

LIMITACIONES EN LOS DERECHOS FUNDAMENTALES DEL POLICIA

JOSE GARCIA SAN PEDRO

Teniente Coronel de la Guardia Civil
Doctor en Derecho

La constitucionalización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado surge como una necesidad y una lógica derivación de su misión trascendental y los intereses preeminentes que les corresponde proteger. El artículo 104 de la Constitución establece 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. Del punto dos del mismo artículo se deriva que el estatuto de estas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se establecerá por ley orgánica. En la actualidad esta ley es la LO 2/1986, de 13 de marzo.

Visto en sentido horizontal, el modelo diseñado en la Ley Orgánica responde a tres niveles, correspondientes a las tres Administraciones (central, autonómica y local), resultando así las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales. Desde el punto de vista de su estatuto resulta también otra división. En efecto, según los artículos 9.a), 41.2 y 52.1 de la Ley Orgánica, el Cuerpo Nacional de Policía, los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil; según el artículo 9.b) de la misma Ley, la Guardia Civil es un Instituto armado de naturaleza militar.

La naturaleza militar de la Guardia Civil, su inclusión como un Cuerpo de Seguridad dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y las consecuencias de la singularidad de su estatuto fueron analizadas en la STC 194 de 16 de noviembre: "Ni el artículo

8.1 CE, dedicado a las Fuerzas Armadas, ni el artículo 104 de la misma Norma Suprema, referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, incluye a la Guardia Civil, pero de la no mención no se sigue que el legislador tenga vedado por la CE atribuir naturaleza militar al citado Instituto, sino por el contrario el reconocimiento de un ámbito de disponibilidad del legislador en orden a la definición y configuración de la Guardia Civil, no estableciendo tampoco la CE dos bloques institucionales rígidos e incommunicables, los incluidos en los artículos 8 y 104 CE, pues el propio texto constitucional prevé y permite en sus artículos 28.1 y 29.3 la existencia de institutos armados y de cuerpos sometidos a la disciplina militar distintos de las Fuerzas Armadas, reconociendo así un *tertium genus* o figura intermedia. (...) Cuando el legislador configura a la Guardia Civil como Instituto armado de naturaleza militar –artículo 9 b) LO 2/1986 de 13 de marzo (Fuerzas y Cuerpos de Seguridad)–, y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio y el *prius* lógico del que derivan no sólo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico: la estructura jerárquica (art. 13.1 LO 2/1986), la organización y el régimen disciplinario (art. 15 de dicha Ley)”.

Básicamente, y por lo que aquí respecta, la naturaleza militar de la Guardia Civil supone que su Régimen Disciplinario es militar, que puede serlo –y de hecho lo es– autónomo y, según se deduce del artículo primero del mismo, que los guardias civiles están sujetos al régimen de derechos y deberes definidos en las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas.

II

El Título I de la Constitución se refiere a los derechos y deberes fundamentales. Para el Tribunal Constitucional, «los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyace a la Declaración Universal y a los convenios internacionales sobre derechos humanos ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar

nuestro ordenamiento jurídico» (STC 21, 15-6-1981).

Sin embargo, no todos los derechos fundamentales tienen el mismo rango, y así se deriva de lo dispuesto en el artículo 55 de la Constitución, puesto que mientras las garantías frente a la privación de la libertad, la inviolabilidad de domicilio o el secreto de las comunicaciones, la libertad de circulación y de residencia, la libertad de opinión y de información, el derecho de reunión o el derecho de huelga pueden ser suspendidos cuando se declare constitucionalmente el estado de excepción o de sitio, por el contrario, el derecho a la vida y a la integridad física, la libertad religiosa y de culto, el derecho al honor y a la intimidad personal y familiar, el derecho de asociación, el de tutela judicial o el derecho a la educación, no pueden ser suspendidos, ni siquiera en estado de excepción o de sitio.

Con respecto a su carácter absoluto o limitado es preciso establecer dos categorías. El artículo 15 de la Constitución establece que “Todos tienen **derecho a la vida y a la integridad física y moral**”, y según el artículo 16.2 “Nadie podrá ser obligado a declarar sobre su **ideología, religión y creencias**”. Estos derechos están afirmados con tal rotundidad y tal ausencia de distinciones y excepciones que se impone su concepción como absolutos. Con respecto al resto, existe casi unanimidad en la doctrina científica y en la jurisprudencia del carácter limitado de los derechos fundamentales. El artículo 29.2 de la Declaración Universal de Derechos Humanos establece que “en el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto a los derechos y libertades de los demás, y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general en una sociedad democrática”. La Constitución prevé “la ley” y los “derechos de los demás” como límites al ejercicio de los derechos fundamentales. Además, el Tribunal Constitucional añade que también constituyen límite al ejercicio de los derechos determinados fines sociales: «Existen, ciertamente, fines sociales que deben considerarse de rango superior a algunos derechos individuales, pero ha de tratarse de fines sociales

que constituyan en sí mismos valores constitucionalmente reconocidos y la prioridad ha de resultar de la propia CE» (STS 22, 17-2-1984).

III

Con respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el cumplimiento de la misión trascendental que la Constitución les encomienda supone que a su través se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, del uso institucionalizado de la coacción jurídica, con la indudable importancia que ello supone para el ejercicio de los derechos de los demás ciudadanos. Ello obliga al necesario equilibrio entre el reconocimiento y respeto de los derechos personales y profesionales de sus componentes y las obligadas limitaciones a que han de someterse el ejercicio de algunos de sus derechos, límites que en algún caso son generales y comunes a todos los ciudadanos, pero que en otros casos responden a la función específica que desempeñan, y así lo admite el Tribunal Constitucional: «Algunos de estos límites son generales y comunes a todos los ciudadanos. (...) hay sectores o grupos de ciudadanos sometidos a límites específicos, más estrictos, en razón a la función que desempeñan. (...) y que pueden imponerse ya sea en virtud del grado de jerarquización o disciplina interna a que están sometidos, que puede ser diferente en cada Cuerpo o categoría funcional, ya sea según actúen en calidad de ciudadanos o funcionarios, ya en razón de otros factores que hayan de apreciarse en cada caso» (STS 371, 13-12-1993).

Como es obvio, ningún problema plantean los derechos fundamentales recogidos en los artículos 15 y 16.2. Los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no constituyen, ni pueden constituir, una excepción al resto de los ciudadanos.

Se ha planteado en algún momento si el **derecho a la libertad ideológica, religiosa y de culto** puede entrar en conflicto con el deber de disciplina en determinados casos. La doctrina del Tribunal Constitucional al respecto queda clara en la STC 177, 11-11-1996: «El derecho a la libertad religiosa del artículo 16.1 CE garantiza la existencia de un claustro de creencias y, por tanto, un espacio de autode-

terminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual. Pero, junto a esta dimensión interna, esta libertad, al igual que la ideología del propio artículo 16.1, incluye también una dimensión externa de *agere licere* que faculta a los ciudadanos para actuar con arreglo a sus propias convicciones y mantenerlas frente a terceros. Por su parte, el artículo 16.3 al disponer que "ninguna confesión tendrá carácter estatal, establece un principio de neutralidad de los poderes públicos en materia religiosa que (...) veda cualquier tipo de confusión entre funciones religiosas y estatales. Consecuencia directa de este mandato constitucional es que los ciudadanos, en el ejercicio de su derecho de libertad religiosa, cuentan con un derecho a actuar en este campo con plena inmunidad de actuación del Estado, cuya neutralidad en materia religiosa se convierte de este modo en presupuesto para la convivencia pacífica entre las distintas convicciones religiosas existentes en una sociedad plural y democrática (...) El artículo 16.3 no impide a la Fuerzas Armadas la celebración de festividades religiosas o la participación en ceremonias de esa naturaleza. Pero el derecho a la libertad religiosa, en su vertiente negativa, garantiza la libertad de cada persona para decidir en conciencia si desea o no tomar parte en actos de esa naturaleza. Decisión personal a la que no se pueden oponer las Fuerzas Armadas que, como los demás poderes públicos, sí están, en tales casos, vinculadas negativamente por el mandato de neutralidad en materia religiosa del artículo 16.3 CE. En consecuencia, aun cuando se considere que tal participación del actor en la parada militar obedecía a razones de representación institucional de las Fuerzas Armadas en un acto religioso, debió respetarse el principio de voluntariedad en la asistencia y, por tanto, atenderse a la solicitud del actor de ser relevado del servicio, en tanto que expresión legítima de su derecho de libertad religiosa".

Con respecto al resto de los derechos es preciso hacer distinciones. Existen derechos fundamentales en los que las limitaciones para los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no tienen otro alcance distinto al que tendrían para el resto de los ciudadanos; existen derechos cuyo ejercicio ha sido supri-

mido o limitado sólo para algunos componentes de las citadas Fuerzas o Cuerpos en función de las peculiaridades de su estatuto; y sólo existe un caso de prohibición absoluta con carácter general. En efecto, el artículo 8 de la Ley Orgánica 2/1986, residenciado en el capítulo referente a las disposiciones estatutarias comunes, establece que "los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios". Por ello, congruentemente el Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía considera falta muy grave "la participación en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas, o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios".

IV

El **derecho de petición** es una institución que tuvo gran importancia en la historia constitucional inglesa, siendo adoptada posteriormente por la Constitución francesa de 1791. Para un sector de la doctrina científica, su relevancia en la actualidad es mínima al haber emergido vías más eficaces para velar por los derechos, siendo significativo que no está recogido ni en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, ni en el Convenio Europeo de Derechos Humanos.

El artículo 29 de la Constitución establece que "todos los españoles tendrán el derecho de petición individual y colectiva, por escrito, en la forma y con los efectos que determine la ley". Sin embargo, el punto dos del mismo artículo dispone que los miembros de "...los Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica". Congruentemente, el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil considera falta leve "hacer peticiones o reclamaciones (...) prescindiendo del conducto reglamentario", y faltas graves "*hacer reclamaciones, peticiones* o manifestaciones contrarias a la disciplina o basadas en aseveraciones falsas, o *formularlas con carácter colectivo*", así como "hacer reclamaciones

o peticiones con publicidad o a través de los medios de comunicación social".

Según el artículo 28.1 de la Constitución, "Todos tienen **derecho a sindicarse libremente**. 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 y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos..." Ello es congruente con lo dispuesto en el artículo 22.2 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ["El presente artículo no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho (a asociarse libremente y a sindicarse) cuando se trate de miembros de las fuerzas armadas o de la policía"] y a lo regulado en similar sentido en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Los presupuestos básicos del modelo de sindicación español quedaron fijados en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical. Para los Institutos armados de naturaleza civil, el artículo 1.5 establece que el ejercicio del derecho de sindicación se regirá por su normativa específica, es decir, por lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986. Por lo que se refiere al Cuerpo Nacional de Policía, el régimen es el establecido en los artículos 18 y 19 de la misma.

De acuerdo a lo dispuesto en los mismos, los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tienen derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales, así como el de afiliarse a las mismas y a participar activamente en ellas en los términos previstos en esta Ley; si bien, estas organizaciones sindicales sólo podrán estar formadas por miembros del propio Cuerpo. Dichas organizaciones no podrán federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros del referido Cuerpo. No obstante, podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter. Se establecen además como límites al ejercicio del derecho de sindicación y de la acción sindical por parte de los miembros del Cuerpo Nacional de Policía el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos en la Constitución y, especialmente, el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así

como el crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios y la garantía del secreto profesional. Constituirán asimismo límite, en la medida que puedan ser vulnerados por dicho ejercicio, los principios básicos de actuación. La realización de actos o declaraciones que vulneren los límites anteriores se consideran falta grave según el Régimen Disciplinario de este Cuerpo.

En cuanto al ejercicio de los derechos sindicales de las Policías Locales, el artículo 52.2 de la Ley Orgánica 2/1986 se remite a la ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985. Esta Ley es la número 9/1987, de 12 de agosto, en la que se regulan los órganos de representación, determinación de condiciones de trabajo y participación de los funcionarios públicos, de cuyo artículo 2.1, que se refiere a esta cuestión, no se deduce ninguna peculiaridad con respecto a estos Cuerpos. Es decir, a los funcionarios de las Policías Locales se les reconoce el ejercicio de los derechos sindicales conforme a la normativa funcional común. La única limitación, por tanto, se refiere a la imposibilidad del ejercicio del derecho de huelga.

La remisión que la LO de Libertad Sindical efectúa sobre el ejercicio del derecho de sindicación por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que no tengan carácter militar a la normativa específica de estos Institutos queda huérfana en el caso de las Policías de las Comunidades Autónomas, puesto que para ellas la LO 2/1986 no establece nada al respecto. Ante esta situación, algún autor estima que el ejercicio del derecho de sindicación de los policías autonómicos debería quedar sujeto a la normativa funcional común; otros, con base en el artículo 40 de la LO 2/1986, consideran que el legislador, sin justificación constitucional, ha considerado oportuno estar a lo que al respecto dispongan los Estatutos de Autonomía, la legislación de cada Comunidad y los Reglamentos específicos de cada Cuerpo, solución que es la que en la práctica ha imperado y que ha tenido como consecuencia un dispar resultado final.

Los artículos 21 y 22 de la Constitución recogen los **derechos de reunión y asociación**, no estableciéndose en ellos ninguna

particularidad referida a los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Pero estas limitaciones sí están recogidas en las legislaciones específicas del estatuto de cada Cuerpo. Para el Cuerpo Nacional de Policía, sus Regímenes Disciplinarios consideran faltas graves "asistir de uniforme o haciendo uso de ostentación de los distintivos de identificación a cualquier manifestación o reunión pública", así como "promover o asistir a encierros en locales policiales u ocuparlos sin autorización". En cuanto al Cuerpo de la Guardia Civil, la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora de su ejercicio con carácter general, remite a la normativa específica para el caso de las que se celebren en unidades, buques y recintos militares. Según el artículo 180 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, "los militares podrán reunirse libremente para fines lícitos, en lugares públicos o privados, observando lo que, con carácter general o específico, establezcan las disposiciones vigentes. En las unidades, buques y dependencias será imprescindible la autorización expresa de su jefe". El derecho de reunión queda afectado igualmente por el artículo 182 de las Reales Ordenanzas, según el cual los militares no pueden asistir a ningún tipo de reunión de organizaciones políticas o sindicales.

Con respecto a estas limitaciones, conviene recordar que el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos dispone, sobre los derechos de reunión y asociación, que "el presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía..."

Tampoco establece directamente el artículo 23.2 de la Constitución ("asimismo, tienen derecho -los ciudadanos- a acceder en condiciones de igualdad a las funciones y cargos públicos") límites específicos en la materia que estamos tratando, sin embargo, el artículo 70.1 del mismo texto sí que hace mención sobre el **derecho de sufragio pasivo**, remitiendo a la ley electoral a la que no obstante le impone unos criterios mínimos de ineligibilidad e incompatibilidad, y, entre ellos, para los militares profesionales y los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y Policía en activo.

En cuanto a la **libertad de expresión**, no cabe duda que sus límites se derivan del principio de neutralidad política que, como principio básico de actuación, rige para todos los componentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Expresamente, el artículo 178 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas regula este derecho exigiendo a los militares "autorización previa para su ejercicio cuando se trate de cuestiones que pudieran perjudicar a la debida protección de la seguridad nacional o utilice datos que sólo puedan conocer por razón de su destino o cargo", lo que no constituye otra cuestión que la exigencia del deber de secreto profesional, exigible a otras profesiones, y más específicamente, el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil considera falta grave "...Emitir públicamente expresiones contrarias al ordenamiento constitucional, a los símbolos, instituciones o autoridades del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, a los Parlamentarios o a los representantes de otros Estados..." También es preciso tener en cuenta que respecto al derecho de recibir libremente información veraz por cualquier medio de difusión, los miembros de la Guardia Civil, como militares, están sujetos a lo prevenido en el artículo 179 de las Reales Ordenanzas de las fuerzas Armadas: "Los componentes de las Fuerzas Armadas tienen derecho a la posesión y utilización de medios de comunicación social dentro de los recintos militares. No obstante, cuando razones de seguridad nacional, exigencias de la disciplina o defensa de la unidad de las Fuerzas Armadas así lo requieran, podrá limitarse el ejercicio de este derecho por el Ministerio de Defensa o, en caso de urgencia, por la autoridad militar competente..."

V

La naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil supone, como en otros aspectos, peculiaridades en relación con las limitaciones en el ejercicio de los derechos fundamentales respecto a los demás funcionarios policiales.

Así, con respecto al **derecho a la libertad**, el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil

permite sancionar con arresto de uno a treinta días en domicilio por faltas leves, y con uno a dos meses, en establecimiento disciplinario militar, por falta grave.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en Sentencia de 8 de junio de 1976 (caso Engels y otros), consideró que no existe privación de libertad, y por tanto resultan adecuados a las garantías del artículo 5 y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos aquellos arrestos que supongan retención fuera de las horas de servicio, en el domicilio o en un establecimiento militar, según el caso, siempre y cuando puedan los militares castigados con tal sanción continuar desarrollando sus tareas, aun cuando, fuera de las horas de servicio, permanezcan en un local especialmente fijado que no pueden dejar para ir a la cantina, al cine o a las salas de recreo, siempre y cuando no estén encerrados, en cuyo caso sí se violarían tales garantías.

Sin embargo, como ha aclarado el Tribunal Constitucional en Sentencia de 15-6-1981, no "es posible sostener en base al artículo 10.2 CE la aplicación, como Derecho interno español, del artículo 6 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos, que también versa sobre garantías en los procesos penales, porque, de conformidad con el artículo 64 del mismo, España se ha reservado la aplicación de los artículos 5 y 6 en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas". Por otra parte, el mismo Tribunal Constitucional, en Sentencia de 24-5-1983, estableció que "las faltas militares graves y sus correcciones (...) forman parte del (...) régimen disciplinario, régimen cuyo carácter singular está reconocido en la misma CE, ya que de su artículo 25.3 se deduce a *sensu contrario* que la Administración Militar puede imponer sanciones que directa o subsidiariamente impliquen privación de libertad". En definitiva, los miembros de la Guardia Civil pueden ser privados de libertad por infracciones recogidas en el Régimen Disciplinario, en vía administrativa, siendo tal decisión constitucional, como se ha visto.

También el derecho de sindicación queda sujeto a las consecuencias de la naturaleza militar de la Guardia Civil. La propia LO 2/1986 ya prohíbe con carácter absoluto, para sus

miembros, el ejercicio del derecho de sindicación. Ello no hace sino estar en sintonía con el artículo 181 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas: "Los miembros de las Fuerzas Armadas, por cuyos intereses vela el Estado, no podrán participar en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa", constituyendo falta muy grave, en el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, promover o pertenecer a sindicatos.

BIBLIOGRAFIA

BARCELONA LLOP, Javier: *Seguridad y Policía en la Constitución española*. Actas del VII Seminario Duque de Ahumada (Seguridad y Estado Autonómico). Ministerio de Justicia e Interior. Madrid, 1996.

TORRES DEL MORAL, Antonio: *Principios de Derecho Constitucional Español*. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense, 3.ª ed., renovada. Madrid, 1992.

SUAREZ GONZALEZ, Fernando: *Limitaciones al ejercicio de derechos fundamentales individuales y colectivos*. Actas del X Seminario Duque de Ahumada (El Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La Guardia Civil). Ministerio del Interior. Madrid, 1996.