

# ESTATUTO JURIDICO DE LA GUARDIA CIVIL

**JOSE PARDOS ALDEA**

Teniente Coronel de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

## PREAMBULO

El artículo 8 de nuestra Constitución no sólo asigna a las Fuerzas Armadas españolas la misión que deben cumplir, sino que llega a determinar su composición: están **constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.**

A la vista de su contenido, muchos miembros del Cuerpo no supimos inicialmente, con certeza, si la Guardia Civil quedaba integrada o excluida de las Fuerzas Armadas; una cosa resultaba clara: sólo estaba incluida en las Fuerzas Armadas si continuaba formando parte del Ejército de Tierra.

Al tiempo de publicarse nuestra Carta Magna seguían pujantes dos opiniones diferentes sobre cuál debía ser la ubicación correcta de la Guardia Civil en la estructura institucional del Estado. Una de ellas defendía la permanencia del Cuerpo en el seno del Ejército de Tierra, como venía ocurriendo durante más de un siglo, a semejanza de la Gendarmería francesa o del Cuerpo de Carabineros italiano; la otra, abogaba por configurarlo como un "cuarto Ejército", expresión que resumía el deseo de conservar la naturaleza militar de la Guardia Civil, pero segregándola del Ejército de Tierra del que le diferenciaba la misión a cumplir de ordinario.

Ninguna de ambas posturas veía obstáculo para sus argumentos en el contenido del artículo 8 CE; por otra parte, el carácter funcional y no

organizativo del artículo 104 —que determina la misión que corresponde cumplir a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad— no decantó la opinión general en favor de una u otra posición.

Tampoco el legislador demostró un especial interés por resolver, con urgencia y claridad, esta cuestión; disposiciones con rango de ley publicadas muchos años más tarde que la Constitución, siguen incluyendo a la Guardia Civil entre las Fuerzas Armadas y ha sido la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional (en adelante Ley 17/89) —que deroga la ya centenaria Ley Constitutiva del Ejército del 29 de noviembre de 1878—, la que proporciona una nueva organización a las Fuerzas Armadas, tanto en su conjunto como en cada uno de los Ejércitos que las integran, y no incluye a la Guardia Civil en ninguno de ellos.

Aunque parezca sorprendente, hasta el día 1 de enero de 1990 —fecha de entrada en vigor de la Ley 17/89, ya citada— la Guardia Civil seguía integrada en el Ejército de Tierra de acuerdo con el contenido de leyes seculares no derogadas expresamente y a pesar de que esta circunstancia resulte discordante con el espíritu del artículo 8 de nuestra Constitución. Hoy nadie parece poner en duda que la Guardia Civil no forma parte de las Fuerzas Armadas porque no está integrada en ninguno de nuestros Ejércitos.

## MISIONES

La tajante separación entre la misión que el artículo 8 de la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas y la que el artículo 104 atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es, en el caso de la Guardia Civil, más aparente que real.

Las Fuerzas Armadas tienen la misión de **garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional**; podemos preguntarnos cuándo habrán de dedicarse los Ejércitos españoles al pleno cumplimiento de su misión. En un Estado de Derecho la respuesta ha de tener contenido jurídico: cuando las Cortes Generales lo dispongan, es decir, cuando se haya declarado el estado de sitio (artículo 116.4 CE) y cuando el Rey, previa autorización de las Cortes Generales, haya declarado la guerra (artículo 62.3 CE). En tiempo de paz las Fuerzas Armadas se preparan y equipan para atender eficazmente la importante misión que han de cumplir cuando sean requeridas a tal fin por los representantes de la soberanía na-

cional. Esa permanente preparación también forma parte de la misión asignada a las Fuerzas Armadas, pero no es el núcleo esencial del cometido que la Constitución asigna a nuestros Ejércitos.

La Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio (en adelante L.O. 6/80), en sus artículos 38 y 39, declara que 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, en tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa, expresión que también aparece repetida en el artículo 9.b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante L.O. 2/86).

Declarada la guerra o el estado de sitio, la Guardia Civil queda absolutamente integrada en el Ministerio de Defensa sin más necesidad que la avocación del cupo mayoritario de la capacidad operativa del Cuerpo —que, en tiempo de paz se halla a disposición del Ministro del Interior— para dedicarla al cumplimiento de la misión que el artículo 8 asigna a las Fuerzas Armadas.

La Ley 17/89 citada señala en su preámbulo que en el marco de la función militar —es decir, en el cumplimiento de la misión y que el artículo 8 CE asigna a las Fuerzas Armadas— no podía faltar la Guardia Civil por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, y en su primer artículo afirma que la función militar es un servicio que también presta la Guardia Civil en cumplimiento de las misiones de carácter militar que de acuerdo con la L.O. 2/86 se le encomienden.

Así pues, la Guardia Civil participa en el cumplimiento de la misión que el artículo 8 CE asigna a las Fuerzas Armadas, en los siguientes casos:

- a) *En tiempo de paz, cuando cumpla las misiones de carácter militar que el Ministro de Defensa o el Gobierno le encomienden.*
- b) *En tiempo de guerra y en estado de sitio, en el cumplimiento de todos los servicios que preste.*

Producida la situación que aconseja declarar la guerra o el estado de sitio, no es momento oportuno para dotar a la Guardia Civil de una estructura jerárquica acorde con los diferentes empleos de su personal, ni para iniciar la aplicación a sus miembros del régimen penal y disciplinario militar, ni para que participen de

los derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas, ni para imbuirles con urgencia de su condición militar, ni para proporcionarles una formación conjunta castrense y policial ni para situar a sus Unidades en puntos relevantes de nuestra geografía o dotarlas del armamento adecuado; todo ello debe estar previsto y garantizado en tiempo de paz y nuestras leyes, previsoramente, así lo disponen como más adelante tendremos ocasión de comprobar.

## LA GUARDIA CIVIL Y LAS FUERZAS ARMADAS

Tanto el artículo 8 como el 104 CE anuncian la publicación de leyes que desarrollen sus respectivos contenidos.

La primera en ver la luz fue la L.O. 6/80, que regula los criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar; en los debates parlamentarios para discutir su articulado pudo cuestionarse, por primera vez probablemente, si la Guardia Civil estaba o no incluida en las Fuerzas Armadas que enumera el artículo 8 CE y si participaba o no en el cumplimiento de la misión que la Constitución asigna a nuestros Ejércitos. Esa Ley 6/80 distingue, al regularlas por separado, entre Fuerzas Armadas y Guardia Civil; a esta última dedica no el artículo 35 como constaba en el proyecto, sino los artículos 38 y 39 que integran un título asignado en exclusiva a la Guardia Civil y distinto al que dedica a las Fuerzas Armadas.

El criterio de las Cortes respecto de la diferenciación de las Fuerzas Armadas y Guardia Civil y del reconocimiento de que este Cuerpo participa en la misión de la defensa nacional no había cambiado cuando fue publicada la Ley Orgánica 1/1984, de 5 de enero, que modifica parcialmente la ya citada L.O. 6/80, pero mantuvo íntegro el contenido de los dos artículos que se refieren a la Guardia Civil.

Ninguna Ley ha excluido expresamente a la Guardia Civil del seno del Ejército de Tierra, pero en los artículos 14 a 17 de la Ley 17/89, destinados a enumerar los Cuerpos que lo integran, no figura nuestro Cuerpo. Si no forma parte del Ejército de Tierra queda excluido de las Fuerzas Armadas.

## LA GUARDIA CIVIL COMO FUERZA O CUERPO DE SEGURIDAD

El artículo 104 CE, que define claramente cuál es la misión asignada a las Fuerzas y Cuerpos

de Seguridad, no proporciona criterios para conocer las diferencias que puedan existir entre el concepto de "Fuerza" y el de "Cuerpo" de Seguridad.

El artículo 2 de la L.O. 2/86 distingue entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.

Tanto el Cuerpo Nacional de Policía como los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales son, a tenor de sus artículos 9, 41 y 52, respectivamente, Institutos armados de naturaleza civil mientras que la Guardia Civil es un Instituto armado de naturaleza militar. Ello da ocasión para preguntarse si la expresión "Fuerzas de Seguridad" se refiere, en exclusiva, a la Guardia Civil por su naturaleza castrense mientras los demás Institutos armados de naturaleza civil se hallan incluidos en la denominación genérica de "Cuerpos de Seguridad". De no ser así, carece de justificación la compleja expresión de "Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado" que incluye solamente a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía.

El artículo 104 CE tiene carácter funcional; determina cuál es la misión de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero, a diferencia del artículo 8, no enumera su composición, ni dónde están ubicados, orgánicamente, las Fuerzas y los Cuerpos integrantes, ni el grado de su adscripción —preferente o exclusiva— al cumplimiento de ese compromiso constitucional. Es la L.O. 2/86 la que puede dar respuesta a alguna de esas cuestiones y, por lo que ahora interesa, diremos que los Cuerpos de Policía participan en el cumplimiento de esa misión siempre y en exclusiva; no ocurre lo mismo con la Guardia Civil que concurre a su cumplimiento mayoritariamente —ya que puede simultañarlo con el cumplimiento de servicios de carácter militar— y sólo en tiempo de paz, puesto que en tiempo de guerra o en estado de sitio tienen carácter castrense todos los servicios que preste.

## DEPENDENCIA E INTEGRACION DE LA GUARDIA CIVIL

El artículo 9 de la L.O. 2/86 reproduce, esencialmente, el contenido de los artículos 38 y 39 de la L.O. 6/80. Dice que la Guardia Civil **es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior en el**

**desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.**

El párrafo que antecede se limita a determinar la dependencia funcional —es decir, operativa— de la Guardia Civil según sea el carácter del servicio prestado o la situación nacional en el momento de prestar dichos servicios. No contiene datos suficientes para resolver, claramente y por sí solo, la ubicación orgánica de la Guardia Civil en uno u otro de los Ministerios citados aunque reitera la naturaleza militar de la Guardia Civil. La Guardia Civil es militar en su misma esencia; no es un Cuerpo civil militarizado, sino un Cuerpo intrínsecamente militar.

Esta naturaleza militar de la Guardia Civil proclamada por la L.O. 6/80 y por la L.O. 2/86; la condición de militar de todos y cada uno de sus miembros reconocida por la Ley 17/89 en su artículo 1, apartado 3, y en su artículo 4, apartado 3; el hecho de que estén sujetos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas; la reserva, en favor del Ministro de Defensa, de la facultad de separar del servicio a los miembros de la Guardia Civil —según afirma el artículo 66, en relación con el 61, de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (en lo sucesivo L.O. 12/85) y en el artículo 15, párrafo segundo, de la L.O. 2/86 que eleva a rango de Ley el contenido de la Resolución que figura en la Instrucción XIX de la Orden 43/1986, de 27 de mayo, que da instrucciones para la aplicación del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas—, y, por último, el cumplimiento del servicio militar en el voluntariado especial de la Guardia Civil a tenor de lo dispuesto en el artículo 174 del Real Decreto 611/1986, de 21 de marzo, que aprueba el Reglamento para el Servicio Militar, ponen de manifiesto que el Cuerpo de la Guardia Civil se halla integrado en la estructura orgánica del Ministerio de Defensa.

Sólo así se entiende la dependencia **exclusiva** del Ministro de Defensa sin más trámite que la puesta a su disposición de toda la capacidad operativa del Cuerpo.

La circunstancia de estar integrado orgánicamente en un Ministerio y depender funcionalmente de otro, no ya Ministerio, sino Poder del Estado, no es privativa del caso que estamos contemplando. Así la disposición adicional

tercera, párrafo 4, de la L.O. 2/86 reconoce la intervención del Ministerio de Hacienda en la regulación de las misiones del Resguardo Fiscal encomendadas a la Guardia Civil y, por su parte, el artículo 126 CE dice que **la Policía Judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente en los términos que la ley establezca.** Este artículo 126 persigue dos finalidades: la primera, afirmar que la Policía Judicial, depende de los Organos de Administración de Justicia, es decir, del Poder Judicial; la segunda, determinar en qué consiste la Policía Judicial, y lo hace con criterio funcional de manera que queda definida como una actividad y no como una Institución o conjunto de Instituciones dedicadas al cumplimiento de esa misión.

No dice la Constitución qué entidades han de desempeñar la función de Policía Judicial ni cuál será su ubicación en el organigrama de la Administración del Estado: la Ley 2/86 ha venido a completar el citado artículo 126 asignando la misión de Policía Judicial a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con los que colaboran, al mismo fin, las Policías Autónomas y las Locales. Como se puede comprobar, Instituciones integradas orgánicamente en el Poder Ejecutivo dependen funcionalmente del Poder Judicial.

Para interpretar correctamente el artículo 10, segundo párrafo, de la L.O. 2/86, que establece la dependencia de la Dirección General de la Guardia Civil respecto del Ministro del Interior, a través del Director de la Seguridad del Estado, es preciso distinguir entre el Cuerpo de la Guardia Civil y su Dirección General. La Guardia Civil, como Cuerpo de naturaleza militar, está integrada —en estricta interpretación de las leyes vigentes— en el Ministerio de Defensa, aunque separada de las Fuerzas Armadas. Por eso los Reales Decretos de organización del Ministerio del Interior hacen referencia a la Dirección General de la Guardia Civil y los de Defensa, al enumerar sus órganos integrantes, pueden hacer referencia a la Dirección General, aunque, con mayor frecuencia, citan a la Guardia Civil como Cuerpo militar.

La línea de separación entre la Dirección General y el Cuerpo de la Guardia Civil viene señalada en la Orden de 20 de mayo de 1988, que reorganiza la Dirección General del Cuerpo. El simple título de la Orden reconoce que la Dirección General es una realidad distinta del Cuerpo de la Guardia Civil al que no se refieren ni el título ni el contenido de la Orden, salvo

indirectamente. En su artículo Primero. Uno puede estar la clave de la cuestión. La Dirección General de la Guardia Civil es el centro directivo al que **corresponde la organización y gestión de los servicios desempeñados por el Cuerpo, así como la preparación, planeamiento y desarrollo de las políticas de personal y enseñanza, la política presupuestaria y la gestión de los recursos financieros y materiales del Cuerpo y la aplicación del Régimen Disciplinario en lo que no esté reservado al Ministro de Defensa.** El artículo podría resumirse diciendo que la Dirección General de la Guardia Civil auxilia al Director General en el cumplimiento de las misiones que, directamente o por delegación de los Ministros del Interior y de Defensa, le atribuye la legislación vigente para gestionar los servicios que presta el Cuerpo de la Guardia Civil, para administrar sus recursos humanos y materiales y para aplicar el régimen disciplinario de sus miembros.

Por su parte, el artículo 14 de la L.O. 2/86 viene a completar el contenido del artículo 9. Dice así:

**1. El Ministerio del Interior dispondrá todo lo concerniente a servicios de la Guardia Civil relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias atribuidas por esta Ley, así como a sus retribuciones, destinos, acuartelamientos y material.**

**2. Conjuntamente, los Ministros de Defensa y del Interior dispondrán todo lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, y propondrán al Gobierno el nombramiento del titular de la Dirección General de la Guardia Civil, así como la normativa reguladora del voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma.**

**3. El Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil...**

El contenido de este artículo puede analizarse desde distintos puntos de vista. Si nos ajustamos a su tenor literal, vemos que las competencias de los Ministros vienen concretadas en el verbo "disponer". ¿Debe entenderse que su competencia se agota en el hecho de dictar "disposiciones" para ser observadas por la Dirección General de la Guardia Civil? Parece una interpretación estricta pero congruente con la dependencia funcional, compartida, del Cuerpo para el servicio. Depender funcionalmente de

alguien obliga a poner a su disposición toda o parte de la propia capacidad operativa para cumplir las necesidades sentidas por aquel de quien se depende. En un Estado de Derecho las Instituciones funcionan de acuerdo con el conjunto de normas jurídicas que delimitan su misión y su régimen estatutario; desde este punto de vista, y salvo situaciones de emergencia, la facultad asignada a los Ministros del Interior y de Defensa, en el último artículo transcrito, se consume en la posibilidad de dictar normas para regular las materias de su respectiva competencia.

Otro enfoque interpretativo de ese artículo 14 puede estar orientado a averiguar cuál es el motivo que justifica esa distribución de competencias ministeriales respecto de la Guardia Civil. Con carácter inmediato se advierte que el núcleo de competencias del Ministro del Interior gravita sobre la dependencia mayoritaria del servicio que, para atender materias de su competencia, presta el Cuerpo en tiempo de paz. Es de justicia que el receptor del servicio afronte la carga económica de las retribuciones del personal que lo presta y de la infraestructura material necesaria para ello y, al mismo tiempo, decida sobre el destino que se asigne a cada individuo que participe en la prestación de ese servicio.

Además de ser justo es conveniente porque en el ejercicio del amplio margen de libertad con que cuentan los Poderes del Estado para determinar la estructura de la administración pública no deben ignorarse las corrientes de opinión de cada momento histórico y, en nuestro tiempo, se advierte una especial sensibilidad para examinar el monto y la evolución de los llamados gastos militares; por ello parece aconsejable asignar a ese concepto sólo la carga presupuestaria directamente vinculada a los gastos de la defensa nacional.

Interesa a los dos Ministros citados quién sea la persona nombrada como Director General de la Guardia Civil y, en otro orden de cosas, también la capacitación profesional de los miembros del Cuerpo, las características de su armamento y el despliegue de sus Unidades y medios, y así lo reconoce el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/86 al atribuirles competencia conjunta en esas materias.

Al Ministro de Defensa corresponde disponer cuanto afecta al estatuto personal del Guardia Civil como militar profesional, especialmente en materia de ascensos y situaciones.

Como puede observarse, el artículo comentado tiene como finalidad reconocer las competencias, singulares o compartidas, de los Ministros de

Defensa y del Interior y atribuirles la facultad de dictar disposiciones para regular las materias de su respectiva responsabilidad, normas que observarán los miembros y Unidades de la Guardia Civil y la Dirección General del Cuerpo en el ejercicio de las misiones que tiene asignadas.

Segregada la Guardia Civil del Ejército de Tierra —y por consiguiente de las Fuerzas Armadas— se ha quedado tan cerca como resulta posible; es tan evidente este hecho que el legislador no se ocupa de llevarlo al contenido de ninguna norma. Quienes sostienen que la Guardia Civil, como Cuerpo, está integrado en la estructura del Ministerio del Interior no pueden aportar disposición alguna en que basar su opinión. Las leyes contienen numerosas referencias que permiten sostener la permanencia de la Guardia Civil en la organización del Ministerio de Defensa, pero ninguna que señale su integración en el Ministerio del Interior; podría ser de otra forma, pero no lo es porque el legislador no lo ha querido.

Por encima de cualquier interpretación de la literalidad de las leyes hay una razón lógica que debe presidir cualquier discusión en esta materia. Se trata del equilibrio de las Instituciones en un sistema democrático; las Fuerzas Armadas no sólo tienen la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, que orienta su actividad a la defensa de nuestro territorio frente a amenazas externas, sino que deben defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, cometidos de clara orientación interna y cuyo cumplimiento sólo podrán garantizar si realmente resultan ser la Institución armada que, junto con la fuerza moral que les proporcione actuar por mandato de los legítimos representantes del pueblo español, cuentan con superioridad de poder fáctico, aspecto que sería cuestionable si la Guardia Civil no estuviera integrada en el Ministerio de Defensa y no participara, en momentos de crisis, en el cumplimiento de la misión que describe el artículo 8 CE.

## LA GUARDIA CIVIL Y LA LIBERTAD DE SINDICACION

Al artículo 28 CE pertenece la afirmación de que **todos tienen derecho a sindicarse libremente. La Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de ese 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. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses.**

La situación de ese artículo entre los derechos fundamentales y libertades públicas exige que la norma que desarrolle su contenido ha de tener rango de Ley Orgánica (artículo 81.1 CE). Por lo que se refiere a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley reguladora del derecho a la sindicación es la L.O. 2/86, que en su artículo 15, apartado 2, resulta tajante al decir que **los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni hacer peticiones colectivas; individualmente podrán ejercer el derecho de petición en los términos establecidos en su legislación específica.**

Por lo que se refiere a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, el derecho a la libertad de sindicación se ejerce con las limitaciones establecidas por esa Ley en su artículo 6, apartado 8, que les prohíbe el **ejercicio del derecho a la huelga y a las acciones sustitutivas o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios** y en sus artículos 18 y 19, que imponen otras limitaciones con respecto al derecho de sindicación reconocido a los españoles no funcionarios.

Así pues, una Ley Orgánica que desarrolla el mandato constitucional prohíbe la existencia de sindicatos en la Guardia Civil de forma tan rotunda que no queda margen para la duda. Podría haber sido de otra forma porque el artículo 28 CE permite una amplia gama de grados que oscilan entre la prohibición absoluta y la libertad máxima en el ejercicio del derecho a la sindicación, pero ha sido así.

Una vez más da la impresión de que las Cortes españolas han unido a la Guardia Civil con las Fuerzas Armadas en la prohibición del derecho a la sindicación, lo que puede interpretarse como una decisión inspirada en la incertidumbre de un futuro en el que la Guardia Civil puede ser llamada a participar en la misión de la defensa nacional, actividad difícilmente compatible con un derecho a la sindicación aceptablemente permisivo.

Los efectos de esta prohibición pueden ser compensados con una especial sensibilidad

en el ejercicio del mando para conocer, exponer, valorar y resolver aquellos problemas de la Institución y de sus miembros que podrían encontrar cauce adecuado en la actividad sindical. La prohibición del derecho a sindicarse será tanto menos advertida cuantas menos situaciones queden insatisfechas por falta de un conducto rápido y eficaz para canalizarlas y resolverlas. Todos debemos aportar la dosis de atención necesaria para que la privación de tan importante derecho no vaya acompañada de perjuicios producidos por falta de cauces idóneos para satisfacer las necesidades de la Guardia Civil y los derechos profesionales de sus miembros.

## REGIMEN PENAL

El artículo 8 de la L.O. 2/86, en su apartado 1, dice que la jurisdicción ordinaria será la competente para conocer de los delitos que se cometan contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad —tanto del Estado como de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones locales—, así como de los cometidos por éstos en el ejercicio de sus funciones.

Por lo que se refiere a la Guardia Civil, será la jurisdicción ordinaria la competente para conocer de los delitos cometidos contra sus miembros cuando desempeñen —como hacen habitualmente— funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; en servicios de esa naturaleza, los miembros del Cuerpo tienen carácter de agentes de la Autoridad, salvo que el delito sea de atentado en cuya ejecución se empleen armas de fuego, explosivos u otros medios de agresión de análoga peligrosidad, en cuyo caso tendrán consideración de Autoridad (artículo 7 de la L.O. 2/86).

Si los miembros de la Guardia Civil cumplen las misiones de carácter militar que se les encomienden, tendrán consideración de fuerza armada que, por simplificar, es la versión de agente de la Autoridad en la jurisdicción castrense (artículo 7, apartado 3, de la L.O. 2/86).

Es un error interpretar que esa consideración de fuerza armada signifique que la Guardia Civil sólo pertenece a las Fuerzas Armadas cuando cumple misiones de carácter militar. Ya hemos dicho que la Guardia Civil no pertenece a las Fuerzas Armadas ni en tiempo de paz ni en estado de sitio o tiempo de guerra, ni cuando preste servicios de carácter militar ni cuando participe íntegramente en el cumplimiento de misiones de defensa nacional.

Otra cuestión consiste en determinar qué jurisdicción es competente para conocer de los delitos que cometan los miembros del Cuerpo. Será la jurisdicción ordinaria la que conozca de todos los delitos que cometan salvo aquellos que se ejecuten durante el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se les encomienden y de aquellos otros que por razón del lugar, del delito y de la condición militar del autor corresponda conocer a la jurisdicción castrense.

## REGIMEN DISCIPLINARIO

Una intensa polémica está surgiendo en torno al régimen disciplinario aplicable a los miembros de la Guardia Civil. El artículo 15 de la L.O. 2/86 dice que **la Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica. En todo caso será competente para la imposición de la sanción de separación del servicio el Ministro de Defensa, previo informe del Ministro del Interior.**

Por su parte, el artículo 4, apartado 3, de la Ley 17/89 dice 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.** Debemos dejar constancia de que al publicarse tanto la L.O. 2/86 como la Ley 17/89 estaba en vigor la L.O. 12/85 ya citada. También debemos advertir que el legislador prestó más atención al contenido de la L.O. 12/85 que a su denominación, ya que su texto incluye claramente a los miembros de la Guardia Civil, pero el título general de la norma es el de **Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas**, que no se corresponde con el ámbito personal de aplicación de su articulado.

Razonable es la duda sobre el acierto del legislador al incluir en un solo régimen disciplinario no ya a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, sino a los militares de carrera y a los que se hallan prestando su servicio militar obligatorio. Pueden existir menos diferencias en las conductas que resulten sancionables disciplinariamente en un Cabo de la Guardia Civil y un Coronel de cualquier Ejército, por ejemplo, que entre un soldado y un Sargento de la misma Unidad militar; la profesionalidad es fuente de homogeneidad.

Otro aspecto discutible es la viabilidad de un régimen disciplinario destinado a aplicarse tanto en tiempo de paz como en tiempo de guerra y, por último, puede cuestionarse 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 o bien una u otra de esas características según la personalidad del afectado.

Es lógico que el legislador se incline hacia la privación de libertad para sancionar a aquel de quien no consta su solvencia económica o de quien pueda carecer de interés por la limpieza de su historial castrense, pero el militar de carrera, que depende para destinos y ascensos de sus vicisitudes personales, debe cuidar con esmerado celo su conducta a fin de no incurrir en causa de demérito, y esa preocupación podría ser suficiente estímulo, en muchos casos, para inducirle a acomodar su conducta a la ética profesional, aspecto educativo que debe cumplir un régimen disciplinario.

Estas observaciones parecen formulables no sólo desde el campo de la Guardia Civil, sino también desde la situación del militar profesional de las Fuerzas Armadas, y con más razón todavía si es militar de carrera.

La referencia a la **normativa específica** que figura al final del apartado 3, artículo 4, de la Ley 17/89 —ya transcrito en este mismo epígrafe— no parece correctamente interpretada por quien deduce de ella la obligación de completar, para la Guardia Civil, el régimen disciplinario militar.

Por una parte, un régimen disciplinario es un conjunto normativo cerrado, completo y suficiente para regular la conducta de quienes comparten una profesión; en este caso la profesión militar, de la que participan todos los miembros de la Guardia Civil. Cabe preguntarse inicialmente si ese régimen, como conjunto unitario, es aplicable o no a los miembros del Cuerpo, cuestión que resuelve claramente la Ley en sentido afirmativo: el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas es directamente aplicable a los miembros de la Guardia Civil. Queda, por tanto, una sola vía de actuación: aplicarlo a los miembros del Cuerpo y, de acuerdo con una interpretación que parece equivocada, completarlo con otras normas específicas, lo que supone un rigor complementario que en su día no quiso el legislador y que ahora puede en-

tenderse como una discriminación injustificable desde cualquier punto de vista.

En la interpretación del artículo que comentamos debe partirse de un análisis previo: la norma que debería aprobar un complemento disciplinario para los miembros de la Guardia Civil ha de tener rango de Ley Orgánica como corresponde a las normas que regulan derechos fundamentales de la persona y, desde esa posición, carece absolutamente de sentido que en una Ley ordinaria las Cortes Generales se obliguen a sí mismas a dictar en el futuro una Ley Orgánica precisamente sobre una materia que ya regularon.

Como hemos dicho, puede cuestionarse el acierto del legislador al dictar un solo régimen disciplinario para todo tiempo y para todos los militares por dispares que sean sus circunstancias pero, una vez aprobado, tiene carácter exclusivo y excluyente y resulta aplicable a los miembros de la Guardia Civil que no precisan de un rigor complementario en materia de disciplina.

Parece claro que la expresión **asi como a su normativa específica** con que termina el apartado 3 del artículo 4, tan citado, no se refiere a las leyes penales y disciplinarias militares —que resultan de aplicación necesaria y suficiente para los miembros de la Guardia Civil—, sino al contenido íntegro del apartado 3; es decir, los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares, están sujetos al régimen general de derechos y deberes del personal de las Fuerzas Armadas en aquello que les sea aplicable y, en lo que no les sea de aplicación, a su normativa específica. Una de las materias que les resulta aplicable, y no por remisión sino directamente, es el régimen disciplinario militar.

El artículo que estamos examinando forma parte del contenido de la Ley 17/89, que tiene la misión de establecer el régimen jurídico del personal militar profesional, de simplificar y racionalizar la organización de las Fuerzas Armadas y de cada uno de los Ejércitos que las componen y de regular una diversidad de materias en algunas de las cuales la Guardia Civil tiene dependencia exclusiva del Ministro del Interior —como ocurre con los destinos que la Ley 17/89 regula en los artículos 72 a 80— o dependencia conjunta del Ministro del Interior y del de Defensa —como sucede en materia de enseñanza, a la que esa Ley dedica los artículos 32 a 62—. Así pues, el régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas será aplicable a los miembros de la Guardia Civil en algunas materias, pero no en otras; en este último caso se ajustarán

a su normativa específica. A esa misma situación se refiere el apartado 1 del artículo 4 de la misma Ley 17/89 al decir que el régimen de personal de la Guardia Civil se establecerá conforme a lo dispuesto en la L.O. 2/86 y se basará, además, en la presente Ley.

El artículo 15 de la L.O. 2/86, en su apartado 1, recoge la misma referencia a la **normativa específica**, y en su apartado 2 —quizá por huir de la repetición— habla de **legislación específica** de la Guardia Civil.

Ello pone de manifiesto que cuando el legislador regula el régimen general aplicable a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, califica de **específicas** a las normas que deben figurar en el sistema normativo castrense y que resultan aplicables a la Guardia Civil o a sus miembros por su naturaleza o condición militar, y cuando establece el régimen general de derechos y obligaciones del personal militar denomina **normativa específica** a la que resulta aplicable a la Guardia Civil o a sus miembros por su carácter de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que recoge un sistema jurídico distinto al castrense.

Profunda y sinceramente lamento disentir de la interpretación que el Tribunal Constitucional hace de la expresión **normativa específica** en los últimos apartados del Cuarto Fundamento Jurídico de su Sentencia de 16 de noviembre de 1989, interpretación de la que se deriva una recomendación al legislador para que regule la materia disciplinaria de la Guardia Civil de **un modo directo y positivo y no, como hasta ahora, por medio de técnicas de exclusión y de remisión**. Estoy firmemente convencido de que ya lo hizo directa y positivamente y que la laguna legislativa que parece advertir nuestro Tribunal Constitucional no existe en la realidad; sólo parece deducirse de las frases que el legislador utiliza para remitirse, de un bloque legal a otro, en materias concretas en las que la Guardia Civil no se ajusta a las normas generales o comunes contenidas en la Ley en la que figura la remisión.

En este lugar cabe hacer una breve referencia a la causa que justifica el informe previo del Ministro del Interior en el caso de que el Ministro de Defensa, en uso de su competencia, imponga a los miembros de la Guardia Civil la sanción de separación del servicio.

Resulta claro que no es indiferente para el Ministro del Interior la sanción de separación del servicio aplicada a los miembros de la Guardia Civil, y ello porque precisamente en materia de servicio, aunque no en materia disciplinaria, este personal depende del Ministro

del Interior. Ese informe no vinculante parece destinado no sólo a salvaguardar el interés legítimo del responsable de la administración general de la seguridad ciudadana, sino también a respetar un mandato legal, ya que esos miembros pueden estar adscritos, por el Ministro del Interior, a Unidades de Policía Judicial y, a tenor del artículo 34 de la L.O. 2/86, no podrán ser **removidos o apartados de la investigación concreta que se les hubiera encomendado hasta que finalice la misma o la fase del procedimiento judicial que la originara, sino es por decisión o con la autorización del Juez o Fiscal competente**.

Una referencia de parecida justificación recoge la —ya degradada a rango de norma reglamentaria— Ley 48/1981, de 24 de diciembre, de **Clasificación de mandos y regulación de ascensos en régimen ordinario para los militares de carrera del Ejército de Tierra** cuyo contenido es directamente aplicable a todos los Oficiales de la Guardia Civil. Esa Ley, en su disposición final tercera, dice que **el desarrollo de la presente Ley, en lo que se refiere al Cuerpo de la Guardia Civil, se efectuará conjuntamente por los Ministros de Defensa e Interior**, y ello porque los nuevos criterios que introduce en materia de ascensos iban a producir alteraciones en la plantilla de los diferentes empleos de Oficial —con la correspondiente repercusión operativa y económica—, y aunque en materia de ascensos la Guardia Civil depende del Ministro de Defensa, la iniciativa unilateral de éste produciría perturbaciones en el servicio que el Ministro del Interior debía conocer con la debida antelación para prevenir sus efectos.

En resumen, a mi modo de ver resulta directamente aplicable a los miembros de la Guardia Civil el contenido de la L.O. 12/85, que por imprecisión terminológica, que se produce con frecuencia, tiene la denominación general de **Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas** cuando debería titularse **Régimen disciplinario militar**; ese Régimen constituye un sistema jurídico completo, cerrado y suficiente para sancionar conductas no delictivas de quienes tienen la condición de militares de forma que resulta excluyente de cualquier otro régimen disciplinario; si por imperativo legal es aplicable a los miembros de la Guardia Civil, debe entenderse que es incompatible con cualquier otro, de modo que si se decidiera variarlo para los miembros del Cuerpo, sería preciso diseñar uno nuevo y totalmente separado del actual porque nadie debe estar sometido a dos regímenes disciplinarios profesionales diferentes.

Aunque el legislador no está comprometido con el futuro, optó por incluir a la Guardia Civil en un sistema disciplinario compartido con las Fuerzas Armadas para ser aplicado por los mandos naturales del Cuerpo, por su Director General y por el Ministro de Defensa, y en esa materia carece de competencia el Ministro del Interior.

## REGLAMENTO ORGANICO DE LA GUARDIA CIVIL

La disposición adicional tercera, apartado 2, de la L.O. 2/86 dice que **el Gobierno, a propuesta conjunta de los Ministros de Defensa o Interior, aprobará el Reglamento orgánico y de servicio de la Guardia Civil.** Muchos intentos se han realizado en los últimos años para dotar al Cuerpo de ese Reglamento y, hasta el momento, ninguno de ellos ha fructificado. Creo que es estéril el esfuerzo destinado a cumplir ese mandato si el objetivo se halla presidido por la idea de lograr un texto normativo con vocación de permanencia; parece oportuno detenerse a analizar la finalidad de un **Reglamento orgánico y de servicio** y a determinar la naturaleza de las normas que contiene. Si empezamos por este último aspecto, llegaremos a la conclusión de que contendrá, básicamente, tres tipos de normas: por una parte, normas de carácter ético a las que deben acomodarse su conducta, en todo momento, los miembros del Cuerpo; por otra, normas destinadas a determinar la estructura de la Guardia Civil y el funcionamiento de sus distintos órganos y, por último, normas que establecen la doctrina para la prestación del servicio.

La decisión de llevar a un Reglamento esa diversidad de normas ha de tomarse después de contrastar la vocación de permanencia y estabilidad de ese compendio con la naturaleza cambiante de los preceptos jurídicos que determinan la organización de la Guardia Civil en una sociedad en continua transformación y con el carácter evolutivo de la doctrina destinada a garantizar la prestación de un servicio eficaz y permanentemente actualizado.

Hoy más que nunca la Guardia Civil se halla inmersa en un proceso de cambio prudente, pero decidido; en esa situación no parece viable la idea de incorporar normas organizativas, funcionales y doctrinales a un texto concebido con la idea de estabilidad que tradicionalmente se asocia, en el Cuerpo, al concepto de Reglamento.

Por ello, en materias de organización y de servicio puede satisfacerse aquel mandato legal por la vía de formar un cuerpo de derecho administrativo que surja de la yuxtaposición de las normas vigentes que en un ordenamiento en continuo y acelerado proceso de cambio afecten al Cuerpo.

Por cuanto se refiere a la ética profesional derivada de nuestra condición de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pocas diferencias esenciales pueden existir con respecto a la moral que recogen las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas; en un Estado de Derecho, la deontología profesional de quien presta un servicio público se basa en el respeto a la Constitución y al ordenamiento jurídico inspirado en ella, y todo ello complementado con la entrega y abnegación exigible a quien dedica su actividad a servir a los demás. El respeto a la tradición y el acierto en la redacción de las pautas de moralidad que recoge nuestro primitivo Reglamento son motivos suficientes para tenerlas presentes en un posible intento de redactar unas Reales Ordenanzas para la Guardia Civil, a semejanza del Ejército de Tierra, del Aire y de la Armada que, por Reales Decretos de 9 de noviembre de 1983, de 22 de febrero de 1984 y de 23 de mayo de 1984, respectivamente, publicaron sus propias Reales Ordenanzas en las que aportaron sus peculiares características a las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas publicadas por Ley 85/1978, de 28 de diciembre.

En el caso de la Guardia Civil, tal iniciativa debería tener en cuenta, además, los principios básicos de actuación que recoge el artículo 5 de la L.O. 2/86 y que, en ningún aspecto, resultan incompatibles con la ética militar. ■