

REFLEXIONES EN TORNO A LA NATURALEZA Y LAS MISIONES DE LA GUARDIA CIVIL

BENITO SALCEDO MUÑOZ

Comandante de la Guardia Civil

INTRODUCCION

Las misiones de carácter militar en la Guardia Civil no pueden separarse de su consideración como Instituto armado de naturaleza militar, si bien integrado entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, junto a las que presta ordinariamente funciones de seguridad.

El estatuto jurídico de la Guardia Civil se ve singularmente afectado en virtud de estas características. Ahora bien, este estatuto ha de venir orientado por el cumplimiento de su misión como Fuerza de Seguridad; e incluso su naturaleza, de origen militar, debe estar modelada para cumplir eficazmente aquélla.

Si la Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad y no un Cuerpo militar de las Fuerzas Armadas, las bases de su estatuto son comunes a las de las Fuerzas de Seguridad, a las que han de añadirse otras normas que enraizadas en su tradición, lo distinguen del resto de los Cuerpos de Seguridad y le capacitan para cumplir idóneamente determinadas funciones de seguridad de un modo específico.

Determinar el alcance jurídico preciso de la naturaleza militar y de las misiones de carácter militar de la Guardia Civil como Cuerpo de Seguridad no es una tarea fácil, en la que sin embargo está en juego la identidad propia de este Cuerpo. Más allá de otras consideraciones extremas, el presente trabajo aboga por un estatuto jurídico específico para la Guardia Civil poniendo en evidencia las contradicciones de la normativa actual y de algunas de sus interpretaciones.

Se pretende aquí responder a preguntas tales como:

a) Si cabe la naturaleza militar en la Guardia Civil sin estar integrada en la Fuerzas Armadas.

b) En qué consisten las misiones de carácter militar encomendables a la Guardia Civil, y si es posible una posición intermedia que permita cumplir a la vez funciones policiales y misiones militares.

c) Si las misiones de carácter militar justifican por sí solas su naturaleza militar; o si en cambio ésta pretende ser un factor de disuasión en los desórdenes públicos o revueltas, o incluso un recurso para resolverlos por la fuerza sin necesidad de empeñar a las Fuerzas Armadas (1); pero también,

d) si la naturaleza militar de la Guardia Civil constituye un factor para conseguir la objetividad, imparcialidad y neutralidad política en sus intervenciones; y por último,

e) si lo que se pretende es garantizar la lealtad de este Cuerpo Armado de Seguridad a la autoridad civil.

LA MISION DE LAS FUERZAS ARMADAS Y DE LAS FUERZAS DE SEGURIDAD EN LA CONSTITUCION

La Constitución Española (CE) en su artículo 8 dispone que "Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional".

El artículo 104 señala por su parte que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana".

La Constitución no establece ningún nexo entre ambos tipos de misión que son desempeñados por Fuerzas distintas. Las Fuerzas Armadas (FAS) utilizando, según su actual doctrina, principios y procedimientos del arte de la guerra para imponerse al adversario; y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), de acuerdo con sus principios y procedimientos de actuación, para garantizar la seguridad

ciudadana y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, inspirados en las declaraciones de derechos del hombre. Esta separación constitucional entre ambos tipos de Fuerzas afecta tanto al plano orgánico como al funcional (2), e introduce por tanto una cautela de principio en la posible atribución de misiones militares a Fuerzas no integradas en las FAS.

Los textos constitucionales de otros países de nuestro entorno cercano como Francia e Italia no contienen esta separación entre las misiones de defensa y las de seguridad interior, dándose un espacio continuo que permite "mantener dentro del Ejército secciones o Cuerpos dedicados a las más amplias funciones de garantía de la seguridad pública" (3). Esta diferencia constitucional aconseja que toda comparación con Cuerpos como la Gendarmería o Carabineros, aparentemente similares a la Guardia Civil, tome en cuenta este dato.

La intención de nuestra Constitución en este punto es claramente de ruptura con todo un pasado teñido de intervenciones militares en el orden interior, situación que intentó reconducirse ya en el siglo pasado precisamente con la creación de la Guardia Civil como fuerza sujeta a la ordenanza militar, pero a las órdenes directas de la autoridad gubernativa civil (4).

La inclusión del artículo 8 en el título preliminar de la CE persigue asignar la misión trascendental de defensa de los pilares de la democracia a las FAS por encima de los conflictos internos de la sociedad civil y de aquellos desórdenes públicos que no pretendan subvertir el orden constitucional o que no constituyan una clara agresión a la que oponer una defensa militar. Su intervención en el ámbito interno requerirá la concurrencia de circunstancias extraordinarias que hagan peligrar los fundamentos del Estado —soberanía, independencia, integridad territorial, ordenamiento constitucional— y la previa declaración del estado de sitio.

El orden público, la seguridad pública o la seguridad ciudadana, como quiera que se denomine, quedan confiados a la Autoridad gubernativa a través de las FCS, cuya interven-

ción ordinaria no precisa declaración previa.

La CE y el resto del ordenamiento utilizan estos tres términos sin una clara delimitación de sus ámbitos de significado, por lo que conviene hacer una breve consideración al respecto a fin de centrar la misión de las FCS.

A la primitiva concepción del orden público como concepto metajurídico no concretado en norma alguna y entendido como una obligación "natural" para el ciudadano de respeto del "buen orden de la comunidad", se ha ido oponiendo otro planteamiento doctrinal que lo considera identificado con el orden jurídico establecido por el Derecho positivo, y además con el orden externo, el orden o tranquilidad en la calle.

Las diferencias doctrinales persisten aún hoy, y así por ciertos autores se critica la concepción del orden público entendido como un conjunto de valores ético-sociales considerados vinculantes para la mayoría de la población, y también el denominado "orden público ideal o constitucional, entendido como un conjunto de valores o principios deducidos del texto constitucional que operaría como un límite general, implícito, de todas las libertades públicas" (5), lo que se ha venido en llamar "democracia militante".

Nuestra Constitución utiliza el término orden público en el artículo 16, donde habla del "orden público protegido por la ley" como límite que opera en las manifestaciones de la libertad de expresión, y en el 22, que posibilita la prohibición de reuniones y manifestaciones por "razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes", referencias que nos llevan a interpretar que estamos ante un concepto plenamente jurídico, especialmente si se exponen a la luz del artículo 10.1, donde los derechos fundamentales o inviolables y el respeto a la ley y a los derechos de los demás aparecen como fundamento del orden político y de la paz social, lo que "es tanto como decir que justamente el contenido del orden público, en su más amplia acepción, se concreta en el respeto de los derechos fundamentales, de las leyes y de los derechos de los demás" (6).

Recientemente nuestro Tribunal Constitucional (TC) se ha detenido a comparar los

conceptos de orden público y seguridad ciudadana (7), considerando que este último concepto es jurídicamente más preciso que aquél y que comprende tanto la protección de las personas —seguridad en sentido estricto— como el orden y la tranquilidad ciudadana, es decir, aquel clima que permite un normal desenvolvimiento y ejercicio de los derechos ciudadanos —lo que se denomina orden público en sentido estricto—. Nuestra Constitución ha dado preferencia, al designar la misión de las FCS, al concepto de seguridad ciudadana sobre el de orden público, que puede ser impreciso o indeterminado según el significado más o menos amplio que se atribuya al término orden, y que aún entendido en sentido restringido, como tranquilidad en la calle, no concede la importancia debida a los derechos de las personas, para los que opera como simple límite. Garantizar la seguridad ciudadana requerirá tomar una serie de medidas de prevención, especialmente en situaciones de riesgo, para asegurar el orden y la tranquilidad, pero a la vez exigirá la protección de aquellos derechos, por lo que tales medidas habrán de ser mínimamente invasivas respecto de éstos.

La seguridad pública, por último, es contemplada por la Constitución en el título VIII al tratar de la distribución de competencias entre los diferentes Entes Territoriales del Estado en esta materia, y también por algunos Estatutos de Autonomía, y cabe entenderla como un concepto equivalente al de seguridad ciudadana pero vinculada a los intereses generales en tanto que competencia irrenunciable para el Estado en relación con las Comunidades Autónomas, las cuales podrían alcanzar concurrentemente cierta autonomía en esta materia en tanto que se trate de aspectos que afecten a la gestión de sus propios intereses.

Como conclusión al análisis de estos conceptos, cuyas extensiones llegan a solaparse, puede afirmarse que ni el orden ni la seguridad son valores que, como conceptos jurídicos indeterminados, puedan situarse por encima de los derechos individuales, sino que por el contrario son conceptos de índole jurídica positiva que vienen a coincidir con el respeto

y protección a estos derechos, persiguiendo posibilitar su ejercicio y no sólo limitarlo.

Es de señalar además la precedencia que el texto constitucional hace de la protección de los derechos y libertades sobre la seguridad ciudadana, pudiendo llegar a afirmarse con mayor precisión que se da "una superposición valorativa de la garantía de la seguridad ciudadana a la protección de los derechos" (8). El artículo 104 contiene, pues, una "tensión bipolar (que) el propio constituyente resuelve tendencialmente en favor de la protección del ejercicio de los derechos y libertades, pues éstos, no ha de olvidarse nunca, constituyen el fundamento del orden político y de la paz social junto a la dignidad de la persona" (9).

Las consecuencias que pueden extraerse de esta discusión es que toda intervención pública limitadora de derechos ha de estar legitimada por la ley y guiada por la finalidad de proteger el libre ejercicio de los derechos ciudadanos, cesando en la intervención —que habrá de ser por tanto la mínima necesaria— cuando éstos estén garantizados. La "misión" de las Fuerzas de Seguridad, la seguridad como concepto abstracto, y la búsqueda de eficacia y de garantía en la seguridad, no están por encima de los derechos de los individuos y por tanto en ningún caso pueden justificar su vulneración discrecional, habiéndose de ajustar siempre su privación a la ley.

LA LEY ORGANICA 6/1980 Y LAS MISIONES DE CARACTER MILITAR

La primera referencia posconstitucional al tema que nos ocupa la encontramos en la **Ley Orgánica 6/1980 por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar** (LODN), que dedica su título VI a la contribución de los recursos de la Nación a la defensa nacional, entre los que se citan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se realizará en el marco de la defensa civil bajo la dirección del Ministerio del Interior, y coordinados por el Ministerio de Defensa, pasando a depender de la autoridad militar en caso de declaración del estado de sitio.

El título III se refiere a las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, que constituyen el potencial militar, y el título VI expone, separadamente, las misiones de la Guardia Civil (GC) en el artículo 38: "En tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden y del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden y la seguridad pública, en los términos que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo ciento cuatro de la Constitución (Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad —LOFCS—).

El Reglamento Orgánico del Cuerpo de la Guardia Civil será aprobado por el gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa y del Interior, y regulará, de acuerdo con la ley, su organización, funciones, armamento y el régimen de personal y de disciplina".

Y en el artículo 39 se dice: "En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, la Guardia Civil dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa".

La Guardia Civil aparece separada de las FAS y su colaboración a la defensa se realiza no a través de la cadena de mando militar, lo que equivaldría a una integración en las FAS, sino por medio de una especial vinculación al Ministro de Defensa según dos modalidades en función de la situación. La Guardia Civil seguiría integrada en las FCS y sin embargo su contribución en la Defensa iría más allá de la mera colaboración de las FCS en la defensa civil aunque sin llegar a participar plenamente tampoco de la defensa militar.

Otro dato a destacar es la indefinición de su naturaleza y la asignación de misiones de carácter militar y de funciones relativas al orden y la seguridad pública sin concretar, confiando a una ley posterior la fijación de sus términos y a un Reglamento propio la regulación de éstas, de su organización, armamento y del régimen de personal y disciplina, detalle muy importante porque el legislador posconstitucional lo que está previendo es un estatuto específico y exclusivo para la Guardia Civil de acuerdo con la ley, que por lo

demás es el rango normativo necesario para regular el estatuto de los funcionarios públicos.

Las misiones militares se desarrollan en cumplimiento de la misión de defensa asignada a las FAS ante cualquier agresión contra la integridad territorial, la soberanía nacional o el ordenamiento constitucional. Sin embargo es característico de estas situaciones la declaración del estado de sitio o de guerra, por lo que no se darían realmente misiones militares fuera de dicho contexto. La Directiva de Defensa Nacional 1/92 al introducir el amplio concepto de Seguridad Colectiva, por el que la Seguridad Nacional puede verse afectada por un conflicto lejano y aparentemente desligado de los intereses nacionales, denominado conflicto de baja intensidad, introduce nuevas posibilidades en el concepto de misiones militares, aplicable a las operaciones de mantenimiento o imposición de la paz, embargos internacionales, ayuda humanitaria, evacuación de nacionales, etc., que se desarrollarían en tiempos de paz.

Fuera de estas situaciones de conflicto las FAS preparan y organizan su potencial militar pero no cumplen misiones militares reales. Resulta entonces extraña la apelación de la ley a las misiones de carácter militar a cumplir por la Guardia Civil en tiempo de paz, o mejor fuera de situaciones de conflicto, a no ser que quiera referirse a su formación o preparación. También podría interpretarse que el término "carácter" que califica al de "militar" tiene una intención definida que intenta matizar el significado de este último y que es necesario concretar.

La Ley 6/80 no incluye, y por tanto excluye, a la Guardia Civil de las FAS, y no le atribuye con claridad una naturaleza militar. Tampoco la hace depender del Ministro de Defensa ni de un mando militar, ni prescribe su organización militar, ni su sometimiento a las Ordenanzas, jurisdicción y disciplina militares. Se dejan todas estas importantes cuestiones en suspenso para ser tratadas por una futura ley de FCS y un Reglamento orgánico propio, lo que puede hacer pensar que ya en aquel momento se pensaba en un estatuto jurídico específico para la Guardia Civil diferenciado

tanto del de las FAS como del común de las FCS (10), y por tanto en una naturaleza jurídica específica, no identificable en todos sus términos con la militar.

LA LEY ORGANICA 2/1986 Y LA NATURALEZA MILITAR

Si la Ley 6/1980 no encuadraba a la Guardia Civil en las FAS ni en las FCS, la **Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, se encarga de despejar tal indefinición, y así en su artículo noveno dice que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE)... están integradas por: ... b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar", incorporando de la Ley Orgánica 6/1980 la doble dependencia de los Ministros del Interior y Defensa, y de este último cuando se trate de misiones de carácter militar.

Aquí se pretende dar un paso adelante en la clarificación del estatuto de la Guardia Civil. Se despeja la posible duda sobre su integración entre las FAS o las FCSE a favor de esta última, con lo que esto conlleva de supeditación primordial a la función atribuida a estas Fuerzas por la CE, supeditación de la que no puede escapar su naturaleza. Sin embargo, para solucionar su tradicional organización militar se introduce a la vez una figura no prevista en el texto constitucional, la de un "Instituto Armado de naturaleza militar", pero sometido no a una disciplina militar común sino específica. Esta fórmula, lejos de contribuir a aquella clarificación, contiene un ámbito de significación que tiende a capitalizar, más allá de sus imprecisos límites jurídicos, el estatuto de la Guardia Civil.

Algunos autores entienden que la CE ha previsto la posibilidad de Institutos armados que aun no pertenecientes a las FAS pueden ser sometidos a disciplina militar. Tal referencia la podemos encontrar en el artículo 28.1, al tratar de la libertad de sindicación, cuando se dice que "La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar". También el artículo 29.2 establece que "Los miembros de

las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho (de petición) sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica".

El Tribunal Constitucional ha realizado por su parte una transferencia desde la posibilidad constitucional para un Cuerpo o Instituto armado de estar sometido a disciplina militar hasta la realidad de su naturaleza militar en sentencia 194/1989, estimando que la opción del legislador en favor de la naturaleza militar de la Guardia Civil es una de las constitucionalmente posibles, y recordando que la CE admite la existencia de un *tertium genus* entre las FAS y las FCS a través de los artículos 28.1 y 29.2.

El propio Tribunal emplaza sin embargo a desarrollar el régimen disciplinario específico previsto en la Ley 2/1986 para la Guardia Civil separado del de las Fuerzas Armadas. No podía ser de otra manera: la posibilidad de sometimiento a disciplina militar no quiere decir que ésta haya de ser la propia de las FAS, pues si así fuera los miembros de la Guardia Civil quedarían sometidos a la obediencia de la cadena de mando de las FAS conculcando de esta manera la separación orgánica y funcional impuesta por la Constitución.

La Ley 2/1986 no viene a precisar mucho más el régimen estatutario de la Guardia Civil cuando afirma que será el establecido en la misma y en el ordenamiento militar. Esta mención no parece muy acertada ya que el ordenamiento jurídico es único, aunque cabría entenderla como referida a aquella parte del ordenamiento aplicable al ámbito militar.

Es también una mención genérica e imprecisa que no favorece precisamente la claridad estatutaria. Aquí la ley no es fiel al artículo 104.2 CE que prescribe la determinación de los estatutos de las FCS, pues parece evidente que una remisión tan genérica al ordenamiento militar no es precisamente una determinación.

El ordenamiento militar comprendería todas las leyes y reglamentos que afectan al régimen estatutario de las FAS actualmente, en tanto no se opongan a lo dispuesto en la

propia Ley 2/1986: Reales Ordenanzas, Leyes procesales y penales militares, Ley de Régimen del Personal Militar, y reglamentos de desarrollo. Así pues, para delimitar el estatuto de la Guardia Civil será preciso examinar este ordenamiento con cierto detenimiento, especialmente la Ley 17/1989 de Régimen del Personal Militar (11).

Prosigue la Ley 2/86 que el Cuerpo se estructura jerárquicamente según los diferentes empleos, de conformidad con su naturaleza militar (artículo trece). El Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal y las misiones de carácter militar, el Ministro del Interior lo concerniente a servicios relacionados con la seguridad ciudadana, así como a retribuciones, destinos, acuartelamientos y material. Conjuntamente, dispondrán lo referente a selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial (art. catorce).

El núcleo de la naturaleza militar de la Guardia Civil estaría basado, según lo anterior, en su estructura jerárquica según los diferentes empleos. El régimen de personal, en lo relativo a ascensos y situaciones, y la disciplina, que aunque específica es de carácter militar, formarían parte de ese núcleo. Envolviéndolo, pero ya fuera de él, se situarían la organización, el despliegue territorial, y la formación, que no serían puramente militares, sino específicos de la Guardia Civil, al quedar influidos por el servicio ordinario de protección de los derechos y libertades y de la seguridad ciudadana que este Cuerpo presta. Se podría hablar de una naturaleza militar estrechamente vinculada a la aplicación de una disciplina de carácter militar, encapsulada y subordinada o puesta a disposición del logro de la misión fundamental asignada.

El ordenamiento militar será directamente aplicable a la Guardia Civil en tanto en cuanto se refiera a normas relativas al núcleo de su naturaleza militar, y siempre y cuando éstas no se opongan a los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, inspirados en la misión constitucional que han de cumplir. El resto del ordenamiento militar habrá de ser adaptado a la

singularidad de la Guardia Civil previamente a su aplicación interna.

La naturaleza militar no puede entonces entenderse expansivamente sino en su justo término, delimitado fundamentalmente por la Constitución y la Ley 2/1986. Y es que si la naturaleza militar viene dada constitucionalmente por la posibilidad de someter a Cuerpos distintos de las FAS a disciplina militar, aquélla no debe tener más alcance estatutario que el necesitado por ésta.

Al hablar de la naturaleza militar del Cuerpo no podemos olvidar las limitaciones de derechos ciudadanos inherentes a la condición militar de sus miembros y derivadas de aquélla.

Según el texto constitucional la naturaleza militar encuentra su fundamento en la disciplina militar, y ésta a su vez viene reclamada por la eficacia en el cumplimiento de la misión asignada. Esto es muy importante pues el sometimiento a disciplina militar y la consiguiente pérdida de derechos fundamentales ha de estar necesaria y suficientemente justificada por la función a desempeñar. Por eso llama la atención el hecho de que las funciones exclusivas atribuidas por la Ley 2/86 a la Guardia Civil no reclaman, salvo la genérica referencia a las misiones de carácter militar, aquella naturaleza o disciplina, ni tampoco se apela a situaciones excepcionales, de grave alteración de la seguridad ciudadana, que demanden la intervención específica de la Guardia Civil.

Ya se ha expuesto que las misiones militares son propias de las FAS y se derivan directamente del artículo 8 de la CE, donde no está incluida la Guardia Civil ni directa ni indirectamente, al no estar integrada en ninguno de los Ejércitos. Sin embargo, son las misiones de carácter militar, fórmula que según se ha visto tampoco brilla por su claridad, a las que remite en definitiva la peculiaridad del estatuto jurídico de la Guardia Civil.

La Ley 2/86 que regula específicamente el estatuto de la Guardia Civil, contiene en su artículo quince, 2, una limitación expresa a ciertos derechos fundamentales, y así los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni

hacer peticiones colectivas, y los miembros de las FCS no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, todo ello en consonancia con el artículo 28 de la CE que permite limitar o exceptuar el derecho de sindicación a los Cuerpos sometidos a disciplina militar, y el 29, que limita el derecho de petición colectiva a estos mismos Cuerpos.

El ordenamiento militar, y más concretamente la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las FAS, al regular los derechos civiles y políticos del militar, incide de manera más detallada y exigente en la limitación de estos mismos derechos y también de otros, expresando que los miembros de las FAS no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa, que el militar deberá mantener su neutralidad no participando en actividades políticas o sindicales, y que tampoco podrá estar afiliado a estas organizaciones, colaborar, asistir a sus reuniones ni expresar públicamente opiniones sobre ellas.

La libertad de pensamiento y su manifestación pueden ser legalmente limitadas por razones de disciplina o seguridad; la libertad de expresión necesitará autorización previa cuando pueda perjudicar la seguridad nacional; y el derecho de reunión en las unidades y dependencias necesitará autorización de sus jefes, prohibiéndose tomar parte en manifestaciones de tipo político, sindical o reivindicativo.

En cuanto al derecho de asociación, que la CE reconoce en general en su artículo 22 sin más limitaciones que la persecución de fines o la utilización de medios tipificados como delito, quedaría limitado su ejercicio para los militares debido a las restricciones anteriores, y aunque no hay una prohibición expresa, las Reales Ordenanzas (RROO) regulan que los militares podrán pertenecer a aquellas otras asociaciones de carácter religioso, cultural, deportivo o social.

Por último, y relacionado con el derecho de petición, se añade que cualquier militar podrá dirigir propuestas a sus superiores, haciéndolo individualmente y por conducto regular, pudiendo ser autorizado para recabar el parecer de sus compañeros para la consideración

de posibles sugerencias, que habrán de ser presentadas por el más caracterizado.

La LO 11/1991, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil (LORDGC), por su parte, contempla entre sus faltas leves hacer peticiones o reclamaciones en forma o términos irrespetuosos o prescindiendo del conducto reglamentario, y entre las graves, hacer reclamaciones, peticiones o manifestaciones contrarias a la disciplina o basadas en aseveraciones falsas o formularlas con carácter colectivo, y hacer reclamaciones o peticiones con publicidad o a través de los medios de comunicación social.

La amplitud en la limitación de derechos tan importantes y la imprecisión de los conceptos "misiones de carácter militar" y "naturaleza militar" que en definitiva vienen a soportarla, justifica sobradamente una reflexión más detenida acerca de estos conceptos (12).

PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

La Ley 6/80 hace descansar las misiones de carácter militar encomendables en tiempo de paz a la Guardia Civil en su naturaleza. Preciado el carácter militar de ésta por la Ley 2/86, quedaría justificada así la asignación de este tipo de misiones. La naturaleza militar, sin embargo, no alcanza a la integración de la Guardia Civil en las FAS, únicas Fuerzas a las que constitucionalmente se les ha atribuido la misión de defensa militar. Habíamos visto también que la Ley 6/80 regulaba la contribución de todos los recursos nacionales a la defensa nacional, y en particular de las FCS a la defensa civil. Pero la peculiaridad de la Guardia Civil reside en su contribución a la defensa militar desde tiempo de paz. ¿Es esto posible sin estar integrada en las FAS? No cabe duda que la Guardia Civil no puede desarrollar plenamente las misiones militares asignadas a las FAS por la CE sin una integración previa, ya que se caería en la inconstitucionalidad, pero el legislador ha previsto una cierta contribución, de contornos no definidos, a estas misiones militares.

La cuestión de las misiones de carácter militar en la Guardia Civil se desenvuelve así

entre dos límites, el de la inconstitucionalidad del pleno ejercicio de misiones militares, y el de la justificación de su estatuto especialmente restrictivo para los derechos fundamentales, debido precisamente a la asignación de misiones con tal carácter. Con una consecuencia importante, la de la simetría de estos dos polos de tensión, es decir, que todo desplazamiento hacia una mayor contribución en las misiones militares se corresponde con una mayor justificación de las limitaciones o supresiones de derechos, y al contrario, todo estrechamiento de los límites de aquella contribución habría de acompañarse, en una medida razonable, de una relajación de su estatuto. A una participación plena en las misiones militares correspondería una restricción de derechos similar a la de las FAS, y a una simple colaboración en aquellas misiones, un grado menor de restricción.

La Ley 2/86, aunque no concreta las misiones de carácter militar de la Guardia Civil, sí determina con claridad las privaciones de derechos específicas de sus miembros, relativas a la pertenencia a partidos políticos o sindicatos y a las peticiones colectivas, que constituirían el núcleo mínimo al que se superpondrían las limitaciones impuestas por el ordenamiento militar. Realmente hubiera bastado con una referencia a este último, pues incluye aquellas limitaciones específicas, pero la ley ha querido señalar éstas destacadamente dando a entender que afectan esencialmente al estatuto de la Guardia Civil. ¿En qué extensión es pues aplicable el ordenamiento militar?

El ordenamiento militar viene a ser el estatuto jurídico de las FAS, amparado en el artículo 8 de la CE, y se justifica en la función de defensa militar atribuida a estas Fuerzas; el estatuto de las FCS, entre las que se integra la Guardia Civil, queda fundamentado en el artículo 104 como instrumento ordenado a su peculiar misión de seguridad ciudadana. La Ley 2/86 no sólo no fija con determinación —obligación que parece desprenderse del artículo 104.2— el estatuto de la Guardia Civil, sino que efectúa una remisión genérica a un ámbito distinto (13), de forma —así podría entenderse— supletoria, para todas aquellas

cuestiones estatutarias no contempladas en la propia ley. Pero esta remisión debe contenerse en unos límites fijados en el propio estatuto de las FCS. Los límites a la aplicación del ordenamiento militar, en lo que se refiere a restricción de derechos, deben extraerse de la CE, de la Ley 2/86, y de la ley de régimen disciplinario de la Guardia Civil, que completa este aspecto estatutario tan esencial.

Las misiones de carácter militar de la Guardia Civil en tiempo de paz, que han de operar como elemento justificante de la específica limitación de derechos en la Guardia Civil, de acuerdo a la STC 21/81 (14), constituyen también una componente esencial del estatuto cuya concreción, a falta de una referencia expresa en la Ley 2/86, hay que buscar en la propia ley.

Antes de abordar frontalmente las cuestiones esenciales aquí planteadas es preciso todavía efectuar un reconocimiento del cinturón de normas que las sustentan. En primer lugar se intentará una aproximación a los textos que constituyen el código moral y de actuación de las FAS y de las FCS, haciendo ver las similitudes y los puntos de coincidencia y de separación en las actuaciones y en los principios de ambas Fuerzas.

LAS REALES ORDENANZAS Y LOS PRINCIPIOS BASICOS DE ACTUACION

La base del ordenamiento militar está constituida por la **Ley 85/1978 de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas**, donde se asientan los principios o reglas de la Institución militar, tales como el cumplimiento del deber inspirado en el amor a la Patria y en el honor, disciplina y valor; la defensa militar como razón de ser de los Ejércitos; la consagración al servicio de la Patria; la constante disposición para afrontar situaciones de guerra; la lucha con inquebrantable voluntad de vencer; el respeto a la persona, al bien común y al derecho de gentes, y la consideración hacia el enemigo vencido; la disciplina, jerarquización y unidad —espíritu militar, lealtad, compañerismo—, como características indis-

pensables para conseguir la máxima eficacia en su acción; la primacía de los valores morales cuya exigencia se constituye en norma de vida; y la importancia de la bandera como símbolo de la Patria y de su unidad. De estas reglas se derivan a su vez otras para el militar, como el cumplimiento de las obligaciones contenidas en la Constitución y en las Ordenanzas; la exigencia de valor y sacrificio, aun de la misma vida, en defensa de la Patria; la disciplina, el honor, la abnegación y la austeridad; y la obligación de obedecer las órdenes salvo que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra —tipificados como delito en el Código Penal Militar— o constituyan delito, en particular contra la Constitución.

Los **principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** recogidos en la Ley 2/1986 que están directamente vinculados al cumplimiento de su misión constitucional y pretenden servir de garantía a los derechos y libertades, están homologados con los códigos de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley acordados por la Asamblea General de las Naciones Unidas y por la Asamblea del Consejo de Europa, y hacen hincapié por su parte, entre otros valores, en la adecuación de su actuación al ordenamiento jurídico, colaborando con la Administración de Justicia; en su intervención con neutralidad política e imparcialidad, integridad y dignidad; en la jerarquía y subordinación, sin que la obediencia debida pueda amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes; y en las relaciones con la comunidad, donde se promueve el trato correcto y esmerado y la protección al ciudadano, la utilización de la fuerza estrictamente necesaria, aunque con decisión, de acuerdo a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad, y el uso de las armas sólo en los casos de grave riesgo para la vida o integridad física de las personas o para la seguridad ciudadana.

Ambos códigos de conducta, el militar y el de los Cuerpos de Seguridad, sirven a la propia misión asignada a cada cual por la

Constitución. Las reglas del primero que no se opongan a las del segundo podrán también ser válidas para ser incorporadas a los de éste, si bien en el lugar relativo que les corresponda según su importancia. Así aquellas normas vinculadas directamente al cumplimiento de la misión de las Fuerzas Armadas, es decir, las derivadas de la función de la defensa militar, no son asumibles en cuanto normas de relación de las Fuerzas de Seguridad con los ciudadanos, pues mientras aquí se restringe el uso de la fuerza y de las armas mediante el principio de proporcionalidad, por el que la limitación de las libertades y derechos no ha de exceder de lo absolutamente preciso, y la obediencia debida queda limitada a las órdenes que no sean contrarias a las leyes, allí se habla de luchar con inquebrantable voluntad de vencer, y además subsiste la obligación de obedecer excepto cuando la orden entrañe la ejecución de actos contrarios a las leyes y usos de la guerra, las cuales contemplan unas reglas para garantizar los derechos humanos en situaciones donde se hace particularmente difícil su aseguramiento por la dureza de la guerra.

Así pues, en el caso de que las FCS hubieran de emplear la fuerza lo habrían de hacer proporcionalmente a la agresión o resistencia de los ciudadanos, sin idea de destrucción o aniquilación, y normalmente en el marco del ordenamiento jurídico y de los Tribunales ordinarios.

Las misiones propiamente militares se caracterizan, al contrario, por desenvolverse en situaciones de conflicto, de uso o exhibición de la fuerza contra enemigos exteriores, donde ciertas libertades son suspendidas, y las acciones se sujetan a principios derivados del éxito de las mismas, del interés de la defensa y de la seguridad nacional, en el marco de la Constitución, las leyes y usos de la guerra, el Código Penal Militar, y los bandos dictados por las Autoridades militares, todo ello bajo la jurisdicción de los Tribunales militares.

EL REGIMEN DISCIPLINARIO Y EL CODIGO PENAL MILITAR

La Ley 2/86 dispone en su artículo quince que la Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica.

El Tribunal Constitucional, en sentencia de 16 de noviembre de 1989, indicó que la aplicación a la Guardia Civil del régimen disciplinario de la Fuerzas Armadas (LO 12/1985) debía considerarse meramente provisional en tanto no se desarrollara otro específico para dicho Cuerpo.

La Ley Orgánica 11/1991, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, vino a llenar tal vacío legislativo. En su artículo 1 describe su objeto, que consiste en garantizar la observancia de la LOFCS, Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la Institución, así como el cumplimiento de las órdenes. Esta concurrencia de principios deontológicos y normas estatutarias de las Fuerzas de Seguridad, y de otras propias del Cuerpo, junto a las militares, viene entonces a justificar este régimen específico. De esta manera el régimen disciplinario, que forma parte central e incuestionable de la fundamentación constitucional de aquella naturaleza, nos desvela que esta naturaleza, aunque caracteriza como militar, es también específica.

Si una de las notas principales que caracterizan a la disciplina militar es la exigencia en el cumplimiento del deber y de las órdenes recibidas, que a su vez cristaliza en el honor, esta exigencia, aunque con distintos contenidos, pues distintos son los deberes, y con matizaciones en los límites de la obediencia, también es característica de la disciplina en la Guardia Civil. Igualmente comparte ésta un procedimiento sancionador similar, caracterizado por la posibilidad de adoptar medidas cautelares —que persiguen la ejemplaridad del castigo— y sanciones restrictivas o privativas de libertad.

Ahora bien, si el régimen disciplinario es específico, ¿qué sucede entretanto con las leyes penales militares?

La primera observación que cabe formular

se refiere a las repercusiones que puede acarrear su aplicación para los ciudadanos.

Los delitos que se contemplan en el Código Penal Militar (CPM) son delitos exclusiva o propiamente militares, según se afirma en el preámbulo de la Ley, aunque excepcionalmente se den supuestos en que, afectando al servicio y a los intereses del Ejército, los no militares pueden ser sujetos activos de delitos, como en el caso de los delitos contra centinela. Aunque esta figura es muy específica y está centrada en el militar que recibe una consigna para guardar un puesto, afecta al fuero de todo ciudadano, aunque no sea militar, que llegue a cometer tales delitos.

En el caso de que a un Guardia Civil se le encomendara alguna misión que comportara la consideración de centinela podría producirse confusión en el ciudadano que desconociera el carácter de tal función, acerca del alcance y la repercusión jurisdiccional de una desobediencia, resistencia o maltrato de obra contra el mismo, ya que la LOFCS prevé por su parte que la jurisdicción ordinaria será la competente para conocer de los delitos que se cometan contra miembros de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como de los cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones.

La segunda observación se refiere a la condición militar. El Código entiende que son militares quienes posean dicha condición conforme a las leyes relativas a la adquisición y pérdida de la misma.

La **Ley 17/1989, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional**, define en su artículo 1 la función militar como un servicio del Estado a la comunidad nacional prestado por las Fuerzas Armadas, bajo la dirección del Gobierno, para cumplir la misión definida en el artículo 8.1 de la Constitución. Más adelante dice que este servicio también se presta por la Guardia Civil en cumplimiento de las misiones de carácter militar que de acuerdo con la LO 2/1986, de FCS, se le encomienden. Y también que la condición militar la adquieren quienes con una relación de servicios profesionales se incorporan a las FAS y a la Guardia Civil; y que los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares,

están sujetos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las FAS, a las leyes penales y disciplinarias militares así como a su normativa específica.

Aquí la ley parte, no de la naturaleza militar de la Guardia Civil, sino de las misiones de carácter militar que le pueden ser encomendadas y que participan de la función militar, extrayendo como primera consecuencia la condición militar de los miembros de la Guardia Civil, y subsiguientemente que les son de aplicación el régimen general de derechos y obligaciones y las leyes penales y disciplinarias militares.

Así pues, del cumplimiento no ordinario de ciertas misiones de carácter militar se deriva una condición permanente, y de ésta la aplicación del Código Penal Militar a las acciones y omisiones comprendidas en el mismo, incluso cuando éstas se produzcan en el ejercicio de otra función distinta a la propiamente militar.

Técnicamente hubiera sido más acertado fundamentar la condición militar sobre un concepto menos contingente, como la naturaleza militar de la Guardia Civil. Sin embargo, aquí puede objetarse que el término militar vendría a caracterizar, pero no a definir exhaustivamente, ni la naturaleza de la Guardia Civil ni por tanto tampoco la condición de sus miembros.

Si bien la Ley ordinaria 17/89 afirma que las leyes penales militares son aplicables a los guardias civiles por su condición militar, es el propio CPM, con rango de ley orgánica, o la Ley Orgánica 2/86 de FCS, también con éste rango, quienes estaban llamadas a precisar aspecto tan importante del estatuto de la Guardia Civil, ya que afecta al derecho fundamental a Juez ordinario del artículo 24.2 de la CE.

La Ley 2/86 es dictada en cumplimiento del artículo 104.2 de la CE y ha de ocuparse del estatuto de las FCS. Así lo hace en relación al régimen disciplinario, cuanto más debía hacerlo con el régimen penal aplicable, pareciendo insuficiente la fórmula genérica empleada por la ley, que afirma que el régimen estatutario de la Guardia Civil es el establecido en el ordenamiento militar. Y es que esta

fórmula, en lo que a derechos se refiere, debe entenderse en sentido restringido, limitando su aplicación a los casos tasados contenidos en las leyes estatutarias específicas de la Guardia Civil.

La tercera observación incide en la relación de continuidad entre el régimen disciplinario y el penal militar. La línea divisoria entre el Derecho penal y el disciplinario en el ámbito militar no es muy nitida. Ambos tutelan intereses sustancialmente idénticos (15), pudiendo observarse que los tipos disciplinarios no son sino formas veniales de los descritos en el CPM. ¿Cuál es la razón de su separación? "La verdad es que el Derecho disciplinario militar era y es Derecho penal a pesar de que su aplicación haya estado entregada –y aún lo esté, si bien ya bajo control jurisdiccional en la mayoría de los casos– a los mandos militares. Es muy posible que esta atribución competencial esté justificada por más de una razón: por la necesidad de que la corrección disciplinaria militar se imponga, por motivos de ejemplaridad, con la mayor prontitud y sin las dilaciones a que casi inevitablemente da lugar la intervención de la autoridad judicial, o por la mayor capacidad que se le supone al mando militar para discernir la oportunidad de la sanción..." (16).

La supuesta continuidad entre ambos códigos normativos se quebraría sin embargo en el caso de la Guardia Civil, por la exigencia de un régimen disciplinario que aunque de carácter militar es específico, exigencia que habría de trasladarse desde las infracciones leves a las más graves, caso de los delitos contemplados en el CPM, por razones obvias.

La Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil viene a salvar lateralmente esta continuidad al someter a la jurisdicción militar el recurso contencioso-disciplinario contra la imposición de una sanción disciplinaria, una vez se haya puesto fin a la vía administrativa.

Según el artículo 117.5 de la CE la jurisdicción militar debe ceñirse al ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio. Sobre el alcance del término "estrictamente castrense", el TC no ha mantenido una línea uniforme de interpretación (17),

aunque la STC 194/89, más reciente, interpretó que la naturaleza militar incluye a la Guardia Civil en el ámbito estrictamente castrense.

La Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, anterior a la Ley 2/86, fue más clara en la determinación de la jurisdicción aplicable, estableciendo que la Guardia Civil "tendrá fuero militar, salvo en lo que se refiere a los delitos que se cometan contra sus miembros en el ejercicio de las funciones señaladas en esta Ley, de cuyo conocimiento será competente la Jurisdicción Ordinaria".

El CPM trata de proteger los intereses del servicio que prestan las FAS, la seguridad nacional y la defensa nacional, la disciplina y la función militar en general. Es decir, el CPM habrá de aplicarse en tanto estén en juego tales intereses, o se participe de los mismos. Este último caso sería el de los Cuerpos, no pertenecientes a las Fuerzas Armadas, cuando presten su colaboración en la defensa en determinadas situaciones, y especialmente de la Guardia Civil como Cuerpo sometido a disciplina de carácter militar y colaborador singular y destacado en aquélla. Ahora bien, la integración de este Cuerpo entre las FCS limita de alguna forma el ejercicio pleno de la función militar y ello debería tener repercusiones también en la aplicación del CPM a este Cuerpo, aplicación que por tal motivo debería ser específica (18).

La disciplina militar es inherente a la profesión militar y no se entiende sin ella. Es garantía de eficacia y objetividad en la misión trascendental que, por encima de particularismos, le asigna la CE en defensa del ordenamiento constitucional.

A la función de seguridad ciudadana le es exigible una profesionalidad propia, también como garantía de eficacia, objetividad e imparcialidad en el cumplimiento de su misión de protección de las personas, y le es inherente una disciplina específica que viene a reforzar aquella profesionalidad. El núcleo de esta disciplina debe responder al cumplimiento de tal función, y su carácter específico debe estar en correspondencia con la modalidad también específica de su cumplimiento.

A este respecto es ilustrativo el artículo

sexto,9 de la LOFCS, referido a disposiciones estatutarias comunes, que dice, "El régimen disciplinario, sin perjuicio de la observancia de las debidas garantías, estará inspirado en unos principios acordes con la misión fundamental que la Constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplinada propias de los mismos". No hace falta discutir aquí que la misión constitucional está por encima de la estructura de los Cuerpos, que en todo caso debe ser función de aquélla. A nuestro juicio la redacción del artículo no es muy precisa en su parte final puesto que hace depender el régimen disciplinario de la organización jerarquizada y disciplinada, lo cual no es decir mucho. Como decimos, la organización debe responder a la necesidad de cumplir eficazmente la misión constitucional encomendada. Admitir diferencias en la organización y estructura de las FCS es admitir también diferencias en el modo de cumplir ciertos cometidos de esa misión con la debida eficacia por las distintas FCS.

La disciplina, que junto con la jerarquía forma parte del núcleo de la naturaleza militar de la Guardia Civil, en una medida conveniente, refuerza la profesionalidad y crea un hábito conveniente de cumplimiento del deber.

Sin embargo, si el control deriva en un exceso de rigidez, puede coartar la adopción de iniciativas y la toma de decisiones individuales. Hay que tener en cuenta a este respecto que el servicio ordinario que presta la Guardia Civil se realiza aisladamente, en pareja o en patrulla, sin que normalmente se precise una gran coordinación centralizada de esfuerzos pero bajo ciertas directrices, algunas de ellas concretas y la mayoría generales, disponiendo por ello sus miembros de un cierto margen de discrecionalidad.

El acierto en las decisiones individuales del Guardia Civil va a depender de sus conocimientos y experiencia, y en suma de su profesionalidad. De aquí se desprende la necesidad de una cuidada formación, capaz de dotar al individuo de suficiente autonomía en su actuación.

La descentralización en la ejecución del

servicio tiene como correlato un estilo de mando donde la dirección, coordinación, impulso, inspección y control de los servicios priman sobre aquel otro estilo presidido por la exigencia de una obediencia inmediata e irreflexiva. La disciplina, como consecuencia del libre margen de decisión en las actuaciones, no consistiría ya tanto en la obediencia estricta y rígida a las órdenes del mando, como en la exigencia de responsabilidad profesional en el cumplimiento de las normas y directrices recibidas, sin olvidar la responsabilidad personal frente a la legalidad de las actuaciones.

Desde esta perspectiva, las sanciones disciplinarias de aquellas conductas que vulneran los deberes profesionales habrían de recaer más en el ámbito de la privación o restricción de los derechos profesionales que de aquellos otros fundamentales (19), especialmente en el caso de las faltas leves, cuyo procedimiento ofrece un nivel menor de garantías (tribunal imparcial, defensa,...) que en el caso de las faltas graves, si bien los derechos fundamentales se encuentran en este caso tutelados a través del recurso contencioso-disciplinario preferente y sumario ante la jurisdicción militar.

LAS MISIONES DE CARACTER MILITAR, LA DEFENSA NACIONAL Y LA SEGURIDAD INTERIOR

Las distintas aproximaciones efectuadas hasta el momento sobre la naturaleza y las misiones de la Guardia Civil nos han permitido confirmar lo que a simple vista parece una obviedad: la íntima dependencia de ambas en la definición de sus respectivos contornos conceptuales.

La CE asigna misiones específicas tanto a las FAS como a las FCS y permite limitar o exceptuar los derechos de sindicación y petición a los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar, a través de la correspondiente regulación estatutaria. Así pues, las respectivas misiones son fijadas constitucionalmente, y el desarrollo estatutario es confiado sin embargo al legislador. De esta manera podemos decir que es la misión

la que conforma cada estatuto y que por tanto éste es el dato del que hay que partir en toda delimitación estatutaria. Cada misión es asignada a una Fuerza, bien sea Armada o de Seguridad, y la integración en una de ellas permite participar en el cumplimiento de la misión específicamente asignada, quedando excluida la participación en la misión de la otra. Una vez producida esta integración, la asignación específica de determinados componentes de la misión permite al legislador modular específicamente el estatuto de cada Cuerpo.

La consecuencia de lo anterior es que la Guardia Civil, integrada en las FCS, no puede cumplir misiones propias de las FAS en tiempo de paz. Las misiones de carácter militar no pueden ser misiones militares y éstas sólo caben en el seno de la misión constitucional asignada a las FCS. Por tanto, si tales misiones no están concretadas, al menos deben estar delimitadas por la ley específica dictada en desarrollo de esta misión, operando además como justificante de la singularidad del estatuto de la Guardia Civil dentro de las FCS.

La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ya encomienda como función a desempeñar específicamente por la Guardia Civil "la custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran". Esta misma función cuando sea desempeñada en el marco de colaboración en la defensa militar y a las órdenes del Ministro de Defensa, pasaría a constituir una misión de carácter militar. Igualmente ocurriría con otras funciones asignadas a la Guardia Civil como FCS pero que a la vez pudieran interesar a la defensa nacional y más específicamente a la defensa militar, y fueran explícitamente ordenadas por el Gobierno o el Ministro de Defensa.

Por otro lado, la dependencia exclusiva del Ministro de Defensa en estado de sitio y en tiempo de guerra hace pensar en una entera dedicación a estas misiones de carácter militar, aunque sin perder su carácter como Cuerpo de Seguridad ya que la ley no prevé la integración de la Guardia Civil en las FAS ni siquiera en estas situaciones extremas. Esto

justifica una especial atención a la preparación de los miembros de la Guardia Civil para el cumplimiento de este tipo de misiones cuando el Gobierno así se lo exija.

La Ley de Criterios Básicos de la Defensa Nacional, por su parte, ha otorgado a la Guardia Civil una singular consideración en la Defensa Nacional, lo que viene a distinguirla de las otras FCS en lo relativo a su grado de colaboración en la misma. Las FCS en general participarían en la defensa civil, pero además a la Guardia Civil le correspondería colaborar también en la defensa militar, ya que de lo contrario la ley no hubiera hecho un tratamiento diferenciado para este Cuerpo y habría bastado con una referencia general a las FCS.

Cabe entender que las **misiones de carácter militar** de la Guardia Civil en tiempo de paz no pueden ser otras que misiones de protección de derechos y libertades y de seguridad ciudadana pero cumplidas en el marco de la *colaboración* en la defensa civil y en la defensa militar, a las órdenes del Ministro de Defensa.

Una denominación más ajustada a la posibilidades de estas misiones en situaciones fuera de conflicto hubiera sido la de "servicios de carácter militar".

Como consecuencia de lo anterior la actuación de la Guardia Civil en el cumplimiento de las misiones de carácter militar estará sometida a las reglas básicas de actuación de las FCS y no a las reglas que rigen las intervenciones de las FAS.

La Directiva de Defensa nacional 1/92, por su parte, ha precisado que la *defensa militar* se estructura en una fuerza permanente establecida en tiempo de paz, y una reserva movilizable. La fuerza permanente deberá permitir hacer frente a situaciones de crisis, a conflictos armados de intensidad limitada, y a las etapas iniciales de un conflicto de mayor intensidad, llegado el cual será necesario recurrir a la reserva.

La defensa integrada del territorio nacional, como parte de la política militar, debe ser tenida en cuenta prioritariamente al establecer la estructura y despliegue de nuestros ejércitos. De este concepto, aún no explicitado y del

que podemos encontrar un antecedente en la defensa operativa del territorio, sí podemos decir que la defensa integrada estará precedida de una agresión exterior armada, por lo que se desenvolverá una vez declarado el estado de sitio, requiriendo una preparación en tiempo de paz basada en un conocimiento profundo del terreno y de los recursos disponibles.

La Directiva, más allá del concepto de Seguridad Nacional, introduce el de Seguridad Colectiva, que puede verse comprometida por conflictos de mayor o menor intensidad, tales como operaciones de paz, de embargo, y de ayuda humanitaria, situados en escenarios geográficos lejanos, sin necesidad de una previa declaración de guerra, o por agresiones más o menos directas a países aliados, rigiéndose las FAS en su intervención por las reglas derivadas de acuerdos internacionales, o de aquellas otras pactadas con nuestros aliados, además de las previstas en el ordenamiento español.

La Guardia Civil puede participar como colaborador en todas estas misiones. Sin embargo, la asignación de misiones a la Guardia Civil en el marco de la defensa militar en general y de la defensa integrada del territorio en particular no debería suponer el desempeño de cometidos que sobrepasen los límites de su particular misión como Fuerza de Seguridad.

La Guardia Civil, que puede cumplir funciones tanto en el marco de la defensa civil, a las órdenes del Ministro del Interior, como en el de la defensa militar, está especialmente llamada a desarrollar misiones que faciliten la articulación entre la defensa civil y la defensa militar, pudiendo ejercer importantes cometidos en la ejecución de los planes civiles de emergencia, de los que participaría la Movilización Nacional.

La seguridad, tanto nacional como colectiva, puede ser dañada por crisis, conflictos o agresiones no abierta, directa, o francamente violentos en sus estadios iniciales. Las primeras medidas tomadas para reconducir una crisis pueden ser decisivas para su resolución pacífica. Entre esas medidas pueden contenerse algunas de disuasión, demostración o

uso de la fuerza, a cargo de las FAS. A pesar del gradualismo de los conflictos modernos hay un momento en que la utilización de las FAS viene exigida por el empleo del potencial militar y de sus procedimientos propios contra una agresión exterior. Emplearlas antes equivale a infraemplearlas, y por tanto a malemplearlas.

Previamente se da toda una gama de estados intermedios, desde la excepción a la normalidad, en los que otros medios y procedimientos se muestran más eficaces para afrontar los problemas, y entre ellos cabe citar los característicos de las FCS, más apropiados para tratar los relativos a la **seguridad pública interior**, afectada especialmente por el terrorismo, el crimen organizado y las poderosas mafias, de carácter nacional o incluso internacional, en este caso en cooperación con las policías y órganos judiciales de otros países, a través del intercambio de información, de funcionarios de enlace y de la utilización de instrumentos adecuados de cooperación judicial en materia penal. Y es que estas actividades delictivas se desenvuelven en un contexto de máxima garantía de las libertades constitucionales tuteladas por el sistema judicial, donde rigen reglas estrictas sobre la proporcionalidad en el uso de la fuerza y la discrecionalidad de los agentes públicos, en razón a que la amenaza a la seguridad no es tan grande como para renunciar al estado de libertades ordinario de los ciudadanos.

Incluso en situaciones de graves desórdenes públicos internos que hagan necesaria la declaración del estado de excepción, son la Autoridades gubernativas las que, auxiliadas por sus fuerzas de seguridad, están llamadas a reconducir la situación. Es para afrontar estas alteraciones de la vida ciudadana para lo que han de estar preparadas las FCS y en particular la Guardia Civil.

En suma, los conflictos modernos se caracterizan por un uso gradual de la fuerza, evitando causar daños innecesarios, y por el retraso en la intervención armada a cargo de las FAS intentando todas las vías posibles de resolución no violenta de las crisis. Esto que va haciéndose realidad en la escena internacional es desde luego un axioma cuando se

habla de la seguridad interior. No se trata de renunciar al uso de la coacción, sino de dar una importancia creciente a la prevención, la persuasión y la disuasión en perjuicio del uso inmediato y contundente de la fuerza.

Para concluir diremos que el verdadero lugar geométrico de la Guardia Civil ha estado tradicionalmente vinculado a la seguridad pública interior, retrasando al máximo posible la intervención de las FAS en los conflictos interiores, sean desórdenes, revueltas, o actuaciones de partidas o bandas armadas, a las órdenes de la autoridad civil y utilizando sus propios procedimientos.

REPERCUSIONES EN EL ESTATUTO. LA NATURALEZA ESPECIFICA DE LA GUARDIA CIVIL

Habíamos observado la íntima interdependencia entre misión asignada y estatuto jurídico. Tras analizar la misión debemos proyectarla sobre el estatuto, el cual no debería sobrepasar los márgenes de justificación permitidos por aquélla.

La misión constitucional asignada a las FCS delimita pues el marco jurídico de la Guardia Civil como integrante de éstas, que queda reflejado en las normas estatutarias comunes de la Ley 2/86. La singularidad de la Guardia Civil, al serle encomendado dentro de aquella misión el desempeño de misiones de carácter militar, viene también recogida en la ley a través de una regulación específica. De ésta, algunas referencias son más concretas que otras, confiando en este último caso su futura concreción a una regulación diferida.

El núcleo del estatuto de la Guardia Civil está fijado sin ambigüedad en la ley orgánica, como no podía ser de otra manera, en especial cuando se limitan derechos fundamentales. Quedan en cambio bajo la sombra de cierta indeterminación las referencias genéricas al ordenamiento militar y al régimen disciplinario específico.

El ordenamiento militar viene justificado por la misión de defensa militar confiada a la Institución militar. La Guardia Civil no participa plenamente en el desempeño de esta misión aunque la ley ha destacado su colaboración

de forma señalada tanto en tiempo de paz como en estado de sitio y tiempo de guerra. Al tratarse de una colaboración permanente afecta a su estatuto en todo tiempo, pero ¿es de aplicación directa a la Guardia Civil el ordenamiento militar en su totalidad, justificándolo en su especial colaboración en la defensa nacional y la defensa militar, a través de las misiones de carácter militar que le pueden ser ordenadas?

La actuación de la Guardia Civil en todo caso se produce como integrante de las FCS, de donde cabe deducir que su colaboración en la defensa no debe afectar a la parte esencial del estatuto de la Guardia Civil como FCS, concretamente definido en la Ley 2/86. Como parte esencial de este estatuto habría de incluirse la restricción a determinados derechos fundamentales, según mandato expreso recogido en el artículo 104.2 de la CE.

El artículo trece,² de aquella ley dice que "El régimen estatutario de la Guardia Civil será el establecido en la presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar". De esta redacción parece desprenderse la prevalencia de la propia Ley y de las normas que la desarrollan en la determinación del estatuto en virtud de su especificidad, por lo que el ordenamiento militar sería de aplicación en todo aquello que no estando expresamente regulado no se opusiera a la normativa específica y se refiriera a aquella parte del estatuto jurídico vinculada a la disciplina específica de naturaleza militar, constitucionalmente exigible en un Instituto armado como la Guardia Civil.

Esta disciplina específica, diferente a la aplicable en las FAS, remite a la separación de éstas y de las FCS y a la distinta misión encomendada a ambas, y se vincula a un estatuto diferenciado y por tanto asimilable sólo en parte al de las FAS. No todo el ordenamiento militar sería entonces aplicable en la Guardia Civil, sino sólo respecto de aquellos aspectos estatutarios que formen parte de la Administración militar. Alcanzaría plenamente, siguiendo el artículo catorce de Ley 2/86, a la estructura jerárquica de la Guardia Civil según los diferentes empleos, al régimen de

ascensos y situaciones del personal que es dispuesto por el Ministro de Defensa, y a las misiones de carácter militar. También alcanzaría, pero sólo en parte, a aquellas cuestiones referidas a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, de disposición conjunta por los Ministros de Defensa y del Interior; y quedaría sin embargo fuera de su alcance todo lo concerniente a servicios de seguridad ciudadana, retribuciones, destinos, acuartelamientos y material.

Esta interpretación de la Ley Orgánica 2/86 es cercana a la que se desprende de la Ley 17/89, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, aunque también difiere de ella según el artículo que consideremos. Esta última ley en su artículo 1.3 afirma que la condición militar la adquieren quienes se incorporan a las FAS y a la Guardia Civil, en el 4.1 que "El régimen de personal de la Guardia Civil se establecerá conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicho régimen se basará, además, en la presente Ley", debiendo "compaginar lo dispuesto en las dos normas" (20), y en el 4.3 que "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".

Así, la posición mantenida en el presente trabajo se aproxima a la contenida en el artículo 4.1, y sin embargo en el 4.3 parecen invertirse los términos y se pasa de la exigencia de un estatuto específico para la Guardia Civil, basado fundamentalmente en la Ley 2/86, en virtud de su integración en las FCS y de la prestación de lo que es "su auténtica misión en la sociedad actual" (21) —la protección de los derechos y la garantía de la seguridad ciudadana—, a otra consideración de su estatuto centrada en el régimen general de derechos y obligaciones de las FAS y originada en la participación de la Guardia Civil en la misión asignada a estas Fuerzas, y en la consiguiente condición militar de sus miembros. Además, las obligaciones que se establecen en el artículo 4.3 de la Ley (ordinaria) 17/89

contienen posibles limitaciones a derechos fundamentales derivadas del sometimiento a las leyes penales y disciplinarias militares, limitaciones que por afectar esencialmente al estatuto de la Guardia Civil deberían haber sido recogidas directamente, en nuestra opinión, por la Ley Orgánica 2/86.

Conviene recordar que la especialidad del estatuto de la Guardia Civil está fundamentada constitucionalmente en la posibilidad de someter a sus miembros a disciplina militar. El legislador ha desarrollado en la LO 2/86 que "La Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica", y el TC en sentencia 194/89 ha explicitado que "esta previsión legislativa..., no puede quedar indefinidamente incumplida, dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar. El legislador debe ser fiel a su propósito, zanjando de una vez por todas indefiniciones legislativas sobre la especificidad a estos efectos de la Guardia Civil, y regulando la materia disciplinaria de dicho Instituto armado de un modo directo y positivo y no, como hasta ahora, por medio de técnicas de exclusión y de remisión".

La naturaleza militar de la Guardia Civil no es sino una etiqueta derivada de la posibilidad de aplicar una disciplina específica de carácter militar, lo que incluye en principio la imposición de sanciones privativas de libertad como refuerzo de la relación jerárquica entre sus miembros, y su orientación a la protección de los principios de actuación, intereses y bienes jurídicos implicados en las funciones de seguridad ciudadana, distintos a los de la función militar de defensa ejercida por las FAS. Es sobre esta disciplina específica sobre la que recae el fundamento de la naturaleza militar, el ordenamiento y la condición militar en la Guardia Civil, que consecuentemente también habrán de ser específicos. Bajo esta consideración el término "naturaleza militar" contiene en su significación corriente una ambigüedad y una extensión que no están sustentadas en su realidad jurídica, e igualmente sucede con los de "ordenamiento militar" y "condición militar". Al confundir el senti-

do vulgar de los términos con su sentido jurídico pueden producirse errores importantes de regulación e interpretación normativa por falta de precisión que conducen a la equivocidad y a la confusión y en definitiva a la inseguridad jurídica.

CONCLUSIONES

A la seguridad pública le son inherentes unos procedimientos propios de actuación y una organización adecuada a tal función. Los principios contenidos en el código de conducta policial, en coherencia con la misión y los procedimientos, tratan de conformar el perfil profesional de los miembros de los Cuerpos de Seguridad en un proceso de formación constante.

El cumplimiento de misiones típicamente militares, por su parte, se sirve de procedimientos militares, de reglas morales militares y de una formación específicos.

Las misiones militares se caracterizan por el uso del potencial militar aplicado normalmente para contrarrestar agresiones manifiestas y bien identificadas procedentes del exterior que se puedan producir contra la seguridad nacional o la seguridad colectiva.

La seguridad pública está acechada por todo aquello que suponga una quiebra de la tranquilidad y la paz ciudadana, especialmente por las actividades criminales de bandas armadas y de la delincuencia organizada, que sin embargo precisan de un tratamiento para el que resultan más adecuados los procedimientos de actuación propios de las FCS.

Pasar de un entorno de seguridad a otro supone dar un salto que habrá de estar precedido de una declaración de las Cortes en caso de amenaza suficientemente intensa. Antes de alcanzarla y en las fases previas, o en caso de conflictos que afecten indirectamente a la seguridad nacional, la decisión sobre la utilización de las FAS corresponde al Gobierno, y estará basada en criterios sobre la conveniencia de su empleo para resolver la crisis.

Normalmente, los graves desórdenes internos son conducidos por la Autoridad gubernativa, auxiliada por las FCS, previa declaración

del Estado de excepción, que amplía su poder discrecional y limita los derechos ciudadanos, a fin de facilitar el restablecimiento de la situación de normalidad.

Alterada ésta, las FCS deben ser especialistas en la administración limitada y gradual de la mínima fuerza justa y necesaria para restablecer el clima que permita ejercer tranquilamente los derechos ciudadanos.

La Guardia Civil puede recibir misiones de carácter militar en apoyo de las FAS, pero sin rebasar su condición de Fuerza de Seguridad, pues su misión más genuina es la de garantizar la seguridad pública, la cual comprende la seguridad interior del Estado, denominación más ajustada a la tradicional misión confiada. El ejercicio de esta misión puede comportar un mayor uso de la fuerza, pero en todo caso aplicado de forma gradual y siempre en un umbral inferior al propiamente militar.

A este respecto ya la antigua Cartilla del Guardia Civil de 1845 recomendaba a éste "ser prudente, sin debilidad, firme sin violencia", y también que "Sus primeras armas deben ser la persuasión y la fuerza moral, recurriendo sólo a las que lleve consigo, cuando se vea ofendido por otras, o sus palabras no hayan bastado", expresiones que todavía hoy siguen conservando todo su valor.

Situado el contorno legal, histórico y social que delimita a la naturaleza militar de la Guardia Civil y por ende a las misiones de carácter militar que puede desempeñar, es decir, si aquella no es sino función de una disciplina específica, y éstas no son sino una modulación de la misión constitucional asignada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y más concretamente a la Guardia Civil como colaborador privilegiado de las FAS, se derivan consecuencias importantes que afectan a su estatuto profesional.

NOTAS

(1) Para Cyrille Fijnaut "el ejercicio de la violencia policial juega(n) un papel muy importante en la construcción de los aparatos policiales modernos (...). La importancia de la violencia en la creación de la policía moderna puede deducirse fácilmente del hecho que estos aparatos fueran creados a imagen del ejército. Este carácter militar del aparato policial moderno es evidentemente una condición de dominación eficaz de los disturbios, y tiene como objetivo el evitar la utilización directa y frecuente del ejército para

mantener el orden". En *Les origines de l'appareil policier moderne en Europe de l'Ouest continentale*, citado por Jaime Carbel en *Los orígenes del aparato policial moderno en España*, en la obra *Policía y sociedad democrática*, compilada por J. M. Rico. Ministerio del Interior, 1983.

(2) Para Javier Barcelona Llop "la dispar ubicación de los artículos 8 y 104 denota un deslinde, creo que evidente, entre ejércitos y policía, tanto en el plano orgánico como en el funcional", en *Seguridad y Policía en la Constitución Española*, VIII Seminario Duque de Ahumada, *Seguridad y Estado autonómico*, Madrid, mayo 1995.

(3) Yolanda Gómez Sánchez. *La Guardia Civil entre la defensa nacional y la tutela de los derechos y libertades y la seguridad pública*. Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 3, 1990.

(4) Para Domínguez Berrueta, Sánchez Fernández de Gata y Fernando Pablo la "separación de tareas (orden público/defensa) y pluralidad de fuerzas son los presupuestos sobre los que descansa toda la teoría liberal democrática del Orden público interior"; y también que de admitirse aun indirectamente "la inclusión de la Guardia Civil plenamente en el artículo 8, se estaría relativizando el carácter civil del modelo policial y, por tanto, aminorando el impacto de la Constitución sobre la anterior tradición caracterizada por la «militarización del Orden Público». El modelo policial ante el Tribunal Constitucional, RAP, número 123, 1990.

(5) Carro Fernández, José L., *Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública*, en *Policía y Sociedad*, MI, 1990.

(6) Carro Fernández, José L., obra citada.

(7) La STC 33/1982 afirma que la seguridad pública es una noción más precisa que la de orden público, centrándose aquélla "en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y mutuamente condicionadas".

(8) Barcelona Llop, obra citada, para el que esta supeditación "tiene como consecuencia, además, la de cerrar el paso a lecturas ampliatorias de aquel concepto amparadas en su intrínseca determinación".

(9) J. Queralt. *Oportunidad, necesidad y legalidad en la actuación policial*, en *Policía y Sociedad*, Ministerio del Interior, 1990.

(10) Para Yolanda Gómez Sánchez, de la remisión que efectúa el artículo 38 de la LODN al Reglamento Orgánico de la Guardia Civil en lo concerniente a organización, funciones, armamento y régimen de personal y de disciplina, se deriva que en estos aspectos no resultaba necesaria la aplicación directa y automática de los principios y la regulación reservada a las Fuerzas Armadas. En *La Guardia Civil entre la Defensa nacional y la tutela de los derechos y libertades y la seguridad pública*. Cuadernos de la Guardia Civil, número 3, 1990.

(11) Para Domínguez Berrueta ... (obra citada) "la culminación de este proceso de pérdida de «nitidez» del modelo policial constitucional, incluso de su abandono (en opinión de los Magistrados del TC, excelentísimos señores De la Vega Benayas y Díaz Eimil, que firman un voto particular muy crítico a la STC 194/89 comentada), es el artículo 4.3 de la Ley 17/89 (régimen del Personal Militar Profesional)".

(12) La STC 21/1981 afirma que "la extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos, como derechos inherentes a la propia personalidad, exige que las limitaciones a su ejercicio basadas en la «relación de suje-

ción especial» en que se encuentran ciertas categorías de personas, sólo sean admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial".

(13) Para Domínguez Berrueta ... (obra citada) "Tanto la LO 6/80 como la LO 2/86 preveían una «legislación específica» para el Cuerpo de la Guardia Civil en el aspecto (al menos) estatutario y disciplinario", y también que "El incumplimiento reiterado del mandato de dotar a la Guardia Civil de una normativa propia y específica ha dado lugar a la aplicación del «ordenamiento militar» a este Cuerpo policial, con sucesivas declaraciones legislativas expresas en este sentido que han venido a alterar esencialmente el «modelo policial» previsto en la CE.

(14) Ya citada.

(15) Ver en este sentido la obra de José Jiménez Villarejo "Potestad disciplinaria militar y control jurisdiccional", páginas 33 y ss., Ed. Colex, Madrid, 1991, y la Sentencia de 21 de septiembre de 1988 de la Sala 5ª del Tribunal Supremo que allí se cita.

(16) En la obra anteriormente citada.

(17) Así la STC 93/86 afirma que queda fuera del alcance de la jurisdicción militar "la revisión de sanciones administrativas impuestas en el seno de organizaciones específicamente excluidas, como vimos, por la Ley de las Fuerzas Armadas", pero la STC 194/89, por contra, dice que "la naturaleza militar que le ha atribuido (a la Guardia Civil) el legislador posconstitucional..., incluye a tal Instituto armado en el ámbito castrense".

(18) Para Leandro Martínez-Cardós Ruiz el artículo 8.º del CPM "define funcionalmente al militar. Sólo contiene un concepto vectorial o finalista de quienes son militares", y "es una disposición de incidencia en la delimitación de la competencia de la Jurisdicción castrense", que "trata unitariamente a quienes, con arreglo a las disposiciones administrativas, tienen distinta naturaleza". El denominador común a todas ellas no debe limitarse a la pertenencia a las FAS. Para este autor, "el denominador común a todos los que el Código considera militares hay que encontrarlo en la situación jurídica de dependencia en que se hallan y que es fruto de la existencia de una relación de supremacía especial justificada en la idea de Defensa Nacional".

También distingue entre militares *per se*, "cuantas personas se integran en las Fuerzas Armadas para llevar y dirigir las operaciones de guerra", y militares por calificación legal, "los que desempeñan funciones auxiliares y de apoyo a los Ejércitos, asegurando logísticamente el que estos últimos puedan cumplir las tareas que tienen encomendadas. La naturaleza de su actuación no exige la concesión del status de militar. No obstante, por razones de eficacia se le atribuye tal condición".

En "Comentarios al Código Penal Militar", Capítulo IX. Definición de "Militares", Ed. Civitas, Madrid, 1988.

(19) José Pardos Aldea se cuestiona "si se ha acertado en la elección del patrimonio —económico, moral o personal— al que debe cargarse la sanción disciplinaria; es decir, si las sanciones deben centrarse en la privación de libertad, anotarse en el historial profesional del interesado, tener contenido patrimonial...". En "Estatuto Jurídico de la Guardia Civil". Cuadernos de la Guardia Civil, núm. 3, Madrid, 1990.

(20) Recogido en el preámbulo de la Ley 17/89.

(21) En palabras empleadas por el preámbulo de la LOFCS 2/1986.