



# CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

AÑO 1990 - NUMERO 3

---

**ANTONIO BERISTAIN**

La Victimología creadora de nuevos derechos humanos

**JOSE PARDOS ALDEA**

Estatuto Jurídico de la Guardia Civil

**CANDIDO CONDE-PUMPIDO FERREIRO**

La Policía Judicial: Sus relaciones con el Ministerio Fiscal

**RAMON SALAS LARRAZABAL**

La Guardia Civil en la II República

**YOLANDA GOMEZ SANCHEZ**

La Guardia Civil entre la defensa nacional y la tutela de los derechos y libertades y la seguridad pública

**WALTER MIRAVALLES**

El fortalecimiento de los miembros de la Seguridad del Estado

**JOSE GARCIA SAN PEDRO**

En torno a la STC 194/1989, de 16 de noviembre

**MANUEL MANZANO SOUSA**

La polémica disciplinaria en la Guardia Civil

**FERNANDO DE MENA Y GINOVES**

Reflexiones en torno al modelo de enseñanza en la Guardia Civil

**JOSE RUIZ-FORNELLS SILVERDE**

El estilo de mando de Ahumada

**CARLOS SANTOS**

Algunas consideraciones sobre el papel de la "South African Police" (SAP)

**JOSE PARDO DE SANTAYANA Y GOMEZ DE OLEA**

Las razones de la Perestroika

**SINTESIS**

II Seminario Duque de Ahumada



## CUADERNOS DE LA GUARDIA CIVIL

### COORDINACION:

Oficina de Relaciones Informativas y Sociales

### CONSEJO DE REDACCION:

María Esther Fernández Ifigo  
Angel Luis Ruiz Yravedra  
Rafael Yuste Martínez  
Gonzalo Jar Couseto  
Joaquín Barreira Rodríguez  
José Ramón Tostón de la Calle  
Juan Fernández Sánchez-Lebrero  
Miguel López Corrat

### DISEÑO Y CONFECCION:

Francisco Martín Cejudo

### ADMINISTRACION Y DISTRIBUCION:

Revista Profesional

### UNIDAD EDITORA:

Centro de Publicaciones  
Ministerio del Interior

### AUTORA Y PROPIETARIA:

Dirección General de la Guardia Civil

Depósito Legal: M-16131-1989

I.S.S.N.: 84-505-8574-0

NIPO: 126-90-005-7

### DIRECCION Y ADMINISTRACION:

Guzmán el Bueno, 110,  
28003 MADRID

Teléfonos: 234 20 00 - 234 32 00  
Ext. 3493

### SUSCRIPCION:

Miembros de la Guardia Civil:  
Dos números anuales 1.000 pesetas.

Particulares:

Dos números anuales 1.300 pesetas.

I.V.A. y gastos de envío incluidos

Asociación Pro Huérfanos Guardia Civil  
(Imprenta-Escuela)

Príncipe de Vergara, 248 - 28016 MADRID



Número 3 - 1990

## SUMARIO

	Pág.
■ <b>ANTONIO BERISTAIN:</b> La Victimología creadora de nuevos derechos humanos .....	5
■ <b>JOSE PARDOS ALDEA:</b> Estatuto Jurídico de la Guardia Civil.....	19
■ <b>CANDIDO CONDE-PUMPIDO FERREIRO:</b> La Policía Judicial: Sus relaciones con el Ministerio Fiscal.....	29
■ <b>RAMON SALAS LARRAZABAL:</b> La Guardia Civil en la II República .....	37
■ <b>YOLANDA GOMEZ SANCHEZ:</b> La Guardia Civil entre la defensa nacional y la tutela de los derechos y libertades y la seguridad pública .....	47
■ <b>WALTER MIRAVALLS:</b> El fortalecimiento de los miembros de la Seguridad del Estado.....	63
■ <b>JOSE GARCIA SAN PEDRO:</b> En torno a la STC 194/1989, de 16 de noviembre.....	73
■ <b>MANUEL MANZANO SOUSA:</b> La polémica disciplinaria en la Guardia Civil .....	83
■ <b>FERNANDO DE MENA Y GINOVES:</b> Reflexiones en torno al modelo de enseñanza en la Guardia Civil .....	111
■ <b>JOSE RUIZ-FORNELLS SILVERDE:</b> El estilo de mando de Ahumada .....	127
■ <b>CARLOS SANTOS:</b> Algunas consideraciones sobre el papel de la "South African Police" (SAP) .....	137
■ <b>JOSE PARDO DE SANTAYANA Y GOMEZ DE OLEA:</b> Las razones de la Perestroika .....	143
■ <b>MIGUEL LOPEZ CORRAL:</b> II Seminario Duque de Ahumada .....	155

La Revista Cuadernos de la Guardia Civil no se responsabiliza de las opiniones contenidas en los artículos firmados.

# LA VICTIMOLOGIA CREADORA DE NUEVOS DERECHOS HUMANOS (\*)

ANTONIO BERISTAIN

Catedrático de Derecho Penal

*DEDICATORIA: Al maestro y amigo profesor Alfonso Quiroz Cuarón, preocupado inteligentemente y comprometido eficazmente para que la Universidad, la Policía y las cárceles mermen la macrovictimación. Con cordial agradecimiento.*

## 1.º Victimología. Nociones básicas redescubiertas

Ante el título "La Victimología creadora de nuevos derechos humanos" alguien dirá que se trata de un tema hasta ahora desconocido. Pero, en cierto sentido, tiene millones de años. Tanto como nuestros antecedentes vegetales, animales y homínidos. Por otra parte, desde el *homo sapiens* la evolución victimal corre pareja con la evolución creativa de los derechos humanos.

Hoy este problema nos preocupa más —y de distinta manera— que en otros tiempos. ¿Qué sentido tiene el dolor, la victimación? ¿Avanzamos o retrocedemos en la respuesta a la criminalidad y la victimación? Los derechos humanos ¿abren nuevos horizontes gratificantes?

(\*) Agradecemos a los Cursos de Verano en San Sebastián que nos hayan permitido la publicación de este artículo, aparecido en A. BERISTAIN, J.L. DE LA CUESTA (Compiladores), *Victimología*, Ed. Universidad del País Vasco, 1990. 236 pp.



En la moderna Victimología se desvela algo que nos debe inquietar, y en los derechos humanos algo que nos puede dar ilusión para vivir y convivir.

El enigma que se esconde en estas cuestiones puede abocar a una catarsis nueva si lo contemplamos desde una multidisciplinaria perspectiva científica que incluya también la Antropología trascendente y la compleja casuística de lo religioso (1).

Como base para lo que edifiquemos posteriormente, empecemos recordando qué entendemos, en general, por esta joven ciencia que denominamos Victimología, y de la cual se ha investigado y escrito poco en España y en otros países.

Elias Neuman, en su libro *Victimología* (2), con su peculiar profundidad y originalidad, nos dice que la Victimología es como la Criminología, pero al revés. Desde este "revés" podemos contemplar la Victimología como la ciencia (y arte) interdisciplinar que estudia la victimación, sus controles, sus consecuencias y sus remedios. A. García-Pablos de Molina (3) manifiesta la amplitud del cuestionario victimológico: la "pareja criminal", relaciones interactivas, aptitud y propensiones de los sujetos para convertirse en víctimas, daños que padece la víctima, mecanismos de reparación, programas de prevención, influencias sociales en el proceso victimizante, comportamiento de la víctima, motivos de la no-denuncia, terapia, victimación "secundaria", etc. Algo similar escribe Luis Rodríguez Manzanera en su *Victimología* (4). Acierta J.L. Sangrador cuando señala la gran contradicción interna — dentro del propio sistema — entre la importancia práctica de la víctima y la ignorancia hacia la misma y sus actitudes y experiencias por los profesionales del sistema jurídico penal ["La Victimología y el sistema jurídico penal", *Psicología social y sistema penal* (Compilación de Florencio Jiménez Burillo y Miguel Clemente), Alianza, Madrid, 1986, p. 89]

Por tanto, nuestros especialistas deberán dedicarse al estudio físico, psíquico y social de la víctima, y habrán de analizar el desenvolvimiento del suceso victimizante como un todo, para poder concluir las respuestas que la sociedad, por medio de las instituciones pertinentes, debe llevar a cabo para prevenir la victimación, para tratar y atender a las víctimas, sin olvidar su relación con el victimario.

En el último Simposio Internacional de Victimología, celebrado en Jerusalén en agosto-septiembre 1988, se han repensado las coordenadas que se estudiaron en el año 1973,

y se han actualizado las cuestiones claves de esta ciencia redescubierta tras tantos siglos de permanecer secuestrada por el Derecho Penal.

La ciencia victimológica constata una lamentable realidad en todos los países del mundo, y considera que merece le prestemos más atención en la Universidad, en los medios de comunicación, en las iglesias, en las instituciones gubernamentales y en las no gubernamentales. Creemos que los universitarios, y más en concreto los criminólogos, y en su tanto los penalistas y operadores del control social criminal, debemos replantearnos las bases y las metas de nuestras disciplinas, y de nuestros comportamientos profesionales, a la luz de los puntos centrales de la Victimología:

- 1.º La persona y/o institución víctima. Sus rasgos peculiares. Su marginación-secuestro por el sistema penal.
- 2.º La vulnerabilidad. Microvictimación y macrovictimación. Su volumen, su génesis.
- 3.º La prevención para evitar o disminuir la victimación. El paso al acto.
- 4.º La asistencia a las víctimas. El tratamiento posterior a la victimación.
- 5.º Relación de la víctima con el delincuente, con la policía, con el juez y con el personal penitenciario.

## 2.º Macrocriminalidad. Extra e intralegal

Como resumen del capítulo anterior, podemos afirmar que a la Victimología compete ante todo y sobre todo el estudio de la victimación, la investigación comprometida de la sombra de la criminalidad.

Hasta ahora se puede decir, *grosso modo*, que la atención de los operadores del control social-criminal giraba en torno a dos puntos: los delitos y los delincuentes (el asesino que mata a un amigo, el ladrón que roba a una persona, el atracador de un banco, quien falsifica una escritura, quien roba una obra de arte, quien viola un secreto profesional, quien quebranta la intimidad de una familia, etc.).

Pero desde hace ya algunos decenios la Criminología reclama al control social-criminal que coloque en el centro de su atención una realidad más importante que el delito y el delincuente: la criminalidad.

Por criminalidad entienden muchos penalistas y criminólogos la suma de todos los delitos. Esta



adición cuantitativa conduce a una modificación cualitativa, con incidencia en múltiples sectores de la política criminal teórica y práctica.

Kiuroz Cuarón y otros criminólogos han denunciado la necesidad de un crucial cambio de enfoque al reflexionar sobre la criminalidad que implica principalmente (aunque no exclusivamente) un problema social más que un conflicto individual y/o personal. Enérgicamente afirma García-Pablos (p. 693) "que existe una

criminalidad del progreso, índice inseparable del propio bienestar" y del desarrollo social...

Afortunadamente, cada día más investigaciones estudian esta realidad. Transcribimos algunos datos significativos de la delincuencia contra la propiedad y contra las personas en España, desde el año 1975 hasta el 1982, según la edad y el sexo de los infractores, elaborados por A. Cantera y publicados por Antonio García-Pablos (pp. 705 s.).

Condenados										
Evolución en tasas por 100.000 censados por sexo y edad del grupo de todas las edades por D.C. las personas										
	Grupos edad	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
<b>Total (V+M)</b>	D.C. las personas . . . . .	16 y +	7,76	4,08	5,26	7,85	8,93	9,53	10,14	9,99
	— Homicidios . . . . .	16 y +	0,65	0,71	0,74	0,66	0,79	0,95	1,03	1,07
	— Lesiones . . . . .	16 y +	6,69	3,01	4,21	6,97	7,96	8,45	8,89	8,77
<b>Varones</b>	D.C. las personas . . . . .	16 y +	6,45	3,47	4,47	6,81	7,84	8,40	9,08	8,95
	— Homicidios . . . . .	16 y +	0,62	0,66	0,68	0,58	0,73	0,86	0,96	1,01
	— Lesiones . . . . .	16 y +	5,80	2,71	3,72	6,19	7,07	7,53	8,05	7,90
<b>Mujeres</b>	D.C. las personas . . . . .	16 y +	1,23	0,61	0,79	1,04	1,09	1,13	1,07	1,04
	— Homicidios . . . . .	16 y +	0,03	0,05	0,06	0,08	0,06	0,09	0,07	0,06
	— Lesiones . . . . .	16 y +	0,89	0,30	0,49	0,78	0,89	0,92	0,84	0,86

Condenados										
Evolución en tasas por 100.000 censados por sexo y edad del grupo de todas las edades por D.C. la propiedad										
	Grupos edad	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982	
<b>Mujeres</b>	D.C. la propiedad . . . . .	16 y +	51,16	28,58	34,93	47,11	52,81	69,32	88,02	90,13
	— Robos . . . . .	16 y +	19,85	15,95	18,74	24,56	28,09	37,72	49,32	49,16
	● Con violencia ..	16 y +	0,15	0,16	0,53	1,14	10,47	23,41	2,82	2,06
	● Con fuerza . . . .	16 y +	19,70	15,78	18,21	23,43	17,63	14,31	46,51	47,10
	— Hurtos . . . . .	16 y +	9,86	4,96	6,20	7,45	7,81	9,87	10,73	11,08
	— Estafas . . . . .	16 y +	3,19	1,55	1,78	2,04	2,50	3,07	3,06	3,37
<b>Varones</b>	D.C. la propiedad . . . . .	16 y +	2,46	1,08	1,55	1,84	1,89	2,35	3,47	4,20
	— Robos . . . . .	16 y +	0,39	0,24	0,29	0,32	0,44	0,71	1,22	1,46
	● Con violencia ..	16 y +	0	0	0,02	0	0,17	0,47	0,06	0,07
	● Con fuerza . . . .	16 y +	0,39	0,24	0,27	0,32	0,26	0,25	1,16	1,39
	— Hurtos . . . . .	16 y +	0,98	0,51	0,84	0,81	0,56	0,66	0,91	1,08
	— Estafas . . . . .	16 y +	0,31	0,12	0,11	0,11	0,22	0,23	0,25	0,26



**Evolución en tasas por 100.000 censados por sexo y edad del grupo de todas las edades por D.C. la propiedad**

	Grupos edad	1975	1976	1977	1978	1979	1980	1981	1982
D.C. la propiedad . . . . .	16 y +	53,62	29,67	36,48	48,95	54,70	71,67	91,49	94,33
— Robos . . . . .	16 y +	20,23	16,18	19,02	24,89	28,53	38,43	50,55	50,62
● Con violencia ..	16 y +	0,15	0,16	0,55	1,14	10,64	23,88	2,88	2,14
● Con fuerza . . . .	16 y +	20,08	16,02	18,47	23,75	17,89	14,55	47,67	48,49
— Hurtos . . . . .	16 y +	10,85	5,47	7,04	8,26	8,37	10,53	11,64	12,16
— Estafas . . . . .	16 y +	3,50	1,67	1,90	2,15	2,71	3,31	3,31	3,63
<b>Total (V+M)</b>									

Estos y otros conjuntos de delitos es lo que se denomina criminalidad. Considero preferible denominarlo criminalidad legal o microcriminalidad, porque, en mi opinión, hay otra criminalidad muy distinta y más importante, como veremos ahora.

Si profundizamos en la reflexión sobre la criminalidad, constatamos que a la suma de las infracciones legales conviene darles un nombre específico —puede ser microcriminalidad— para reservar una denominación propia a otra criminalidad, por así decir "supralegal". Frente y sobre la microcriminalidad detectamos y descubrimos la macrocriminalidad.

Constatamos que hay algo más importante, más lesivo, más victimizante que la suma de las infracciones contra la legalidad: la estructura social injusta. Hay algo más violento que decenas de muertes violentas: las estructuras violentas que a Quiroz Cuarón, a Helder Cámara y a muchos otros tanto preocupa.

Recordemos a este respecto algunos datos del reparto de la riqueza en el mundo: según informes oficiales de la Organización Mundial de la Salud, el 75 por 100 de la humanidad dispone sólo del 15 por 100 del consumo de energía, del 17 por 100 del producto nacional bruto, del 6 por 100 de los gastos sanitarios, del 30 por 100 de los cereales, del 11 por 100 de los gastos de educación, del 18 por 100 de los ingresos por exportación, del 8 por 100 de la industria y del 5 por 100 de la ciencia y de la tecnología. La conducta de ese 25 por 100 "restante" de la humanidad que reparte así los bienes de todos no está tipificada en ningún Código Penal. Quizá podía, *de lege ferenda*, ser objeto de tipificación penal.

Estas cifras patentizan una faceta de la macrocriminalidad. Muchos profesores de Derecho Penal e incluso de Criminología (¿y de Teología?) no dedicamos el tiempo debido a este problema,

a esta macrodelincuencia. Algo se trata de ella al estudiar la delincuencia internacional, la organizada, la económica, la ecológica, etc. (5). Pero, salvo excepciones (como Quiroz Cuarón y otros), se contempla sólo parte del "paisaje", y/o sólo desde perspectivas deformadas y deformantes.

Las investigaciones de Derecho Penal y de Criminología deben abrir una gran puerta nueva allí donde antes había sólo una ventana. Tienen que preocuparse de las estructuras sociales injustas más que de los delitos convencionales y más, incluso, que de los denominados delitos no convencionales. Las estructuras sociales injustas matan a millones de personas del Tercer Mundo. En los suburbios de muchas ciudades malviven miles y miles de niñas y niños en estado miserable, infraanimal (6). En las cárceles y en los calabozos policiales de algunos países se tortura legalmente todos los días. Algo de esto —no todo— aparece en los informes de *Amnesty International*. Desde 1987 hasta 1989 Amnesty contabiliza 15.320 ejecuciones.

### 3.º Microvictimación y macrovictimación.

Lo hasta aquí hilvanado acerca de los temas fundamentales de Criminología y Victimología era indispensable para pasar ahora a comentar los temas particulares que indica el título de nuestra conferencia, según el programa oficial: "La Victimología creadora de nuevos derechos".

La palabra "Victimología" la consideramos en estas cuartillas, sobre todo, como equivalente a victimación, o, mejor, la ciencia de la victimación. Y al reflexionar sobre la victimación subrayo enseguida que, en mi opinión, paralelamente a la microcriminalidad y macrocriminalidad existe no una sola victimación, sino



dos específicamente diferentes, que cabe denominar: la microvictimación y la macrovictimación.

Dentro del concepto genérico de victimación se corre el peligro de cubrir y confundir dos realidades muy diversas en varias facetas. Conviene, pues, distinguir la microvictimación y la macrovictimación. La microvictimación es el conjunto de los sujetos pasivos de los delitos que establece el Código Penal de cada país, y tal como los interpretan las instituciones jurídicas.

También se incluyen, como es lógico, los sujetos pasivos de los delitos no convencionales.

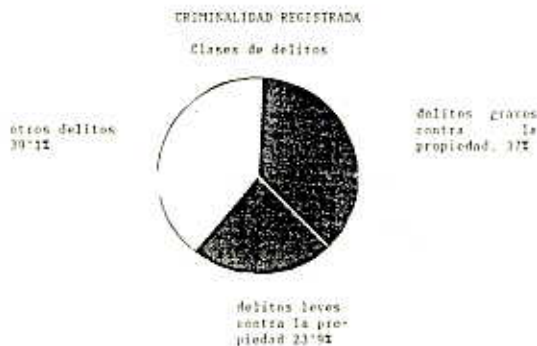
En España las estadísticas patentizan una microvictimación equiparable —más o menos— a la de otros países europeos, aunque con algunas características propias y exclusivas, en las que no podemos detenernos. Veamos sólo algunos datos a la luz de los delitos esclarecidos por la *Guardia Civil* durante el año 1988. Fueron víctimas de los delitos contra las personas: 1.357 (6,4 por 100 más en 1987). Esta cifra total incluye, entre otras, víctimas mortales, 182 (210 en 1987) y víctimas con lesiones graves, 562 (634 en 1987).

Las víctimas varones representan, en el año 1988, el 76,56 por 100. En cambio, el año anterior significaban el 66,15 por 100.

En el segundo trimestre de 1989 hubo 1.417 denuncias, de ellas, 982 por actos de violencia contra las mujeres. Estas víctimas femeninas son con más frecuencia mujeres y, al mismo tiempo, esposas. (Datos facilitados por la Dirección General de la Guardia Civil. Cfr. la prensa diaria del 12 y 13 de agosto de 1989.)

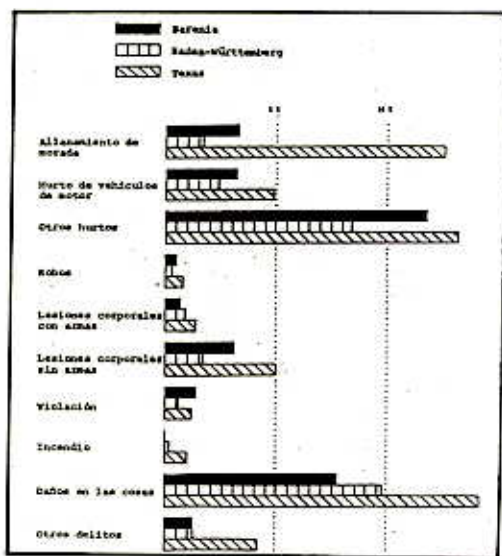
Quiroz Cuarón en sus estudios destaca, entre otras consideraciones, que el 75 por 100 del costo social total de los delitos más graves (homicidio-robo-lesiones-violación) se lo lleva el homicidio en México (7). En cambio, las estadísticas internacionales aseguran que en la criminalidad mundial el mayor porcentaje de delitos son los hurtos, 72 por 100, le siguen las lesiones corporales, 12 por 100, los robos, 5 por 100, la criminalidad de drogas, 3 por 100, las estafas y falsedades, 3 por 100, los homicidios dolosos y culposos, la violación y la corrupción, 1 por 100, los raptos de niños, menos de 1 por 100 (8).

Baste como ejemplo confirmativo el porcentaje de la criminalidad registrada en la República Federal de Alemania durante el año 1988 según la estadística policial (*Polizeiliche Kriminalstatistik, 1988, Bundesrepublik Deutschland, Bundeskriminalamt*, p. 14).



El nuevo método victimológico cambia la manera de ver, de entender y de calificar los resultados de las investigaciones, como se constata en los cuadros siguientes sobre la victimación (en realidad, microvictimación) comparativa en Alemania, Estados Unidos y Hungría (9).

PORCENTAJES DE VICTIMAS DE DELITOS CONCRETOS EN BARANIA (Hungría), BADEN-WÜRTTEMBERG (Alemania) Y TEXAS (EE UU)



Quizá convenga distinguir un grupo aparte, intermedio entre la microvictimación y la macrovictimación. Estaría constituido por la victimación subjetiva, es decir, las víctimas del temor. Temor que puede brotar de una realidad objetiva, o de algo puramente (más o menos) subjetivo. El temor infundado también victimiza. La institución policial lo sabe; por eso, a veces, no se contenta con vigilancia real, sino que emplea también la vigilancia ficticia. Esta resulta, a veces, más eficaz. Esta victimación del temor tiene cierto parcial paralelismo con los delitos de peligro.



El estudio de la microvictimación no debe ser el árbol que nos tape el bosque de la macrovictimación.

Como señalé en el Consejo de Europa, en la *Decimosexta conferencia de investigaciones criminológicas* ("Recherches sur la victimisation", Strasburg, 1986, p. 104): "M. Beristain signale que d'habitude les criminologues s'occupent de la 'microvictimologie'. Cependant, il faudra aussi parler de la 'macrovictimologie' c'est-à-dire de la victimisation par abus de pouvoir. Dans se cadre il faut examiner la dimension metarationnelle et notamment les aspects négatifs du fanatisme religieux".

Más acá y más allá de las infracciones a las leyes existe una realidad social imponente, gigantesca, que no solemos ni queremos ver: la realidad de las estructuras sociales injustas, que considero oportuno estigmatizar como macrovictimizantes.

Si tuviéramos tiempo, reuniríamos algunos datos e informes sociológicos, nacionales e internacionales, indiciarios de la macrovictimación en el mundo y, especialmente, la inabarcable tragedia Norte-Sur que ha motivado y motiva el movimiento en favor de un nuevo orden económico internacional (10). Puede añadirse que debe motivar paralelamente un nuevo orden cultural, un nuevo orden religioso, un nuevo orden universitario y un nuevo orden en los mass-media.

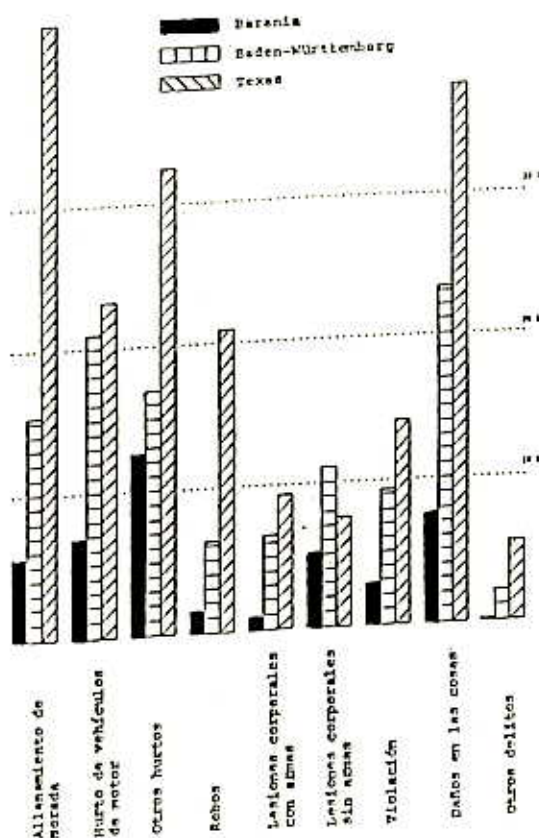
Acierta Helder Cámara cuando afirma que la deuda externa de los países en desarrollo está ya pagada hace tiempo.

Según el Banco Mundial, a comienzos de septiembre de 1989 la deuda latinoamericana, en millones de dólares, ofrece las cifras siguientes:

#### LA DEUDA LATINOAMERICANA (EN MILLONES DE DOLARES)

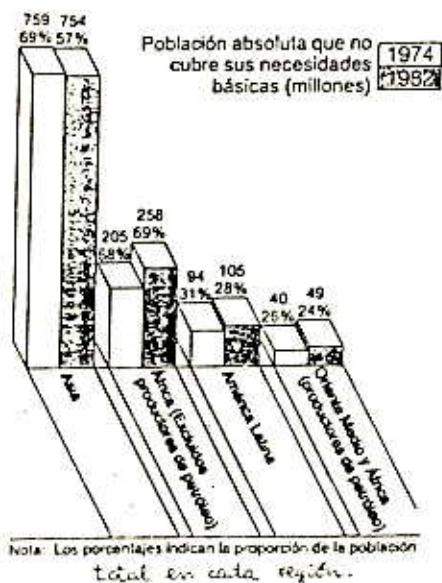
Pais	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988
<b>Argentina</b>	24.260	43.634	44.751	47.758	47.012	46.974	52.960	55.430
<b>Bolivia</b>	2.611	3.227	3.966	4.205	4.689	5.384	5.407	5.457
<b>Brasil</b>	66.243	91.372	94.840	100.740	101.865	108.276	119.955	116.538
<b>Chile</b>	10.946	17.307	17.489	19.064	19.302	18.905	19.774	19.412
<b>Colombia</b>	6.657	10.306	11.412	12.037	14.238	15.367	17.007	17.459
<b>Costa Rica</b>	2.391	3.537	3.972	3.815	4.186	4.357	4.595	4.696
<b>Ecuador</b>	5.580	7.862	7.330	8.013	8.238	8.742	9.947	10.652
<b>Jamaica</b>	1.506	2.260	2.688	2.816	3.174	3.320	3.768	3.945
<b>México</b>	53.468	85.889	91.796	92.548	93.906	96.994	102.719	101.642
<b>Perú</b>	9.357	11.636	11.347	12.484	13.488	15.227	17.213	18.227
<b>Uruguay</b>	1.539	2.551	3.055	3.049	3.569	3.513	3.843	4.040
<b>Venezuela</b>	22.519	32.045	37.432	36.457	34.693	34.709	36.519	34.982

PORCENTAJE DE VICTIMAS DEL MIEDO DE SER ATACADAS, SEGUN LAS CLASES DE DELITOS EN BARANIA (Hungría), BADEN-WÜRTTEMBERG (Alemania) Y TEXAS (EE.UU.)

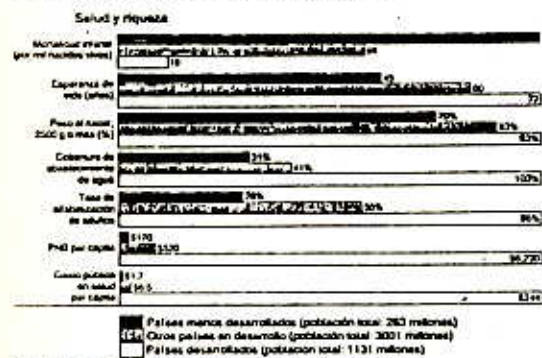




El mismo Banco Mundial nos informa de la población absoluta que no cubre sus necesidades básicas.



La Organización Mundial de la Salud ha elaborado el gráfico sobre salud y riqueza en los países menos desarrollados, países en desarrollo y países desarrollados.



Una constatación parcial, pero ilustrativa, de la incidencia victimizante de las injustas estructuras sociales en el mundo de hoy nos brindan las Naciones Unidas en el número 2 de sus Principios normativos para las políticas y programas de bienestar social para el desarrollo en un futuro próximo (Nueva York, 1989, pp. 3 s.) cuando constatan que en "muchos países en desarrollo la pobreza colectiva, el desempleo y el subempleo, el analfabetismo, lo limitado de las oportunidades, los agudos contrastes en materia de niveles de vida, y la usencia de servicios, en especial de servicios médicos y educativos, siguen siendo los rasgos dominantes de la situación social. Desde los últimos años

del decenio de 1970 las condiciones sociales se han deteriorado en muchos países. En el caso de los países en que recae una parte considerable de la deuda internacional, el servicio de la deuda representa una carga que ha aumentado abruptamente en relación con los recursos. Las cuestiones ambientales son fuente de creciente preocupación. El delito y el uso indebido de sustancias han alcanzado en todo el mundo proporciones considerables y ejercen una fuerte presión sobre los sistemas sociales de los países. Sigue creciendo la preocupación por la violencia interna, las guerras y los conflictos, así como por la persistencia del alto nivel de gastos militares, que repercuten de forma negativa en la situación social y en el desarrollo social y que entorpecen el mejoramiento de las condiciones de vida".

Parece oportuno transcribir aquí al menos un párrafo de la *Declaración sobre soberanía permanente sobre los recursos naturales* de las Naciones Unidas [A/ Res. 1.803 (XVII), 14 diciembre 1962]: "...7. La violación de los derechos soberanos de los pueblos y naciones sobre sus riquezas y recursos naturales es contraria al espíritu y a los principios de la Carta de las Naciones Unidas y entorpece el desarrollo de la cooperación internacional y la preservación de la paz". Y dos párrafos de la *Declaración sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional* [Res. 3201 (5-VI), 1 mayo 1974]: "Proclamamos solemnemente nuestra determinación común de trabajar con urgencia por el establecimiento de un nuevo orden económico internacional basado en la equidad, la igualdad soberana, la interdependencia, el interés común y la cooperación de todos los Estados, cualesquiera sean sus sistemas económicos y sociales, que permita corregir las desigualdades y reparar las injusticias actuales, eliminar las disparidades crecientes entre los países desarrollados y los países en desarrollo y garantizar a las generaciones presentes y futuras un desarrollo económico y social que vaya acelerándose, en la paz y la justicia, y, a ese fin, declaramos lo siguiente:

1. El logro mayor y más significativo en las últimas décadas ha sido la liberación de gran número de pueblos y naciones de la dominación colonial y extranjera, lo que les ha permitido convertirse en miembros de la comunidad de pueblos libres. También se han alcanzado progresos técnicos en todas las esferas de las actividades económicas en las tres últimas décadas, proporcionándose así una sólida posibilidad de mejorar el bienestar de todos los pueblos. Sin embargo, los últimos vestigios



de la dominación extranjera y colonial, la ocupación foránea, la discriminación racial, el *apartheid* y el neocolonialismo en todas sus formas siguen contándose entre los mayores obstáculos para la plena emancipación y el progreso de los países en desarrollo y de todos los pueblos interesados. Los beneficios del progreso tecnológico no son compartidos equitativamente por todos los miembros de la comunidad internacional. Los países en desarrollo, que constituyen el 70 por 100 de la población mundial, reciben únicamente el 30 por 100 de los ingresos mundiales. Ha resultado imposible lograr un desarrollo uniforme y equilibrado de la comunidad internacional con el actual orden económico internacional. La disparidad entre los países desarrollados y los países en desarrollo continúa aumentando, en un mundo regido por un sistema que se estableció en una época en que la mayoría de los países en desarrollo ni siquiera existían como Estados independientes y que perpetúa la desigualdad".

Y, por fin, recordamos que la Asamblea General de las Naciones Unidas, al aprobar el *Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional*, "pide al Grupo del Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional que pongan sus servicios administrativos, financieros y técnicos a disposición de los gobiernos que contribuyan al socorro financiero de emergencia, de manera que puedan ayudar sin demora a encauzar fondos hacia los receptores, efectuando las modificaciones institucionales y de procedimiento necesarias".

A la macrovictimación se refieren también los delegados de las diversas religiones que en el cincuenta aniversario de la II Guerra Mundial se congregaron, el 1 de septiembre de 1989, en Varsovia y dirigen su mensaje en primer lugar a los responsables de la política, de la economía y de las fuerzas que mueven los hilos de las guerras, para que, en nombre del Dios en el que crean, pongan fin a los conflictos que sólo sirven para añadir *nuevas torturas y dolores* a los muchos que ya padece la humanidad.

Hoy y también ayer, al criminólogo que —libre de prejuicios personales, profesionales y nacionales— ausculta la situación actual en el mundo muchas veces asoma a sus labios y a su pluma la palabra sangrante de macrovictimación.

Respecto a la macrovictimación de tiempos pasados, me limito a un par de citas concretas: el eclesiástico y el salmista que ya siglos antes de Cristo proclamaron (eclesiásticos, cap. 3, 16) "He visto debajo del sol: que en el trono de la

justicia está la injusticia y en la sede del derecho la iniquidad"... "Ahora, pues, ¡oh reyes!, obrad prudentemente; dejaos persuadir, jueces todos de la tierra" (Salmo 2, 10). En sentido parecido se manifestó el jesuita Friedrich von Spee con su libro "Cautio Criminalis" escrito en 1631 (2.ª edición latina 1632 y 1.ª edición alemana 1649), y desde otra perspectiva el sacerdote revolucionario (curé rouge) Jacques Roux (21 agosto 1752 - 10 febrero 1794) con su crítica radical de la iglesia clerical del Ancien régime (11).

#### 4.º Lo creador versus el misonismo

Ahora nos llega el momento de estudiar la Victimología como *creadora* de algo nuevo. Se trata de mucho más que mero descubrir o redescubrir.

A la luz de bastantes autores y doctrinas evolucionistas, nos inclinamos a afirmar que, al menos en Victimología y en Criminología, debemos superar la postura misonista (es decir, de odio, de temor a lo nuevo) tan arraigada en muchas personas en todo tiempo y lugar, como indica Julio Caro Baroja (Cfr. *Palabra, sombra equívoca*, 1989, pp. 107-121).

Ya a finales del siglo XIX Lombroso, padre de la Criminología, en la amplia obra que escribió con R. Laschi sobre el delito político y las revoluciones, veía en el misonismo un efecto de inercia y un elemento contrario a la evolución y mejora que él tanto deseaba y esperaba. Contrario a la evolución cultural.

Según el estudio de José María Macarulla, "Origen y continuidad de la vida" (*Los grandes avances del conocimiento*, Universidad de Deusto, 1988, pp. 45 ss.), las ciencias nos patentizan el desarrollo del mundo y el desarrollo del cerebro, característico de los primates y la locomoción bípeda que han permitido su perfeccionamiento en la utilización de instrumentos, la transmisión de aprendizajes sociales ajenos y todo eso que conocemos como Evolución Cultural.

Los victimólogos debemos buscar y podemos encontrar argumentos serios para superar esa trama de prejuicios, de presentimientos y de preconceptos que subyacen en la mayoría de (no en todos) los antievolucionistas y los antimodernistas. Cerramos la puerta a muchas condenas arbitrarias e infundadas del modernismo, incluso si procede de autoridades que se creen capacitadas para juzgar todo, aunque no se encuentre dentro de su especialidad. Ha llovido mucho desde que el pontífice romano Pío X anatematizó el modernismo —el



año 1908— en la Encíclica *Pascendi*. Hoy ya nadie, o casi nadie, considera esa reprobación como todavía vigente.

Julio Caro Baroja, al hablar de la doctrina probabilística y de sus comentaristas en pro y en contra (sobre todo en pro), establece una fecunda comparación con la Criminología. Nadie reprocha a los criminólogos lo que se reprochó a los casuistas (especialmente a algunos jesuitas): que descubrieran la existencia de un mundo desagradable y problemático. Un mundo que, por otra parte, había que procurar explicar en términos relativos, en relación con la fe en Dios y con el dogma, y teniendo en cuenta siempre la piedad o la misericordia divina.

Esta doctrina de moral relativista dio cabida a un nuevo tipo de cosmovisión muy semejante al que hoy propugnamos tantos penalistas, criminólogos y victimólogos. Muchos opinamos que al criminal no se le debe tratar como opinaban antes otros que se consideraban especialistas autorizados, los que definían la pena como *malum passionis propter malum actionis* (el mal que se padece por el mal que se hace), es decir, los defensores de la doctrina retributivo-expiacionista, que contaba hasta hace poco con muchos defensores, tanto entre penalistas como entre teólogos.

Por otra parte, sobre muchos delitos y muchas penas hay motivos de cavilación, también para sustentar opiniones distintas y aun encontradas, como recuerda el historiador y antropólogo de Vera de Bidasoa. El mismo cita a Gracián cuando considera también un privilegio que sólo poseen algunos el ver como novedad el mundo existente en derredor, que es lo que hacen los sabios en su reflexión (p. 119).

También el Concilio Vaticano II, en la *Gaudium et Spes* número 39, abre el camino a creer en el progreso.

En pocas palabras, opinamos que la Victimología puede crear —no sólo redescubrir— un futuro nuevo, mejor que el pasado, en lo que respecta a los derechos de las víctimas y también de los delincuentes (pues también ellos son víctimas, en cierto aspecto).

## 5.º Un nuevo derecho: el método metalógico

Un derecho nuevo debe ser creado para la víctima: su derecho a que los operadores del control social usen un método científico nuevo, en cierto sentido. Distinto del tradicional es-

colástico y (en cierto sentido) del cartesiano. Un método metarracional.

Actualmente, los progresos de la ciencia neurobiológica y de la técnica, creadora de la denominada inteligencia artificial, han introducido horizontes y planteamientos hasta hoy ignorados en el ya multiseccular análisis sobre la mente y el cerebro, iniciado quizá en los presocráticos. Hoy estamos obligados a reconsiderar toda nuestra red conceptual que aboca a preguntas más que a respuestas, pero preguntas radicalmente fecundas. La inteligencia sentiente, según fórmula de Zubiri, obliga a introducir nuevos métodos en la investigación y en la docencia criminológica y victimológica. También obliga a frenar la inteligencia de los computadores (12).

Durante muchos siglos se ha creído que el conocimiento nos llegaba sólo por la vía cerebral izquierda, como se calcula que dos y dos son cuatro, con método silogístico. Era la única vía cognitiva. La única, la total y la objetiva. La verdad, se afirmaba, es la adecuación del entendimiento con la cosa: *Adequatio intellectus cum re* (13).

Frente a estas cosmovisiones, Karl Rahner, en su *Grundkurs des Glaubens* (Freiburg, Herder, 1982, pp. 28 ss., 233 ss., 282 s., passim), describe atinadamente la subjetividad de todo conocimiento. Niega repetidas veces que medie adecuación o identidad entre el objeto que conozco y mi conocimiento de ese objeto. Existe entre ambos una diferencia y una similitud como la que media entre la alegría, el miedo, el amor, el dolor que yo siento, que yo experimento por una parte, y la manifestación, la representación refleja de esa experiencia de amor, de dolor, de miedo, de alegría, por otra parte.

Ahora ya se margina poco a quien afirma que hay diversas vías de conocimiento. En estilo telegráfico podemos hablar principalmente de cuatro vías cognitivas: la razón, el corazón, la intuición y la mística.

Hoy muchos reconocen el acierto de Pascal cuando constataba las limitaciones del método lógico-racional para las ciencias humanas, como son el Derecho Penal, la Criminología y la Victimología. La razón, como él dijo, ha de ser completada por el corazón, por el sentimiento, el "esprit de finesse". En pocas palabras, "Le coeur a ses raisons que la raison ne connaît point".

Muchas verdades relacionadas con la victimación y su prevención y su tratamiento no pueden conocerse ni estimarse por sólo el multiseccular camino "real" del silogismo.



Una conquista cada día menos discutida en Victimología y Criminología es la declaración de que su método debe captar más que lo lógico, pues necesita incluir los sentimientos que superan lo lógico (Cfr. SCHÜLER-SPRINGORUM, "Was lässt der Strafvollzug für Gefühle übrig?", en *Festschrift für GÜNTER BLAU zum 70. Geburtstag am 18. Dezember 1985*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1985, pp. 359 ss.).

El nuevo método se apoya en aquellos especialistas (14) según los cuales toda persona tiene dos hemisferios cerebrales diferentes: el hemisferio derecho y el hemisferio izquierdo, que cuando conocemos y cuando actuamos "funcionan" de manera muy diversa, casi opuesta.

En el hemisferio izquierdo encuentra su sede el centro del lenguaje, nace la técnica, la ciencia matemática, lo lógico-racional, lo varonil, el movimiento exacto de las máquinas. Quienes tengan muy desarrollado este sector, harán grandes carreras como ingenieros, supervisores o controladores de empresas nacionales y multinacionales.

En el derecho brota la ternura, la intuición, la feminidad, el arte, la sensibilidad. Por eso las secretarías cuidarán especialmente esta mitad. Por eso en las aulas universitarias encontramos obras de arte para que el hemisferio derecho pueda contemplar una pintura de Goya, una cerámica de Picasso..., son los "libros" para el hemisferio derecho, sin letras, con verdades más profundas.

Los neurobiólogos logran detectar cuándo y cómo trabaja el hemisferio derecho; cuándo y cómo trabaja el izquierdo. Con frecuencia cuando actúa el izquierdo, le obstaculiza la entrada al derecho.

Sobra decir cuán ventajoso resulta aprovechar los dos hemisferios y no dejar uno en barbecho.

Para aclarar este tema parece oportuno releer a Unamuno, en su *Diario íntimo* (7.ª reimpresión, Alianza Ed., Madrid, 1986, pp. 110 s.), cuando escribe: "¡Lógica, lógica! La lógica nos hace sacar consecuencias de los principios establecidos, de los datos, de las premisas, pero no nos da nuevas premisas ni nuevos primeros principios. Pedir lógica es pedir que no nos salgamos de esos principios que la razón da. Y ¿por qué he de vivir esclavo de ellos?"

No, no quiero ser lógico, porque se me han abierto otros principios, y no por la lógica.

En nombre de la lógica condenaría un pueblo de sordos al único que oyera, sin que hubiese medio de que éste les convenciese".

Algunos victimólogos y criminólogos parecen haber caído en el peligro metodológico de creer que sus métodos propios carecen de capacidad radiactiva para agredir, que son objetivos totalmente. Ojalá lo fueran. Pretendemos, si, que la Victimología y Criminología trabajen con métodos puramente analíticos e imparciales. Pero seamos conscientes de que nunca llegarán a esa cima (15). Joachim Herrmann constata que los miembros del jurado se muestran particularmente sensibles y sus sentimientos ("jurors tend to be very sensitive to the particular facts of the individual case and that jury sentiments play an important role, especially in cases involving self-defense and intoxication") juegan un papel muy importante, sobre todo en algunos delitos, cuando se trata de legítima defensa, etcétera (p. 773).

Uno de los más colosales despropósitos de la cultura de Occidente, el "nuevo" pecado original, ha sido el intento de convertir las humanidades en ciencias "más allá del bien y del mal" (J.L. PINILLOS, *Psicología y psico-historia*, Escritos Seleccionados, Valencia, 1988, p. 74).

Siempre desearemos la mentalidad analítica en nuestras investigaciones, pero sabiendo que no puede alcanzarse, ni debe exigirse al 100 por 100. Únicamente puede y debe pedirse al victimólogo "no pasarse" de la raya; evitar el extremismo. Todavía mejor, cultivar la tolerancia. Procurar que no se llegue a tal grado de subjetividad que el alumno-lector-dialogante se vea compelido al recurso de la oposición frontal y/o al diálogo entre sordos.

Nuestro método tiene una deriva histórica, una ramificación y una consecuencia (Cfr. Pinillos..., p. 136). Puede decirse que nuestro método es previo y posterior a la concepción del mundo, que cambia con el tiempo y la ubicación geográfica del investigador. A fin de cuentas, siempre sucede que, a la postre, el *hacia* del camino que se sigue para alcanzar la verdad acaba marcándolo de alguna manera. La cosmovisión del investigador y su circunstancia inciden de modo inexorable incluso en las cifras matemáticas de las encuestas sobre el volumen y la calidad de la victimación.

Como afirmaba Ortega y Gasset: "La perspectiva es uno de los componentes de la realidad. Lejos de ser su deformación es su organización. Una realidad que vista desde cualquier punto resultase idéntica es un concepto absurdo". También se puede afirmar que el observador, el victimólogo, es uno de los componentes de la realidad. Lejos de ser su deformación es su organización. Una victimación que vista desde



cualquier victimólogo resultase idéntica es un concepto absurdo.

Hoy se necesita poner unos límites sensatos, justos y, sobre todo, bien matizados. Cuestión difícil, pues, como dice Julio Caro Baroja, "el jurista pone unos límites a ciertos actos y el moralista les pone otros mucho más estrechos, mientras que los poetas los ensanchan e idealizan. Los historiadores y antropólogos modernos acaso tienden (o tendemos) a relativizar demasiado. Cada profesión tiene sus servidumbres y también sus privilegios. Pero el relativismo histórico en ningún caso permite aceptar ideas como las que daban por buenas los positivistas acerca de la fuerza de la herencia racial para explicar la frecuencia de hechos como éste y otros, tales como pronunciamientos y caudillajes militares que algunos sociólogos siguen explicando a la luz de aquéllos" (Julio CARO BAROJA, *Realidad y fantasía en el mundo criminal*, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, Madrid, 1986, p. 166).

La Victimología, para sus clientes, debe crear un método nuevo, un método metarracional, cordial, entrañable que en caso de duda se incline a su favor, que no olvide los matices. Tampoco a los victimarios, como veremos a continuación.

## 6.º Derecho a la relación recíproca entre víctima y delincuente

Un derecho elemental de la víctima, todavía muy insuficientemente reconocido y practicado, se refiere a su posible relación con el delincuente antes, en y después del proceso.

Antes del proceso, el puente de la víctima con el infractor puede conducir a nuevas formas e instituciones que contribuya a la deseada desjuridización y despenalización. La *diversión* —tan aplaudida en algunos sectores anglosajones e incluso europeo-continentales (16)— puede encontrar amplio y eficaz campo de acción si la víctima dialoga con el delincuente antes de que se llegue a la "vista", en presencia del juez o tribunal.

A la víctima se le debe conceder también el derecho a tomar parte activa durante el proceso, pues en él se resuelve, o al menos se intenta resolver, un problema en el cual ella, sin quererlo (o medio queriéndolo), juega un rol no secundario. Y este derecho abocará probablemente también a una mejora notable del sistema procesal. La intervención de la víctima tiene fecunda cabida, en especial, si se divide el proceso penal en

dos fases: la primera —la *conviction*— para dilucidar si el acusado es culpable o no del delito que se le imputa. La segunda —la *sentencing*— para que el tribunal de la primera fase, ayudado por otras personas (la víctima, especialistas en Criminología, etc.), establezca y concrete, haciendo uso de su derecho-obligación de la individualización judicial, la sanción o las sanciones (en el más amplio sentido de la palabra, incluyendo la asistencia al sujeto pasivo del delito, ante todo) que se consideren más justas y beneficiosas para las víctimas y para el delincuente. Para las víctimas, primordialmente.

Después del proceso, el "encuentro" (en sentido no sólo simbólico, sino a veces hasta físico) del condenado con la víctima puede dar origen a situaciones más positivas de lo que algunos sospechan. Los victimólogos y los penitenciaristas podemos y debemos escuchar a nuestra sana imaginación para abrir nuevos horizontes, sin olvidar las doctrinas de Martín Buber sobre el Yo-Tú.

Un ejemplo: el pasado 5 de julio de este año 1989, en el Seminario celebrado en la Universidad de Münster, con el profesor Hans Joachim Schneider, conmigo y con una veintena de alumnos, las figuras centrales fueron el señor Ralf Sonntag (condenado a cadena perpetua, en prisión desde hace doce años) y la señora Gabriele Kleb-Braun (doctora y juez en ejercicio, cuya madre murió asesinada cuando ella tenía veintidós años). Estas dos personas mantienen relación epistolar desde hace algún tiempo. Parte de sus cartas han aparecido en la revista periódica *Kuckucksei*, que editan los presos de la cárcel de Schwerte, donde cumple condena Ralf Sonntag. La lectura de estas cartas evidencia la oportunidad de establecer puentes entre la víctima y el delincuente. Cito algunos párrafos. El día 4-7-88 él le escribe desde Münster: "Según mi opinión el autor del delito y la víctima del mismo están vinculados entre sí quiéranlo o no lo quieran, pues el hecho delictivo cambia la vida"...

"Un sistema de control social que separe a ambos o incluso los aboque a nueva enemistad no puede facilitar una reconciliación."

Ralf Sonntag le contesta, el 21 del mismo mes, una larga carta de la que transcribo sólo unas líneas: "Yo reconozco mi culpabilidad".

No, yo observo que tengo miedo de victimación, miedo de quien hace daño y miedo de quien padece el daño. A pesar de la distancia, tenemos usted y yo algo común: dolor por el mismo motivo... El diálogo con usted tiene para mí importancia y trascendencia"... (17).



Según noticias posteriores, puedo afirmar que este encuentro continúa uniendo las dos orillas, con resultados gratificantes para ambas; y también para otros condenados en varias cárceles que se han manifestado por escrito públicamente en este sentido... y para alumnos y profesores universitarios.

## 7.º División del proceso penal en dos fases

Según algunos penalistas, procesalistas y victimólogos, la división del proceso penal en dos fases es un derecho que debe reconocerse a las víctimas de la criminalidad. También a los delincuentes, en cuanto víctimas. Este derecho será nuevo en aquellos países, como en España, donde no está regulada todavía tal división.

Si se divide el proceso, se logrará lo que desea —hace ya tiempo— el profesor de la Universidad de Deusto, José Ricardo Palacio Sánchez-Izquierdo: la instauración de la "*pieza de personalidad y medio social*" en el Derecho español, que debe introducirse lo más urgentemente posible (18).

Además, esta división es aconsejable porque brota como consecuencia de la cada día más aceptada cosmovisión victimológica. Si el policía, el juez y el ciudadano pretenden principalmente atender a la víctima, más que sancionar al delincuente, si el delincuente puede en parte ser víctima, si la víctima puede tener parte de culpa...

Por tanto, ante un delito, el Tribunal se cuestiona básicamente —con nueva perspectiva— qué responder a la víctima y qué responder al delincuente, también en cuanto víctima.

Para formular esas difíciles respuestas deben intervenir en el Tribunal (además de los jueces) personas de distintas formaciones y profesiones (asistentes sociales, criminólogos, psicólogos, médicos, etc.) que tienen mucho que decir para solucionar el complejo problema multi- e interdisciplinar de las respuestas científicas y eficaces a ese complejo delito-victimación. La cuerda se rompe por donde está más débil, por donde se acumulan más tragedias. La micro-victimación es, con frecuencia, la cabeza del iceberg de la macrovictimación.

Como recuerdan Joachim Herrmann, Claus Roxin y otros (19), los proyectos de la reforma del proceso penal en Alemania y sus comentarios se inclinan seriamente en favor de la división

del proceso penal en dos fases (ZStW., 1988, p. 44).

La Propuesta de Anteproyecto de nuevo Código Penal (Madrid, 1983) pide que el juez tome en consideración el informe de carácter criminológico en importantes situaciones. Por ejemplo:

- Para dejar en suspenso el fallo de la sentencia (artículo 75, 1.º).
- Para conceder la libertad condicional en las penas de prisión y para la suspensión del resto de las demás penas temporales (artículo 84, 3.º).
- Al emitir el pronóstico de comportamiento futuro del sujeto (que revele probabilidad de comisión de nuevos delitos) para la aplicación de las medidas de seguridad (artículo 87, 2.º).
- Para la consideración de delincuente habitual al que hubiere sido condenado por tres o más delitos que, no habiendo sido cancelados registralmente, hagan presumible su inclinación a delinquir (artículo 100, 3.º).

## 8.º El derecho al perdón y a la culpabilidad de autor, etc.

Quedan por explicar otros nuevos derechos que el redescubrimiento —mejo dicho la recreación— de la Victimología exige y exigirá. Aquí sólo recuerdo el derecho al perdón, del cual ya he escrito en otra ocasión (20), el nuevo planteamiento del "*in dubio pro reo*" (¿será más justo, a veces, el "*in dubio pro victima*"?), y el derecho a tomar en consideración la culpabilidad del autor, tanto o más que la culpabilidad del hecho (para disculpar a muchos infractores).

Nadie olvida los muchos peligros reales y trágicos del pretendido Derecho Penal de autor. Todos conocemos las ventajas de la culpabilidad del injusto, del hecho.

Pero, ante la incidencia trágica de la macrovictimación, creo que la más elemental antropología y sociología exige que al momento de juzgar a un ladrón y un homicida de las favelas de Río de Janeiro, por ejemplo, se considere seriamente su culpabilidad *in situ*, su *Sitz im Leben*, sus circunstancias como constitutivas, centrales (no como circunstanciales).

Atina Zaffaroni cuando, después de plantear el problema de la culpabilidad por la vulnerabilidad de autor más que por la vulnerabilidad de acto, concluye: "planteadas así las cosas, carece de todo sentido si se trata de uno u otro



de los términos de la antítesis tradicional, aunque resulta claro que puede ser calificada como un desarrollo superior de la culpabilidad de acto hacia un concepto más limitativo de la responsabilidad criminalizante de la agencia judicial" (21).

Si la mejor doctrina dogmática (22) excusa de culpa al infractor que actúa bajo una presión emocional personal tan excepcional que le resulta imposible actuar conforme a la ley, parece más excusable el infractor que actúa bajo una presión emocional, ambiental y estructural, tan excepcional que le resulte imposible actuar conforme a la ley.

## 9.º Compensación de culpas. Nuevo derecho y nuevo deber

Para terminar diremos unas palabras sobre un derecho nuevo, pero ambiguo, de la víctima. Derecho nuevo que implica también un deber nuevo. El deber de "hacer cuentas" con el delincuente.

La relación de la víctima con el delincuente puede contribuir también a aclarar —en gran parte— un problema que la técnica dogmática jurídico penal (en el ámbito teórico, en el legal y en el jurisprudencial) tiene sin resolver unívoca y plenamente desde hace muchos años: la mayor o menor o ninguna compensación de los dos "protagonistas" del delito (pues también la víctima representa su papel eficiente) cuando ambos tienen las manos manchadas; uno, casi siempre, más que otro.

Repeten los tratadistas y la jurisprudencia el principio básico en el Derecho Penal de la "no compensación de culpas". Niegan que la culpa propia de la víctima legitime la culpa del acusado (Cfr. Sentencia de nuestro Tribunal Supremo de 18-III-68), que la culpa de uno exonere la del otro (Sentencia 22-XII-72). La culpabilidad de un conductor —A— que adelantó indebidamente a otro —B— no desaparece porque poco antes el chófer de un camión —C— se hubiera cruzado en la carretera, sin las precauciones elementales, y así hubiese impedido el paso, dando lugar a la producción de lesiones y daños en el choque por adelantamiento imprudente del conductor —A— (Sentencia 22-XII-78).

Pero en muchos supuestos similares (no idénticos) puede decirse que se admiten ciertas compensaciones, al menos en cuanto al *quantum* de gravedad de la culpa del delincuente; en delitos contra la libertad sexual y en delitos de

estafa y de circulación de vehículos de motor. De interés particular la Sentencia de 18 de febrero de 1986. Esta sentencia confirma la necesidad de "dar a cada uno lo suyo" en el campo económico al fijar las normas indemnizatorias, la necesidad de rebajar la cuantía de la indemnización, es decir, de la responsabilidad civil *ex delicto*.

Son numerosos los casos de corresponsabilidad victimal, en la vida cotidiana, según las investigaciones recientes. Algunas modernas legislaciones las toman en consideración. Por ejemplo, el artículo 62, inciso 5, del Código Penal italiano atenúa la sanción cuando "haya concurrido a determinar el evento... el hecho doloso de la persona ofendida".

Admitir alguna compensación de culpas resulta como consecuencia justa siempre que la víctima haya coparticipado en el hecho delictivo, en la infracción del Derecho penal nacional y/o del Derecho penal internacional. Esto sucede, como prueban los especialistas, con relativa frecuencia.

A este respecto se puede tener presente la matización del Canciller alemán, Helmut Kohl, cuando el 1 de septiembre de este año 1989, en el 50 aniversario del comienzo de la II Guerra Mundial, reconoció públicamente que fue Hitler quien quiso, planeó y desató la guerra. Pero, sin pretender quitar ni una jota a su responsabilidad, añadió que "las potencias europeas promovieron sin querer una evolución de los acontecimientos que favoreció los planes de Hitler" (hacia la guerra 1939-1945).

La compensación de culpas contribuirá muchas veces a mermar ciertos maniqueísmos personales, nacionales y raciales, y ciertas neurosis de victimación (23).

Con frecuencia conviene repetir el mensaje de Platón, en Gorgias 479e, "siempre el que comete injusticia es más desgraciado que el que la sufre". ■

## NOTAS

(1) CARO BAROJA, Julio. *Las formas complejas de la vida religiosa. (Religión, sociedad y carácter en la España de los siglos XVI y XVII)*. Sarpe, Madrid, 1985, pp. 281 s., 438 ss., 481 ss., 537 ss.

(2) NEUMAN, Elias. *Victimología. El rol de la víctima en los delitos convencionales y no convencionales*. Editorial Universidad, Buenos Aires, 1984, pp. 24 s.

(3) GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, A. *Manual de Criminología. Introducción y teorías de la criminalidad*. Editorial Espasa Calpe, Madrid, 1988, pp. 78 s.

(4) RODRIGUEZ MANZANERA, Luis. *Victimología. Estudio de la víctima*. Editorial Porrúa, México, 1988, pp. 67 s.

(5) BAJO, Miguel. *Derecho penal económico aplicado a la actividad empresarial*. Civitas, Madrid, 1978. M.C. BASSIOUNI, *Derecho penal internacional*. Editorial Tecnos, Madrid, 1983. Traducción y anexos de José Luis de la Cuesta. IDEM, *A Draft International Criminal Code and Draft Statute for an International*



- Criminal Tribunal*, Martinus Nijhoff Publishers, Dordrecht, Boston, Lancaster, 1987. DE LA CUESTA, José Luis, "La contaminación del mar: crimen internacional", en J.L. de la Cuesta y C. Fernández de Casadevante (eds.), *Protección internacional del medio ambiente y Derecho ecológico*, UPV/EHU, Bilbao, 1987, páginas 123-135. MARTOS NUÑEZ, Juan Antonio, *Derecho Penal Económico*, Montecorvo, Madrid, 1987. *Documento final de la Asamblea Ecológica Europea "Paz y Justicia" (Bastlea, 15-21 mayo 1989)*, números 12, 13 y 87. RUIZ VADILLO, Enrique, "Tratamiento de la delincuencia informática como una de las expresiones de la criminalidad económica", *Poder Judicial*, número especial IX, Consejo General del Poder Judicial, Madrid, 1989, páginas 53 ss.
- (6) SCHNEIDER, Hans Joachim, *Kriminologie*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1987, pp. 221 ss.
- (7) QUIROZ CUARON, Alfonso y QUIROZ CUARON, Raúl, *El costo social del delito en México*, Criminalia, año XXXVI, números 7-8, pp. 431 ss. Botas, México, 1970, p. 595.
- QUIROZ CUARON, Alfonso, *La criminalidad en la República Mexicana*, UNAM, México, 1958, p. 110.
- (8) SCHNEIDER, Hans Joachim, *Kriminologie*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1987, p. 223.
- (9) ARNOLD, Harald, "Kriminelle Viktimisierung und ihre Korrelate", *Auslandsteil der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1986, páginas 396 ss. (1014 ss.).
- (10) Cfr. Programa de acción sobre el establecimiento de un nuevo orden económico internacional (Res. 3202 (S-VI), 1 de mayo 1974).
- (11) NEUDECK, Rupert, "1789 - eine subversive Erinnerung. Der Enragé und Priester Jacques Roux", *Orientierung*, 31 agosto 1989, pp. 174 ss.
- (12) BURNHAM, R.W., "Computing Justice", *Criminal Justice Research Bulletin*, vol. 4, núm. 6 (Sam Houston State University), Huntsville, Texas, 1989, pp. 3 ss.
- (13) ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*, Ediar, Buenos Aires, 1989, pp. 168 ss., 272 ss.
- (14) PINILLOS, José Luis, *Psicología y Psicohistoria. Escritos Seleccionados*, Universitat de Valencia, Valencia, 1988, pp. 73 y ss. CAPRA, Fritjof, *O ponto de mutação*, São Paulo, 1987, pp. 200 y siguiente. IDEM, *El Tao de la Física. Una exploración de los paralelos entre la Física moderna y el misticismo oriental*, Luis Cárcamo, Madrid, 1984, pp. 312 ss.
- (15) PINILLOS, José Luis, *Psicología y Psicohistoria. Escritos Seleccionados*, Universitat de Valencia, Valencia, 1988, pp. 133 y ss. SCHNEIDER, Hans Joachim, *Kriminologie*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1987, pp. 190 ss.
- (16) SCHNEIDER, Hans Joachim, *Kriminologie*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1987, pp. 663 s., 854 ss.
- (17) La contradicción con que empieza este párrafo recuerda el diálogo de Raskólnikov con Sonia, en *Crimen y castigo*.
- (18) Cfr. PALACIO SANCHEZ IZQUIERDO, José Ricardo, *Edad. Derecho penal y Derecho tutelar*, Consejo Sup. Protec. Menores, Madrid, 1969, pp. 89 s.
- (19) HERRMANN, Joachim, "Ein neues Hauptverhandlungsmodell. Zum Alternativ Entwurf. Novelle zur Strafprozessordnung, Reform der Hauptverhandlung, herausgegeben von einem Arbeitskreis deutscher und schweizerischer Strafrechtslehrer, Tübingen, 1985. *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1988, pp. 41 ss., (especialmente 74 ss.). ROXIN, Claus, *Strafverfahrensrecht*, 21 edición, Verlag, München, 1989, pp. 280 ss., 439 s. BERISTAIN, Antonio, "Preguntas desde la Constitución (artículo 25.2)", *Revista Jurídica de Castilla La Mancha*, número 7, Albacete, 1989, pp. 251 ss.
- (20) BERISTAIN, Antonio, "Un derecho fundamental de la persona todavía no suficientemente reconocido: el derecho al perdón", *Estudios penales y criminológicos*, X, Santiago de Compostela, 1987, pp. 9-52. Cfr. CHRISTIE, Nils, *Los límites del dolor*, Fondo de Cultura Económica, México, 1984, pp. 155 ss.
- (21) ZAFFARONI, Eugenio Raúl, *En busca de las penas perdidas. Deslegitimación y dogmática jurídico-penal*, Ediar, Buenos Aires, 1989, pp. 286 s. Desde una perspectiva distinta, acierta Heike JUNG al subrayar que aceptar la Victimología no significa abolir ni deslegitimar el Derecho Penal, pues la compensación a la víctima pertenece al concepto de la pena ("Compensation order Ein Modell der Schadenswiedergutmachung?", *Auslandsteil der Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*, Walter de Gruyter, Berlin, New York, 1987, pp. 526 s., 1252 sl).
- (22) Cfr. Joachim HERRMANN, "Causing the Conditions of Defense", en A. ESER/G.P. FLETCHER, *Rechtfertigung und Entschuldigung. Rechtsvergleichende Perspektiven*, Band 1, *Justification and Excuse. Comparative Perspectives*, Beiträge und Materialien aus dem Max-Planck-Institut, Band S 7/1, Freiburg, 1986, p. 766. En sentido parecido H.-H. JESCHECK, A. ESER, etc.
- (23) BERISTAIN, Antonio, "La Victimología en un momento clave. Notas del III Simposio Internacional sobre Victimología" (Münster/W., 2-8 sept. 1979), *Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales*, 1980, pp. 93 ss.



# 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 simultanearlo 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. Dependier 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 consuma 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. ■



# LA POLICIA JUDICIAL: SUS RELACIONES CON EL MINISTERIO FISCAL

CANDIDO CONDE-PUMPIDO FERREIRO

Teniente Fiscal del Tribunal Supremo

1. Justicia y Policía son nociones que nacen entrelazadas, hasta el punto de que históricamente una y otra función recaían en una misma Autoridad. Sin embargo, en su evolución ambas instituciones tienden a diferenciarse, de un lado, y desde el punto de vista fáctico, por la naturaleza absorbente del Poder político —absolutista primero, encarnado en las funciones más activas del Ejecutivo, después— que tiende a hacer suyas las funciones policiales, como instrumento de dominio; de otro, y desde el punto de vista de la doctrina, por cuanto la Justicia pasa a considerarse en los Estados democráticos y de Derecho como un Poder, mientras las Policías constituyen órganos de los Poderes del Estado. Y decimos órgano de Poderes porque en la cumbre del desarrollo de tales Estados democráticos de Derecho aparece la distinción de dos servicios policiales diferenciados, uno de orden público, que dependerá del Poder Ejecutivo, y otro de investigación criminal, que dependerá del Poder Judicial. Punto óptimo de ese desarrollo que, como luego veremos, no se ha alcanzado todavía en nuestro país.

La distinción de esos dos servicios u organizaciones policiales nace del campo específico de actuación de uno y otro.

La Policía de seguridad u orden público tiene como campo de actuación el terreno administrativo y de paz cotidiana, cuya gestión pertenece al Ejecutivo y cuyo desarrollo o mantenimiento es uno de los objetos de la política general que



está encomendada al Gobierno, el que la planea y dirige por imperativo constitucional (art. 97 C.E.). Por ello, en cuanto al ejercicio de la misión de mantenimiento del orden público, esto es, de la tutela del libre ejercicio de los derechos y libertades y de la garantía de la seguridad ciudadana, los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado, como los denomina la Constitución, deben depender —y constitucionalmente así se declara en el art. 104 C.E.— del Gobierno.

Por el contrario, en cuanto se refiere a la evitación y persecución de los ilícitos penales, esto es, aquella actividad que se llama "lucha contra el crimen", cuyo campo de acción es el de la prevención, descubrimiento y persecución de los delitos y de sus autores, el terreno de la actuación de la Policía es el jurisdiccional, pues sólo el Poder Judicial tiene facultades para definir el carácter delictivo de un hecho, declarar la culpabilidad de sus supuestos autores e imponerles una pena legal. Por ello, las funciones de averiguación del delito y descubrimiento y apresamiento del delincuente corresponden a otros órganos policiales, específicos, que la Constitución denomina Policía judicial, y que depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal, por imperativo del art. 125 de la Constitución Española.

El esquema doctrinal, y en lo que a España respecta, la propia concepción y voluntad del legislador constituyente, aparece claro. Pero la diafinidad de tal esquema ha venido tropezando —y no sólo en España— con la realidad que representa la preexistencia de unas instituciones policiales, con toda su historia a cuestas y con su propia organización y dependencia tradicional de los Ministerios que tienen encomendado el orden público (llámese de Interior, de Gobernación u otra designación semejante), que han frenado la neta diferenciación de ambas policías —de seguridad y judicial— y que provocan situaciones poco operativas de doble dependencia y hasta de una dependencia difusa, que consagra una práctica autonomía policial y resta eficacia al ejercicio de las propias funciones policiales. Ese dato —el de que la dependencia coetánea respecto a autoridades diferentes era un germen de impotencia—, que había sido puesto ya de relieve por PRINS, en orden a la situación de Bélgica, y que provocó la reforma policial de ese país de 1919 (1), que instituye la Policía judicial, haciéndola depender del Ministerio Fiscal, es un punto en el que insisten todos los técnicos que se acercan al estudio del funcionamiento de las Policías. Por ello ha sido esa misma razón de diferenciación de funciones

y eficacia la que ha promovido en la mayoría de los países de la Comunidad Económica Europea una evolución hacia la diversificación policial, en orden a sus funciones y a su dependencia orgánica, que conviene que, siquiera sucintamente, exponamos.

2. Un examen de la situación del tema que estamos abordando en los países de la Comunidad Europea revela una tendencia a la especialización y a la dependencia jurisdiccional de la Policía judicial:

En ALEMANIA FEDERAL, aunque esa naturaleza federal de su organización estatal supone la existencia de policías federales y policías de los Estados federados, los Ministros y/o los Senadores del interior de todos ellos —gobierno federal y gobiernos de los estados— aprobaron en 1974 una Resolución-Programa para la seguridad interna que otorgó la responsabilidad del seguimiento de los delitos a la Policía uniformada y a los Departamentos de investigación criminal. En este terreno específico la Policía actúa en nombre del Fiscal y bajo la dirección y vigilancia de éste, lo que se refiere no sólo a asegurarse de que todas las circunstancias incriminatorias así como las exoneratorias hayan sido investigadas y constatadas, sino controlar que la actuación policial esté de acuerdo con el procedimiento legal y haya sido correcta (2).

En FRANCIA la Policía judicial actúa en el ámbito de cada Tribunal, bajo la dirección del Procurador de la República (Fiscal), a través de los oficiales y agentes o agentes adjuntos que integran dicha Policía judicial. El Fiscal, y en su caso el Juez de instrucción, que actúa bajo la dirección de aquél, son dueños de elegir el servicio policial competente a que se encomienda la investigación y búsqueda de las pruebas, recabando, en función de la dificultad de los asuntos, la intervención del servicio que estime más adecuado, que debe realizar la misión investigadora que se le confie. También compete al Fiscal el velar porque la encuesta policial se desarrolle con estricto cumplimiento de la ley y las normas del procedimiento así como el respeto a las libertades públicas (3).

En BELGICA existe, junto a la Policía municipal y la Gendarmería, una Policía judicial de Tribunales, dependiente del Ministerio de Justicia y que actúa por requerimiento de los Procuradores del Rey (Fiscales), quienes dirigen a la Policía judicial de su distrito, dirección que compete también a los Jueces de instrucción, los que, al igual que en Francia, actúan bajo la inspección del Fiscal (4).



Algo análogo ocurre en LUXEMBURGO, que sigue el modelo francés, y donde el Procurador del Estado es considerado el verdadero jefe de la Policía judicial, la que actúa bajo la dirección de aquél, con la particularidad de que los Magistrados del Parquet (Fiscales) pueden asumir por sí mismos las competencias de la Policía judicial, siendo así no sólo un Jefe sino un ejecutor o agente de tal Policía (5).

En HOLANDA el Fiscal supervisa la Policía y dispone de un cierto número de servicios policiales especializados además de la Policía genérica, la que se divide en Policía Municipal y Policía del Estado, y que depende en materia de investigación criminal del Ministro de Justicia, existiendo también una agencia central especializada (C.R.I.) que sirve de apoyo en materia de investigación criminal a la Policía y a las Autoridades judiciales (6).

En DINAMARCA la Policía, que depende del Ministerio de Justicia, tiene una función especial, pues actúa, junto a los Fiscales, como acusadora en los delitos menores que se persiguen ante los Tribunales inferiores. De ahí que los 54 Jefes de la Policía danesa sean todos abogados. Tales Jefes se rigen por el principio de oportunidad y disponen de amplias facultades para sancionar los casos extrajudicialmente o dejar de acusar por razones de interés general. Pero es al Fiscal General al que corresponde impartir instrucciones para contribuir a la uniformidad de las prácticas procesales de todo el país (7).

También en los países anglosajones, en general, la Policía tiene funciones acusadoras de los delitos menos graves y no depende de los Jueces, sino del Director de la acusación pública (Irlanda), del Lord Advocate (Escocia) y del Procurador de la Reina (Gran Bretaña); aunque la Policía investiga por sí misma, suele recibir instrucciones o directivas de aquellas autoridades (que son la figura paralela a nuestro Fiscal General), y los Fiscales pueden intervenir dirigiendo a la Policía en la investigación de los asuntos de mayor importancia (8).

En esta reseña deben destacarse especialmente las más recientes posiciones adoptadas en Europa en torno a la Policía judicial y a su dependencia del Ministerio Fiscal, que son las consagradas por los respectivos Códigos de procedimiento penal de PORTUGAL e ITALIA.

El Código de proceso penal portugués, aprobado en 1987, dispone en su art. 263 que "la dirección de la investigación incumbe al Ministerio Público, asistido por los órganos de la policía criminal. A los efectos de lo dispuesto en el párrafo anterior, los órganos de la policía criminal actúan bajo la directa orientación del

Ministerio público y bajo su dependencia funcional". Prevé también el Código en su art. 270 los actos que pueden ser delegados por el Ministerio público en los órganos de la policía criminal, clarificando así la competencia y funciones de tal policía en el ámbito del proceso, lo que sirve de orientación y da seguridad jurídica a las Policías en su actuación. Complemento de lo anterior fue el Decreto-ley de 30 de diciembre de 1987 que reorganiza la Policía judicial (Cuerpo especializado en la investigación criminal), dependiente del Ministerio de Justicia y fiscalizado por el Ministerio Fiscal. El órgano superior de su jerarquía es el Director General, cargo para el que suele ser nombrado un Fiscal o un Juez.

En ITALIA el Código de procedimiento penal, de 22 de septiembre de 1988, dispone en su artículo 326 que "el Ministerio público y la Policía judicial desenvuelven, dentro de sus respectivas atribuciones, las indagaciones necesarias para obtener los datos atinentes al ejercicio de la acción penal". El siguiente artículo —el 327— preceptúa que "el Ministerio público dirige la investigación y dispone directamente de la Policía judicial". También este cuerpo legal regula, con mayor detalle y precisión aún que el portugués, todo lo referente a las funciones, prerrogativas y obligaciones de la Policía judicial en el ámbito del proceso (Tit. III, del Lib. I). Se establecen Secciones de Policía judicial en todas las Procuradurías de la República (Fiscalías) y se preceptúa la subordinación de tales Secciones a los Fiscales que integran aquéllas.

Características de estas recientes regulaciones del proceso penal en Europa es que toda la investigación de los delitos se encomienda al Ministerio público, que es el único competente (junto con la propia policía) para recibir las denuncias y al que deben ser transmitidas las hechas ante otras autoridades (arts. 241, 243 y 245 del Código de proceso penal portugués; y art. 331 del Código de procedimiento penal italiano), estableciéndose una dependencia directa a esos efectos de la Policía judicial respecto a los Fiscales de su demarcación.

Terminaremos este sucinto análisis de la situación y tendencias de la relación de la Policía judicial con el Ministerio Fiscal en Europa recogiendo, por su interés, las dos primeras conclusiones sentadas en el "I Congreso Europeo sobre Policía judicial", celebrado en Madrid en febrero de este año:

"1. La Policía judicial tiene como misión esencial la protección de los derechos humanos de la persona y el descubrimiento y averiguación



de los delitos, bajo la directa dependencia de los Jueces, Tribunales y del Ministerio Fiscal."

"2.º Se constata en los Estados miembros de la Comunidad Europea la necesidad de profundizar en los modelos de la Policía judicial, para que la dependencia de ésta respecto a los Jueces y Fiscales sea efectiva."

3. Las reformas más recientes que acabamos de exponer, que entregan la investigación criminal al Ministerio público y ponen a las Policías judiciales bajo su directa dirección y dependencia, no son arbitrarias, sino que tienen una razón de ser imperativa, que nace de las nuevas concepciones garantísticas del proceso penal.

Ante todo hay que afirmar una idea que ya había puesto de relieve JIMENEZ VILLAREJO (9): "una justicia impotente... será sin duda un valor trascendente, pero no es, con toda seguridad, la justicia a que se refiere el art. 117 de la Constitución". Y una justicia sin un instrumento que le permita actuar eficazmente en la investigación de los delitos y averiguación de sus autores es una justicia impotente, pues difícilmente podrá ejercerse en torno a la persona adecuada y en defensa de la víctima de un delito determinado y probado si no dispone de agentes que realicen la tarea instrumental de recogida de pruebas y captura de los culpables. A su vez, una Policía que no actúe pensando en que sus encuestas y averiguaciones tienen que pasar el filtro de los criterios de la constitucionalidad y legalidad a que necesariamente están sometidos los Jueces, es una Policía ineficaz, pues sus pretendidos éxitos no lo serán realmente ya que no pueden alcanzar el refrendo de una decisión judicial condenatoria. De ahí la necesidad de racionalizar la simbiosis entre Jueces, Fiscales y Policía y someter su relación a los parámetros de juridicidad e interdependencia que son imprescindibles para un eficaz desarrollo y conclusión del proceso penal.

En un Estado de Derecho toda la actuación de los Poderes públicos y sus agentes ha de estar sometida a dos parámetros fundamentales: el respeto y protección de los derechos de los ciudadanos y la sumisión a los preceptos de la ley y a las reglas del ordenamiento jurídico. Con respecto a lo primero ya decía el art. 12 de la Declaración de los Derechos del Hombre y del Ciudadano que "la garantía de los derechos del hombre y del ciudadano necesita una fuerza pública. Esta fuerza se instituye, por tanto, en beneficio de todos y no para utilidad particular de aquellos que la tienen a su cargo". Con respecto a lo segundo la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y la

de los Tribunales Constitucionales y Tribunales Supremos de los diversos países vienen profundizando en el principio del juicio justo, que elimina del proceso como inválidas toda prueba y toda actuación que no se haya acomodado a las prescripciones de la ley o para cuya obtención o en cuya realización se haya vulnerado el derecho de una persona. De ahí que la Policía cada día más viene sujeta en su actuación a unos presupuestos que debe cumplir, pero que sólo puede cumplir si conoce lo que le impone el actuar coordinadamente con quienes, por su pericia jurídica, pueden señalarles cuáles son los requisitos esenciales que debe observar para que sus actos sean reconocidos como válidos y eficaces para un Tribunal.

De otra parte es de destacar también que en toda Europa el modelo del procedimiento penal decimonónico, el llamado sistema mixto, basado en una fase de instrucción judicial secreta y previa y otra de juicio oral, está en crisis (10). Se entiende que el Juez instructor es un Juez independiente, pero no por ello necesariamente imparcial (11), ya que se contagia de sus propios prejuicios a lo largo de la instrucción y es él quien controla o ratifica sus propias decisiones, tendiendo así a conducir la investigación de forma que confirme o sane el acierto de las mismas. VIVES ANTON (loc. cit.) señala cómo al entremezclarse en la instrucción facultades distintas y hasta opuestas del Juez, al ejercer a la vez funciones investigadoras y funciones garantizadoras de derechos que aparecen asumidas por un mismo sujeto procesal, se crea una confusión de papeles con riesgo del sacrificio de la función jurisdiccional garantizadora en aras de una mayor eficacia de la función investigadora.

Frente a todo lo anterior se considera que resulta una mayor garantía para los derechos del inculcado encomendar la investigación a otro órgano —el Fiscal— que a su vez ha de someter las decisiones que afecten a los derechos del inculcado al control del Juez, que entonces sí puede actuar con imparcialidad de criterio y asumiendo la función que le es propia, que es en exclusiva la jurisdiccional (12).

La polémica en torno a ese problema se ha decantado en la tendencia observada en la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y en las legislaciones de los países de la Comunidad Europea hacia el diseño del proceso penal, como un proceso esencialmente acusatorio, en el que el Juez cada vez más se le desligue de la instrucción o investigación, que se entiende puede crear en él un perjuicio



que empañe la justicia e imparcialidad de sus decisiones, distinguiendo netamente el órgano de la acusación, que es a quien corresponde buscar y aportar las pruebas del delito; y el órgano del enjuiciamiento, que actúa esencialmente como garante de los derechos del acusado y definidor final de la ley en su sentencia. Resulta así un proceso en que las funciones de investigación quedan entregadas a un órgano —el Ministerio Fiscal— y la decisión o sentencia a otro —los Jueces—, insistiéndose en que al Fiscal, como acusador, incumbe la carga de probar su acusación y destruir la presunción de inocencia que favorece al acusado. Es por eso que las últimas reformas antes citadas y la legalidad de la mayoría de los países europeos parten del criterio de que ha de ser el Fiscal quien determine, en principio, cuáles son las pruebas necesarias para acreditar su acusación de forma que prospere y quién debe por ello asumir la función investigadora —y, en consecuencia, dirigir la actividad policial— para la consecución de aquellas pruebas.

Esa es también la tendencia que, tímida pero progresivamente, se va imponiendo en nuestro país, al reconocerse, primero en el Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal de 1981 (arts. 4.º, 4 y 5.º del E.O.M.F.) y luego en la L.O. 7/1988, que instituye el procedimiento abreviado (arts. 785 bis y 781 de la L.E.Cri., reformados), facultades al Fiscal para efectuar sus propias investigaciones y dar a la Policía judicial órdenes e instrucciones, generales o particulares, para el más eficaz cumplimiento de sus funciones.

4. La aprobación de la Constitución de 1978 representó la incardinación del Estado Español en un sistema democrático de libertades y garantías, muchas de las que se producen a través del proceso, especialmente en los derechos consagrados en el art. 24 de la Constitución, en concreto el derecho de defensa, la asistencia letrada, el de ser informado de la acusación, el del proceso con todas las garantías, el de no declarar contra sí mismo ni confesarse culpable y el de la presunción de inocencia.

De esos derechos, el de la presunción de inocencia significa una cobertura del acusado, que sólo puede ser condenado si aquella presunción es destruida por unas pruebas consideradas jurídicamente como válidas y desarrolladas en un juicio justo, celebrado con todas las garantías, entre las que figura el derecho del acusado a conocer cuáles son esas pruebas y someterlas a crítica y contradicción. En este sentido la línea jurisprudencial, tanto del Tribunal Constitucional como del Tribunal

Supremo, es la de declarar como mala e inexistente, esto es, como inutilizable, la "prueba recogida ilegalmente" (S.T.C. 28 julio 1981; S.T.S. 10 diciembre 1983, por ejemplo) (13). Al respecto el Tribunal Constitucional ha dicho que "en realidad el problema de la admisibilidad de la prueba ilícitamente obtenida se perfila siempre en una encrucijada de intereses, debiéndose así optar por la necesaria procuración de la verdad en el proceso o por la garantía —por el ordenamiento en su conjunto— de las situaciones jurídicas subjetivas de los ciudadanos... En tal supuesto puede afirmarse la exigencia prioritaria de atender a su plena efectividad, relegando a un segundo término los intereses públicos ligados a la fase probatoria del proceso" (S.T.C. 111/1984, de 29 de noviembre).

El impacto de esas garantías en nuestro sistema procesal culmina en la Sentencia del Tribunal Constitucional de 12 de julio de 1988, que declaró la nulidad por inconstitucionales, de los procedimientos de urgencia ante el Juzgado y el llamado enjuiciamiento por delitos dolosos menos graves y flagrantes, que cubrían la mayoría de los procesos por delito seguidos ante nuestros Juzgados y Tribunales, por vulnerar la regla de que "quien instruye no puede hablar". Esa inconstitucionalidad del procedimiento penal que estaba vigente obligó a una reforma procesal de la L.O. 7/88, de 28 de diciembre, una de cuyas características es precisamente la concesión a los atestados policiales de un valor superior al que tradicionalmente les otorgaba la L.E.Cri., cuyo art. 297 les daba la consideración de "denuncias para efectos legales", y sólo reconocía a sus diligencias e informes "el valor de declaraciones testificales en cuanto se refieran a hechos de conocimiento propio". La nueva Ley, en cambio, pretende dar a las diligencias policiales el valor de elemento preparatorio de la acusación y sustitutivo de la instrucción judicial, disponiendo el art. 789.3 que "sólo en el caso de que las diligencias practicadas en el atestado no fueren suficientes para formular acusación, ... el Juez ordenará a la Policía judicial o practicará por sí las diligencias esenciales encaminadas a determinar la naturaleza y circunstancias del hecho, las personas que en él hayan participado y el órgano competente para el enjuiciamiento, dando cuenta de su incoación y de los hechos que la determinen al Fiscal de la Audiencia correspondiente".

Resulta así que la Policía judicial ve, de un lado, revalorizada su actuación al considerarse sus atestados como elemento bastante para



basar en ellos la acusación —aunque no la condena, que precisa de una práctica de la prueba en el juicio oral contradictorio—; mientras, de otro, ve dificultado el éxito de aquella actuación por el riesgo de que las pruebas recopiladas no se tengan en cuenta si no han sido válidamente constituidas. En ese dilema, la vía lógica para que la actividad policial se traduzca en una actividad eficaz y válida es que se desarrolle en íntima conexión y bajo la dirección de quien conoce tanto la clase de pruebas que se precisan para acreditar la acusación como los requisitos que tales pruebas han de reunir para que no sean rechazadas como inválidas. Y la institución más indicada para ejercer tal dirección no es otra que el Ministerio Fiscal.

El que se produzca un cambio de la relación histórica de la Policía con las Autoridades judiciales, trasladándose el centro de gravedad de esa relación del Juez de Instrucción —que era el sujeto preferente de la relación tradicional— al Fiscal, es el fruto inevitable de la nueva concepción de los papeles del Juez y el Fiscal en el procedimiento abreviado, por el que en el futuro se tramitarán cerca del 90 por 100 de los procesos por delito. En adelante el Juez ha perdido su facultad de inculpar o procesar a la persona sospechosa de un delito, siendo al Fiscal a quien corresponde someter a enjuiciamiento a tal persona ejercitando contra ella la acusación.

Ese es el significado de los nuevos artículos, tanto del 789, en orden a las facultades del Fiscal para dar instrucciones a la Policía judicial y pedir la conclusión de la investigación, tan pronto como estime que se han practicado las actuaciones necesarias para resolver **sobre el ejercicio de la acción penal**, como del 789.3 en el sentido de no ser necesaria la instrucción si en el atestado hubiere diligencias suficientes **para formular la acusación**, así como también el del art. 790.1, cuando dispone que el Juez que acordase seguir el trámite de procedimiento abreviado, en la misma resolución ordenará se trasladen las diligencias al Fiscal para que solicite la apertura del juicio oral formulando escrito de acusación o el sobreseimiento de la causa.

Ahora bien, si es al Fiscal a quien corresponde decidir sobre si se formula o no la acusación, es él quien debe valorar las diligencias policiales y considerar si son suficientes y válidas para sustentar tal acusación. Por ello, un mínimo de operatividad y eficacia obligarán a reforzar las relaciones entre la Policía judicial y el Ministerio Fiscal, y quierase o no engendrará una dinámica de mayor dependencia de la una frente al otro.

Por ello, aunque en estos momentos tales relaciones y dependencia parezcan formuladas y establecidas de forma incipiente, en el futuro es previsible una profundización y desarrollo de las mismas.

5. Hemos dicho que en estos momentos las relaciones entre la Policía judicial y el Ministerio Fiscal son incipientes, y ello es evidente si tenemos en cuenta no sólo la insuficiencia y raquitismo de los preceptos legales que la articulan, sino también el mínimo grado de su cumplimiento.

Hemos de comenzar señalando cómo el diseño constitucional, que, como dejamos dicho, diferenciaba perfectamente en los arts. 104 y 126 entre una Policía de seguridad ciudadana, dependiente del Gobierno, y una Policía judicial dependiente de los Jueces y Fiscales, ha sido traicionado (14) en las leyes posteriores al establecer la distinción entre la dependencia orgánica, que será siempre del Ministerio del Interior, y la dependencia funcional que será la única que la Policía judicial tendrá respecto a los Jueces y al Ministerio Fiscal (arts. 444.1 L.O.P.J. y 31.1 L.O.F.C.S.). Con la particularidad del carácter prevalente de la primera, ya que en definitiva será el Ministerio del Interior el que decida dónde y cuándo van a continuar las llamadas Unidades orgánicas de Policía judicial (15).

Sin embargo, las necesidades de recuperar el valor de los atestados policiales, intentando a la vez transferir a ellos la presunción de autenticidad que el art. 5 del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal otorga a las diligencias que el Ministerio Fiscal practique o que se lleven a cabo bajo su dirección (16), condujo a establecer en el art. 20 del R.D. 769/87, de desarrollo de las Unidades de la Policía judicial, que "las diligencias de investigación criminal formalmente concretadas a un supuesto presuntamente delictivo, pero con carácter previo a la apertura de la correspondiente actuación judicial", deberán desarrollarse bajo la dirección del Ministerio Fiscal.

La Fiscalía General del Estado, intentando profundizar en el desarrollo del modelo de Policía judicial diseñado por la Constitución y promover la efectividad del art. 20 del R.D. citado, impartió la Instrucción número 2/1988, señalando a los Fiscales que:

"Para el cumplimiento de lo dispuesto en esta última norma se considera necesario que:

1.º Los Fiscales Jefes de las Audiencias respectivas despachen, al menos semanalmente,



con los Jefes de las Unidades Orgánicas Provinciales de Policía judicial, tanto del Cuerpo Nacional de Policía como de la Guardia Civil, aquellos asuntos que deba conocer el Ministerio Fiscal en virtud de lo dispuesto en el art. 20 del citado Real Decreto.

2.º El Ministerio Fiscal asuma la dirección de las investigaciones correspondientes en los supuestos que sean necesarios."

De otra parte, instaurado el Procedimiento abreviado por la citada L.O. 7/88, en la Circular 1/89 dictada para la aplicación del mismo por parte del Ministerio Fiscal, la Fiscalía General del Estado se preocupó de resaltar que: "Consecuencia de esa dirección es que en realidad toda la fase de investigación preprocesal está dominada por el Fiscal, bien a través de su propia actividad investigadora, bien a través de la dirección de la investigación policial. Por lo mismo, y al margen de las iniciativas de cada Fiscal, éstos deben utilizar las facultades que el nuevo art. 781 de la citada Ley de Enjuiciamiento Criminal y el art. 20 del Real Decreto citado les atribuyen para promover, coordinar, dirigir y, en cierto modo, controlar jurídicamente (para que los derechos de los ciudadanos y los principios legales de toda investigación sean cumplidos) la investigación policial de los delitos que puedan constituir el objeto procesal de un proceso abreviado".

Por último en la citada Circular 1/89 se dedica un apartado a la "Posición del Fiscal respecto a la Policía judicial", del que destacamos los siguientes extremos:

"El contenido de las facultades del Fiscal en orden a la dependencia respecto de él de la Policía judicial, aparece así ampliado respecto al inicial contenido del art. 4.º 4 del Estatuto Orgánico, que sólo preveía dar órdenes e instrucciones en cada caso concreto. Ahora puede también impartir instrucciones generales sobre modos de actuación de la Policía en la investigación criminal; en orden a prioridades dentro de la actividad policial investigadora; coordinación con otras Policías, etc.

Los señores Fiscales deberán tener en cuenta no sólo las disposiciones citadas y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino también los Estatutos de Autonomía y las Leyes de las Comunidades Autónomas que desarrollan los Cuerpos de la Policía autonómica.

a) Las instrucciones a la Policía judicial:

Como orientación sobre el modo de impartir las instrucciones referidas, tanto las generales como las particulares sobre casos concretos, podríamos apuntar lo siguiente:

1.º Instrucciones generales a las Unidades de Policía judicial sobre criterios de preferente investigación, modos de actuación, coordinación de investigación y otros extremos análogos, durante la fase preprocesal, esto es, al margen de las actuaciones judiciales en trámite. Se impartirán a través de los Jefes de las distintas Unidades conforme a lo prevenido en el art. 20 del R.D. 769/1987.

2.º Instrucciones generales a las Unidades de Policía judicial, de tenor análogo al del apartado anterior y en especial para la coordinación de la investigación de hechos concretos en los distintos Cuerpos, durante la fase procesal, esto es, existiendo actuaciones judiciales. Se efectuarán a través de las Comisiones Provinciales de Coordinación de la Policía judicial.

3.º Instrucciones de coordinación de los distintos Cuerpos dependientes de las Juntas Locales de Seguridad. Deberán cursarse a través de éstas, conforme al art. 54 de la Ley Orgánica citada.

4.º Instrucciones particulares en una investigación policial en marcha. Se realizarán en los términos del art. 20 del Real Decreto y la Instrucción de esta Fiscalía, también citados.

5.º Instrucciones particulares a las Unidades de Policía judicial adscritas a las Fiscalías o a otra Unidad para la investigación concreta de un caso. Deberán impartirse a través del Jefe de la Unidad o a los funcionarios que practiquen la investigación.

No es necesario poner de relieve a los señores Fiscales que tanto la dirección de la investigación policial como la delegación en ella de la práctica de diligencias concretas no puede representar ni que el Fiscal se convierta en un 'Jefe' de la Policía, ni que aquella delegación constituya una autorización para la libre acción de la misma, de forma que el Fiscal pase a ser un mero homologador de las actuaciones policiales. Por ello, tanto en un caso como en otro, las instrucciones del Fiscal deben ser lo más precisas posibles, marcando los límites de la actuación y subrayando la titularidad del Ministerio Fiscal como director o promotor de la investigación, pero dejando siempre a salvo el contenido de los respectivos campos: a la Policía judicial corresponde la actividad investigadora en el terreno, utilizando las técnicas de investigación científica y práctica en la que son expertos; al Fiscal la determinación jurídica de los elementos



y extremos que pueden constituir fuentes y medios de prueba y los requisitos para su validez formal y procesal, cuyo cumplimiento para la investigación policial deberá promover y hasta imponer.

No puede dejarse de reconocer que esa nueva forma de actuación del Fiscal planteará en la práctica problemas, tanto de concepción como operativos, pero esta Fiscalía confía en el celo y capacidad de los señores Fiscales para que vayan abordando y resolviendo tales problemas, hasta lograr que en un futuro próximo dicha forma de actuación se desarrolle fluidamente y sea asumida como normal por todos los afectados.

El art. 786 reformado regula las atribuciones de la Policía judicial en el ámbito de investigación de los delitos sometidos al proceso abreviado, en términos análogos a como lo hacía el derogado artículo del mismo número, por lo que no constituye ninguna novedad. La única modificación, intrascendente a los efectos que estamos examinando, es la sustitución en la regla 1.ª del antiguo término 'ordenarán' por el de 'requerirán', más apropiado para señalar las relaciones de la Policía con los facultativos, y precisar en la regla 3.ª que el requerimiento a otros miembros policiales debe hacerse por el cauce jerárquico correspondiente, lo que ya estaba implícito en la anterior redacción.

Obvio es decir que todas las facultades que el art. 786 concede a la Policía judicial para su investigación pueden ser utilizadas por el Ministerio Fiscal a través de las instrucciones u órdenes que a aquélla imparta."

En conclusión, aunque sigan siendo reales las palabras de JIMENEZ VILLAREJO de que "la Policía judicial parece nacer oficialmente como una realidad problemática" (17) y las relaciones entre el Ministerio Fiscal y esa Policía, dependiente del mismo por mandato constitucional, están muy lejos de alcanzar los niveles óptimos de desarrollo para que fructifiquen en unas actuaciones eficaces, es lo cierto que por parte de la Fiscalía General del Estado, con una clara visión de futuro, se ha adoptado una postura favorecedora de esas relaciones y se realizan esfuerzos para que fructifiquen en una coordinación que permita una mayor eficacia del proceso penal y de la política de prevención criminal a través del efecto disuasorio de una elevación del porcentaje de éxitos en el descubrimiento de los delitos y la transformación en condenas de las diligencias policiales y las acusaciones en ellas basadas. ■

## NOTAS

- (1) Véase la Ponencia presentada al "I Congreso Europeo sobre Policía judicial", celebrado en Madrid del 20 al 22 de febrero de 1990, por Mr. Roger MOENS, Comisario de la Policía Belga y Jefe de la Oficina Central Nacional de Interpol. Recoge no sólo las conclusiones del estudio de PRINS, por encargo del Ministerio de Justicia Belga, sino también las distintas fases de la evolución doctrinal hasta la cristalización de la Ley de 1919, y las frases de CORNIL, cuando advertía que la Policía judicial "debe mantenerse en las manos de los Fiscales, cerca de los Tribunales de Apelación y estar apartada de la dirección inmediata del Gobierno".
- (2) Véase la Ponencia presentada al "I Congreso Europeo sobre Policía judicial", cit. por Peter KROMER, Director del Gabinete Criminal de la R.F.A.
- (3) Cfr. la Comunicación de Pierre BEZIO, Procurador General de la República francesa, "Le Parquet dans son rôle instructeur. Principe de la poursuite du delict, procedures réglementées et critères d'opportunitat", en "El Poder Judicial en Europa", Conferencia en Madrid de los Presidentes y Fiscales Generales de los Tribunales Supremos de los Estados Miembros de las Comunidades Europeas, Ponencias, Madrid 1989, Volumen II, págs. 191 y sigs., así como la Ponencia de Mr. Henri ENGEVIN, Presidente de Sala del Tribunal de casación francés, al "I Congreso Europeo sobre Policía judicial", cit.
- (4) Cfr. la Ponencia belga de Mr. Roger MOENS, cit. en la nota 1.
- (5) Cfr. el Informe de la delegación luxemburguesa al "I Congreso Europeo sobre Policía judicial", cit.
- (6) Cfr. J. REMMELIK, Procurador General de HOGE RAAD, "Le Parquet dans son rôle instructeur", en "El Poder judicial en Europa", cit. Vol. II, págs. 239, y la Ponencia de los Países Bajos al "I Congreso Europeo sobre Policía judicial", cit.
- (7) Cfr. Peter CHRISTENSEN, President of the Supreme Court, "The supreme Court of Denmark", en "El Poder judicial", cit. Vol. II, págs. 235, y la Ponencia de Mr. Anne METTE MOLJE, Comisaria adjunta de la Policía de Copenhague, al "I Congreso Europeo sobre Policía judicial", cit.
- (8) Vid. la Comunicación de Lord Advocate de Escocia a la "Conferencia de los Presidentes y Procuradores Generales", cit., y la Ponencia presentada por Irlanda, de Mr. Matthew RUSSELL, Asistente legal del Fiscal General de Irlanda, al "I Congreso Europeo de Policía judicial", cit.
- (9) JIMENEZ VILLAREJO, J. "La Policía judicial: una necesidad, no un problema", en "Justicia penal", Número especial II del "Poder Judicial", págs. 178.
- (10) CONDÉ-PUMPIDO FERREIRO, C. "La investigación por el Ministerio Fiscal y la utilización de la oportunidad reglada en el proceso penal", en "El Poder Judicial en Europa", cit. Volumen II, págs. 117 y sigs.
- (11) VIVES ANTON, T.S. "Doctrina constitucional y reforma del proceso penal", en "Jornadas sobre la Justicia penal en España", "Poder Judicial", número especial II, págs. 94.
- (12) Sobre la naturaleza no jurisdiccional de la Instrucción y el posible exceso de la atribución instructora a los Jueces en cuanto rebaja la estricta función de juzgar y hacer ejecutar lo juzgado que en exclusiva les señala el art. 117.3 de la Constitución. Vid. VIVES ANTON, op. cit. págs. 99.
- (13) Sobre el tema de la prueba legalmente obtenida y las diversas posiciones doctrinales y jurisprudenciales en los distintos países de nuestra órbita cultural y la del T.E.D.H. puede verse LOPEZ BARJA DE QUIROGA, J. "Las escuchas telefónicas y la prueba ilegalmente obtenida", AKAL/JURE, Madrid 1989, especialmente capítulo IV.
- (14) Utilizamos conscientemente el término, por cuanto el fiel cumplimiento de la Constitución hubiera obligado a desarrollar dos Policías cada una con su dependencia específica. Nótese que el término usado tanto en el art. 104, para definir la relación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con el Gobierno, como el empleado en el art. 126 para establecer la relación de la Policía con los Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal es el mismo: depender. Si la naturaleza constitucional de esa relación es la misma, no parece procedente establecer una ulterior distinción, atribuyendo al Gobierno la dependencia orgánica y funcional y al Poder Judicial sólo la funcional.
- (15) Sobre el tema y las contradicciones del Real Decreto 769/87, de 19 de junio, sobre regulación de Policía judicial, puede verse JIMENEZ VILLAREJO, Op. cit. págs. 182 y sigs.
- (16) Sobre el real valor de tal presunción de autenticidad, como mera presunción "iuris tantum", esto es, en tanto no se demuestre lo contrario, y mero carácter de verdad formal acreditativo de que la diligencia efectivamente se realizó y su resultado fue el que aparece reflejado en ella, véase la Circular 1/1989 de la Fiscalía General del Estado, sobre el Procedimiento abreviado, Suplemento al número 1922 del Boletín del Ministerio de Justicia, págs. 30.
- (17) JIMENEZ VILLAREJO, Op. cit. págs. 187.



# LA GUARDIA CIVIL EN LA II REPUBLICA

RAMON SALAS LARRAZABAL

Teniente General Ejército del Aire

**D**ESDE su nacimiento en 1844 la Guardia Civil ha sido signo de contradicción. Sus funciones eran, y siguen siendo, la conservación del orden público; la protección de las personas y las propiedades, fuera y dentro de las poblaciones; y el auxilio que reclama la ejecución de las leyes.

Los liberales moderados, a quienes debe la paternidad, quisieron hacerla servidora de una concreta política, la suya, pero el nuevo Cuerpo tomó desde su aparición carácter militar, aunque operativamente dependiera del Ministro de la Gobernación, era el de la Guerra el que velaba por su organización y disciplina y por facilitarla el material, el personal y los medios financieros para hacer frente a sus necesidades. Su vinculación al Ejército, junto a la voluntad decidida de sus creadores y primeros Inspectores Generales, le imprimieron un carácter nacional superador de todo tipo de partidismo. Como muy bien dice Martínez Ruiz, los guardias civiles "trabajan para la nación, para el país, para el bien general, para la sociedad" (1).

Sin embargo, y tal vez por ello, se le ha pretendido dar fama de órgano represor al servicio de los intereses de las clases opresoras y los partidos de la oposición clamaron, y claman, por su desaparición o por, lo que tal vez fuera peor, su adulteración. Por la pérdida de sus señas de identidad.

Carlistas, progresistas y republicanos se declararon desde el primer momento en su



contra y proclamaron reiteradamente su intención de suprimirla en el momento mismo en que llegaran al poder, pero su prestigio crecía, las gentes confiaban en ella y cuando los progresistas formaron gobierno la Guardia Civil permaneció y lo mismo sucedió cuando se implantó la Primera República. Con toda seguridad los carlistas hubieran observado la misma conducta en el caso de que hubieran triunfado.

A pesar de ello, la Guardia Civil seguía siendo denostada, insultada y calumniada. Se la presentaba como paradigma de una España negra, inquisitorial, inelmente y brutal, obstáculo para todo progreso y defensora del más nefasto oscurantismo.

Era producto del liberalismo moderado y dedicaba todo su esfuerzo en proporcionar al país la seguridad que necesitaba para su desarrollo político, económico y social, pero las minorías, más o menos revolucionarias, la hacían objeto de su particular inquina, contrarrestada por la adhesión que despertaba en la población que constituía la gran masa tradicional que se sentía protegida y amparada por los hombres de tricorno. Los pueblos querían contar con su Puesto de guardias civiles y para lograrlo abundaban los ofrecimientos de terrenos para edificar en ellos las deseadas "casas-cuartel". Su existencia era una garantía de tranquilidad para los vecindarios.

Sus características esenciales, la fidelidad y la obediencia, la hacían deseable para los gobernantes e indeseable por los que aspiraban a serlo sin pararse en la elección del procedimiento para lograrlo.

Naturalmente, en vísperas de la II República, los miembros de la Conjunción de Fuerzas Políticas triunfantes en las elecciones municipales del 12 de abril de 1931 figuraron entre sus enemigos hasta cuando dos días después el Comité Revolucionario se transformó en Gobierno provisional de la II República. Unas pocas horas antes, hacia las 11 de la mañana del 14 de abril, el Secretario de don Miguel Maura, preconizado Ministro de la Gobernación, pero aún aspirante al puesto, le anunció la llegada del General Sanjurjo, que se le presentó diciendo: "A las órdenes de usted señor Ministro". Maura escribió: "Me quedé de una piedra. Con muy pocas palabras, y con la premiosidad habitual en él, me dijo que la Guardia Civil, y él personalmente, acataban la voluntad popular y pasaban al servicio de la República con la lealtad tradicional en el Instituto. Que se ponía a las órdenes del Ministro de la Gobernación y deseaba cumplimentar al señor Presidente. Llamé a Alcalá Zamora y ante él reiteró el General sus ofre-

cimientos. Se lo agradecimos oficialmente, y en tono menor, porque la escena se tramitó con aire familiar y sin solemnidad. El General abandonó mi casa, dejando tras de sí un océano de comentarios entusiastas entre la muchedumbre que poblaba mi domicilio. A partir de este momento consideramos, como es lógico, plenamente ganaba la batalla" (2).

Y efectivamente así fue, poco después Alcalá Zamora era recibido por el último Jefe de Gobierno de Alfonso XIII, y "como la discusión se prolongaba inútilmente, echó mano de un argumento supremo. Poco antes de acudir a su llamamiento he recibido la adhesión del General Sanjurjo, Jefe de la Guardia Civil. Al oírle —escribe Romanones— me demudé. Ya no hable más: la batalla estaba irremediadamente perdida" (3).

Sanjurjo fue premiado con el nombramiento de Alto Comisario de España en Marruecos, pero no tardaría en regresar a la Dirección General de la Guardia Civil, a la que volvió el 7 de junio al ser nombrado para sustituirle en Tetuán el diplomático don Luciano López Ferrer.

Contaba la Guardia Civil al caer la monarquía con 28 Tercios, 176 Compañías de Infantería, 36 Escuadrones y 3 Secciones de Caballería, distribuidos por todo el territorio nacional dividido en 34 Comandancias y auxiliaban al Director General un Subdirector, de la clase de General de División, y dos Generales de Brigada inspectores y su vida no fue fácil en los primeros meses del nuevo régimen, en los que fueron frecuentes las algaradas y disturbios a los que se vio obligada a hacer frente.

Sus actuaciones fueron seguidas de una enconada polémica en la prensa y en la calle y en ella las fuerzas del Instituto fueron objeto, de un lado, de las más duras, injustas y calumniosas invectivas y, del otro, de los más apasionados elogios y la más untuosa adulación.

Las cosas subieron de tono con motivo de los terribles sucesos de Castiblanco, localidad extremeña donde todos los miembros del Puesto de la Guardia Civil fueron asesinados por unas turbas enloquecidas dirigidas por el propio alcalde de la localidad, y Arnedo, población riojana en la que los guardias, temiendo sufrir la misma suerte, dispararon contra la multitud entre la que hicieron seis muertos.

La campaña se transformó en clamor y fue don Manuel Azaña, Presidente del Gobierno y Ministro de la Guerra, el que salió en defensa del Instituto en una sesión, celebrada el 5 de enero de 1932, el día de Arnedo, en la que las agresiones verbales contra ella alcanzaron niveles de auténtica ignominia. Azaña dijo a



lo largo del debate: "Cualquiera diría que en Castilblanco ha sido la Guardia Civil quien se ha excedido en el cumplimiento de su deber, y no deja de pasarme que cuando cuatro infelices guardias han perecido en el cumplimiento de su obligación, se ponga precisamente a discusión el prestigio del Instituto, como si hubieran sido estos guardias, no los muertos, sino los matadores". Antes había dicho: "La Guardia Civil es un Instituto militar que está fundado en dos bases primordiales, como todo Instituto militar, que son la obediencia al mando, es decir, al poder público, es decir, al Gobierno, y la responsabilidad; y ninguno de estos dos sillares fundamentales de la Guardia Civil está conmovido, señores diputados: ni la obediencia al mando, al Gobierno y al poder público, ni la responsabilidad. La Guardia Civil tiene, por tradición, el orgullo de ser ciegamente obediente al poder constituido, y el Gobierno de la República no ha perdido ocasión de hacer constar que la Guardia Civil no ha desmerecido jamás, ni un minuto, de su tradición en este respecto. Conste así una vez más" (4).

Al día siguiente, conocido ya lo sucedido en Arnedo, volvió a dirigirse a los diputados en los siguientes términos: "El Instituto de la Guardia Civil obedece al Gobierno como todos los institutos del Estado; si dentro del Instituto de la Guardia Civil, alguien o varios, se exceden en el cumplimiento de su obligación, faltan a las leyes o a los Reglamentos que están obligados a obedecer, la responsabilidad personal recaerá sobre los infractores de las leyes y de los reglamentos, friamente, serenamente... Yo creo, señores diputados, que estas manifestaciones, añadidas a las que hice ayer en nombre de todo el Gobierno y con el asentimiento de la mayoría de las Cortes, deben llevar a vuestro ánimo la persuasión de que donde haya falta, el castigo será inexorable; sin pasión, sin agresividad, sin ánimo de desquite... Un Gobierno no critica las instituciones del Estado; cuando una institución del Estado no funciona bien, el Gobierno no la critica, lo que hace es reformarla", y eso fue lo que hizo aunque negara taxativamente "que en el Instituto de la Guardia Civil predomine un espíritu de hostilidad a la República" (5).

Sin embargo, y para satisfacer, siquiera fuera en alguna medida, a los que habían cargado toda la responsabilidad en el General Sanjurjo y que pedían su cabeza, éste fue cesado en la Dirección General de la Guardia Civil, en la que le sustituyó el General don Miguel Cabanellas, pero pasando a ocupar el mismo puesto en el Cuerpo de Carabineros. El bilaurado

General consideró el cambio de destino como una afrenta y comenzó a ser objeto de presiones para que se sublevara.

Mientras tanto, los anarquistas se lanzaron a un amplio movimiento revolucionario que tuvo su punto caliente en la cuenca del Llobregat, en la que ocuparon varios pueblos e izaron la bandera roja y negra en sus ayuntamientos.

El Gobierno declaró el estado de guerra, y todo esto volvió a dar brío a los eternos conspiradores que quisieron sacar provecho del profundo disgusto de la Guardia Civil, "que se siente maltratada y reacciona con espíritu de Cuerpo". Azaña, al que se debe esta frase, dice en sus memorias que Sanjurjo, del que "lo mismo sus amigos que sus enemigos han ido haciendo un coloso: los más creyendo que debe y está en condiciones de presentarse como restaurador del orden social; los otros temiendo que lo haga, y diciendo en público y en secreto que lo va a hacer, pasa una vez más a primer plano" (6).

El malestar en la Guardia Civil era evidente y el Teniente Coronel Brotóns, republicano convencido, afirmó "que la Guardia Civil de Madrid está dispuesta a sublevarse", para echar del Gobierno a los socialistas y a Azaña y dar un nuevo giro a la República (7).

Sanjurjo terminó por sucumbir a las solicitudes de que era objeto, pero las veleidades de la Guardia Civil, si alguna vez las tuvo, debieron calmarse, pues cuando el General se sublevó el 10 de agosto de 1932 apenas encontró en la Benemérita quien le siguiera.

En la estela emocional de este acontecimiento se aprobó por las Cortes la ley que regulaba el reclutamiento y los ascensos de la oficialidad, y en ella se fijaron cuáles habrían de ser las armas, cuerpos, servicios e institutos que compondrían el Ejército, y que serían:

Armas: Infantería, Caballería, Artillería, Ingenieros y Aviación.

Cuerpos: Intendencia, Sanidad, Tren, Intervención y Jurídico.

Servicios: Estado Mayor.

Institutos: Guardia Civil y Carabineros.

De esta forma Azaña respondía el 12 de septiembre de 1932, apenas un mes después del pronunciamiento de Sanjurjo, a los que pedían la disolución del benemérito Instituto, que reafirmaba su carácter militar y su pertenencia al Ejército.

Para darles algún tipo de satisfacción, por decreto de 16 de agosto de 1932, suprimió la Dirección General y se transfirieron todos los



órganos y servicios del Instituto al Ministerio de la Gobernación, en el que se creó una sección específicamente dedicada a los asuntos de personal y servicio de la Guardia Civil. Este decreto fue elevado al rango de ley el día 8 de septiembre con la novedad de suprimir el cargo y jerarquía de General Subinspector. El Cuerpo quedaba a las inmediatas órdenes del Ministro de la Gobernación y sometido a la tutela de un Inspector General que tendría que ser, necesariamente, un miembro del E.M. General del Ejército.

Más tarde, el 28 de julio de 1933, se procedió a la reorganización del Instituto, "modelo de austeridad, abnegación y disciplina, pero arcaico en algunos aspectos de su organización", según rezaba el preámbulo del decreto orgánico, y se le daba una nueva estructura con reducción del número de Tercios, supresión de los móviles y cambio de la fisonomía de las Comandancias, que dejaban de ser uniformes; se reducían moderadamente las plantillas y, por último, se trataba de dar solución a las dificultades de acuartelamiento.

Las fuerzas de la Guardia Civil quedaron articuladas en cuatro zonas con cabecera en Barcelona, Córdoba, Valladolid y Madrid; diecinueve tercios y cincuenta comandancias, que serían de tercero, segundo o primer orden, según dispusieran de una o dos compañías, de tres o cuatro, o de más de cuatro. Todos los tercios serían mixtos de infantería y caballería y se suprimían las comandancias y unidades de caballería.

La concesión del Estatuto autonómico a Cataluña y el consiguiente traspaso de servicios provocó una nueva remodelación, y por decreto de 12 de diciembre de 1933 las zonas se elevaron a cinco: la primera con sede en Valencia, la segunda en Córdoba, la tercera en Valladolid, la cuarta en Madrid y la quinta en Barcelona. No se modificaban el número de tercios y comandancias y el General de la quinta zona quedaba, operativamente, a las órdenes del Consejero de Orden Público de la Generalidad.

Como consecuencia inmediata de la rebeldía de esta institución y de los partidos obreros en octubre de 1934, el Gobierno rescató los servicios de orden público en Cataluña y procedió a una nueva reorganización de la Guardia Civil con creación de nuevas comandancias en Valencia y Sevilla, incremento de las plantillas y aumento consiguiente de los créditos presupuestarios, y así cuando se produjo la sublevación militar del 17 de julio de 1936 la Guardia Civil disponía de veinticuatro tercios, cincuenta y ocho comandancias, doscientas nueve compañías de

infantería, nueve escuadrones de caballería y dos unidades motorizadas.

Sus efectivos superaban los que tuvo en tiempos de la Monarquía. Al dimitir Azaña de la presidencia del Gobierno ya eran algo más numerosos, pues habían pasado de 6 Generales, 1.228 Jefes y Oficiales y 26.244 Suboficiales y tropa a 6 Generales, 1.111 Oficiales y 26.464 Suboficiales y tropa, es decir, los 27.478 miembros del Cuerpo subieron a 27.585, ligerísimo aumento que iría creciendo hasta el momento de comenzar la guerra, en el que los efectivos eran de 6 Generales, 1.516 Oficiales, 2.127 Suboficiales y 30.742 Guardias, con un total de 34.391 hombres, lo que suponía un incremento de 7.000 individuos en números redondos.

Para el Gobierno de Frente Popular suponía una tremenda incógnita cuál habría de ser su comportamiento ante la sublevación. El Instituto, en el que por tradición y formación resultaba virtud destacada la disciplina, que se mantenía sólidamente hasta en los puestos más alejados, aislados y reducidos, obedecería, con toda certeza, a sus mandos naturales. Parecía muy improbable que los tercios, comandancias y líneas hicieran otra cosa que cumplir estrictamente las órdenes que recibieran de los Generales de sus respectivas zonas y era casi seguro que éstos se limitarían a transmitir las que a su vez recibieran del Inspector General del Cuerpo.

Era éste en aquel momento el General de Brigada de Caballería don Sebastián Pozas Perea, africanista puro, medalla militar individual y hombre de izquierdas. De él no eran de esperar otras órdenes que las de situarse decididamente al lado del Gobierno. No se contentaría con una obediencia pasiva, exigiría dedicación plena y entrega decidida.

A niveles inferiores los Jefes de la Guardia Civil no tendrían, en general, la misma disposición que su Jefe superior y cuantas veces se lo permitiera la situación obedecerían complacidos las órdenes que recibieran del mando militar.

Dada la insistente, reiterada y abrumadora campaña que los partidos de izquierda, y muy especialmente los movimientos obreros, venían haciendo sistemáticamente contra el Cuerpo, del que se pedía la disolución inmediata, y sus componentes, a los que se atacaba hasta la injuria sin detenerse ante la más burda calumnia, no es de extrañar que sus miembros, desde el más humilde Guardia en adelante, se sintieran inclinados, con toda naturalidad, a alinearse en contra del bando que les hacía objeto permanente de su encono, pero aun así, en la



inmensa mayoría de los casos, y aun contrariando sus más íntimos deseos, cumplirían su deber y obedecerían a sus mandos.

Estaban al frente de las zonas en aquel momento los Generales del Instituto don Luis Grijalvo Celaya, don Fernando Núñez Llanos, don Federico de la Cruz Boulosa, don José Sanjurjo Rodríguez Arias y don José Aranguren Roldán.

El primero se mantuvo leal al Gobierno en Valencia, pero, a pesar de ello, fue objeto de la inquina de los milicianos que le asesinaron con notable contrariedad del General Miaja, entonces Jefe de la División Orgánica, y que en su defensa llegó a tal extremo que, temiendo por su vida, se vio obligado a abandonar la ciudad.

En Córdoba se encontraba ausente el General, y el Coronel Jefe del Tercio de guarnición en la provincia se presentó al Gobernador Civil para ponerse a sus órdenes, pero poco pudo hacer contra el Ejército, que terminó haciéndose dueño de la ciudad.

El Jefe de la tercera Zona, General de Brigada de la Cruz Boulosa, hermano del Subsecretario de la Guerra, se unió con todas sus fuerzas a los rebeldes.

En Madrid el General Sanjurjo Rodríguez Arias fue pieza importante en el triunfo del Gobierno y poco después se le nombró Inspector General del Instituto en sustitución del General Pozas, designado Ministro de la Gobernación el mismo día 19 de julio (8).

Por último, el General Aranguren decidió con su comportamiento la lucha en Barcelona, inclinando la victoria del lado gubernamental. Su destacada actuación fue premiada con el mando de la 4.ª División Orgánica que comprendía toda Cataluña.

La Guardia Civil, como el Ejército, como la Judicatura, como todas las instituciones del Estado y como la sociedad misma se escindió y cada cual optó, personalmente, por el bando de sus preferencias siguiendo los dictados de su conciencia.

Normalmente la Guardia Civil acató las órdenes de los Jefes militares cuando en éstos recaía legítimamente el mando y se opuso, o puso reparos, en las ocasiones en que quien lo ostentaba de derecho había sido depuesto y suplantado. Se produjeron excepciones a esta regla, pero no por ello dejó de cumplirse.

Después de los inciertos días de julio, en que se jugó la suerte del alzamiento y se abrió la guerra civil con su fracaso, la Guardia Civil dejó en zona gubernamental la residencia de la cabecera de 14 de sus 24 tercios, de 28 de sus

58 comandancias, de 121 de sus 211 compañías de infantería y de 8 de sus 9 escuadrones de caballería. Aun teniendo en cuenta que fueron frecuentes, y en algunos casos masivas, las deserciones de Guardias Civiles en los primeros días del alzamiento y que yo calculo en unos efectivos del orden de 19 compañías, todavía habrían quedado del lado gubernamental unas 113 compañías o escuadrones, lo que supone un porcentaje que oscilaría entre el 51 y el 53 por 100.

Estos hombres, que en uno y otro bando actuaron ejemplarmente, se diseminaron por las columnas en núcleos que, inicialmente, solían ser de tipo compañía, para después quedar prácticamente atomizados.

Entre los que quedaron en zona republicana ocupa un puesto destacado el Coronel don Antonio Escobar Huertas, hombre de orden y ferviente católico que, a pesar de ello, siguió los imperativos de lo que consideraba su deber y con su actuación decidió la lucha en Barcelona cuando todavía su resultado era incierto al intervenir personalmente al frente de sus fuerzas para derrotar definitivamente a los rebeldes. Después mantuvo coherentemente su actitud, se distinguió notablemente en los frentes de Madrid, donde fue herido de suma gravedad, y finalizó la guerra como General al mando del Ejército de Extremadura. Fiel a sus convicciones se negó a aceptar el ofrecimiento que se le hizo de que optara por el exilio; se constituyó prisionero de los vencedores, que le condenarían a muerte y ejecutarían la sentencia. Igual fin tuvo su superior jerárquico el General Aranguren, también persona considerada conservadora y tradicional y que, asimismo, juzgó su obligación permanecer en su puesto. Al entregarse era Comandante Militar de la Zona interior de la Región Central.

En zona republicana no fue mejor la suerte de numerosísimos Guardias Civiles, desde números hasta el General Grijalvo fueron muertos, encarcelados o trasladados a campos de trabajo con o sin sentencia de los tribunales populares o de los jurados de urgencia. Aun así fueron millares los que sirvieron en el Ejército Popular de la República, en el que algunos de ellos ocuparon puestos muy destacados (9).

A pesar de que gracias a su actuación el Gobierno pudo retener a Madrid, Barcelona, Valencia, San Sebastián y alguna otra ciudad de menor importancia, el encono contra el Cuerpo apenas cedió y un decreto de 29 de agosto lo disuelve creando en su sustitución la que se llamó Guardia Nacional Republicana.



La medida se dulcificó diciendo que se trataba de una reorganización y cambio de denominación que se justificaba por el hecho de que si bien "buen número de unidades y destacamentos de dicho Cuerpo han permanecido fieles a su deber ofreciendo un magnífico ejemplo de lealtad, abnegación y heroísmo", otras "por prestar servicios en las provincias sometidas a los sublevados o por haberles secundado, han quedado de hecho fuera de la disciplina del Cuerpo". La reorganización supuso en realidad un borrón y cuenta nueva. La Guardia Nacional Republicana es un nuevo Cuerpo, de las mismas características que el anterior, y que se nutriría con los miembros de éste, pero no de forma automática. Una comisión nombrada al efecto, seleccionaría al personal perteneciente al antiguo con capacidad para admitir o negar su pase al nuevo.

Las cosas no cambiaron en lo sustancial, la Guardia Nacional Republicana seguía siendo un Cuerpo militar con las mismas funciones que antes tuvo la Guardia Civil y sólo se modificaba la designación del Cuerpo y la uniformidad de sus componentes, que continuaban en los frentes combatiendo con mejor o peor fortuna.

Esta situación cambió esencialmente a finales de año. Para entonces la Guardia Nacional Republicana y la vieja Guardia Civil, en la que habían ingresado todos los que el 19 de julio tenían presentada solicitud de admisión que estuvieran bien calificados políticamente, había sufrido, sólo en los frentes del centro de España, más de 6.000 bajas entre muertos, heridos y desaparecidos. Su comportamiento había sido magnífico. Distribuidos los Guardias entre las unidades milicianas daban consistencia al conjunto y su presencia fue, inicialmente, esencial en la mayoría de las columnas que se improvisaron y que consolidaron los frentes y en las que constituyeron normalmente el núcleo fundamental.

Requerida para esta tarea, la Guardia Nacional Republicana apenas fue empleada en las misiones que le eran propias, en las que fue sustituida por las milicias que se dedicaron a esa función desde el principio de la guerra y que se organizaron como un Cuerpo autónomo dependiente de la Dirección General de Seguridad, denominado Milicias de Investigación y Vigilancia de la Retaguardia.

El 19 de septiembre se publicó el decreto que las creaba "con carácter transitorio", legalizando así una situación de hecho. El preámbulo de la disposición decía: "Con el deseo de colaborar en la labor de retaguardia, uno de cuyos prin-

cipales problemas es el de descubrir a las personas desafectas al régimen, han surgido en Madrid y provincias grupos de leales ciudadanos que llenos de entusiasmo colaboran al indicado fin", pero reconoce que "la gran mayoría", llevados de su exceso de celo, "han cometido posibles errores, por lo que conviene incluirles en una organización dirigida por la autoridad del Estado", pero como ni aun así se sometieran a disciplina, el General Miaja, en la zona en que ejercía autoridad como Jefe de las Fuerzas de Defensa de Madrid, disolvió esas milicias de retaguardia, recogió su armamento y ordenó que sus hombres pasaran a cubrir las vacantes que hubiera en los servicios auxiliares de las Brigadas Mixtas del Ejército.

De acuerdo con esta medida el Gobierno decidió dar una nueva estructura a las fuerzas de orden público y un decreto de 27 de diciembre disolvía la Guardia Nacional Republicana, el Cuerpo de Seguridad y Asalto, el de Vigilancia e Investigación y las Milicias de Retaguardia, "cualquiera que fuese su nombre y la entidad que las hubiera organizado" y en su sustitución nacía el Cuerpo de Seguridad, único encargado "de todas las funciones relacionadas con el mantenimiento del orden, vigilancia e investigación".

El flamante Cuerpo tendría carácter civil. Se daba así satisfacción a los que de tanto tiempo atrás clamaban porque se tomara esa medida. Ya el preámbulo del decreto decía: "Desde hace años se sintió la necesidad de reorganizar los servicios y personal que afectos al Ministerio de la Gobernación realizan las funciones de mantenimiento del orden público" y recordaba que ya el 13 de mayo de 1931 se había dictado un decreto, posteriormente elevado a ley, por el que se autorizaba al Ministro para acometer la expresada reorganización. Aquella medida revolucionaria debía esperar tiempos más acordes para llevarla a efecto.

El Cuerpo de Seguridad sería gestionado por el Consejo Nacional de Seguridad y dependería para su empleo del Director General de Seguridad y se compondría de dos grupos, el uniformado, dividido en las secciones de seguridad rural, seguridad urbana y seguridad de vanguardia, y el sin uniforme, también con tres secciones: fronteras, judicial y de investigaciones especiales.

Para acentuar su carácter civil los mandos de las unidades tomarían denominaciones distintas "a las que éstas tienen en el Ejército", pero la medida no se llevó a efecto y siguieron las designaciones tradicionales.



La medida no cuajó y, como no podía ser por menos, pronto se dio marcha atrás. De hecho, inmediatamente, de derecho, con fecha 12 de agosto de 1937 por la que se modificaba sustancialmente la concepción del Cuerpo único de Policía.

Se dio un nuevo plazo a los antiguos miembros de la Guardia Civil y de los Cuerpos de Seguridad y Asalto y de vigilancia para pasar al nuevo Instituto y se nombró una comisión encargada de seleccionar el personal que había de constituirle que ya no sería el Comité Político previsto en la disposición anterior. El grupo uniformado volvía a tener condición y carácter militar y sus unidades se dividían en grupos rurales y de vanguardia, que cubrirían todo el territorio gubernamental que se dividía, a estos efectos, en cuatro zonas, en cada una de las cuales se integraban en una división compuesta por tres brigadas a tres grupos (10).

Pronto se comprobó lo peligroso de la medida prevista sobre el carácter civil de las fuerzas

de orden público, y la "Gaceta de la República" de 5 de febrero de 1937 publicaba una orden ministerial prohibiendo a sus miembros no sólo formar sindicatos, sino incluso afiliarse a asociaciones políticas y sindicales ya existentes. Quince días después, en la "Gaceta" del 20 de febrero se recordaba esa misma prohibición a los componentes del Instituto de Carabineros y en el Ejército se actualizó la disposición de 19 de julio de 1934, por la que pesaba sobre los militares idéntica denegación.

En tiempos de Negrín, a quien se debe la última reorganización de las Fuerzas de Seguridad, la medida se hizo extensiva, "de la forma más amplia", a la participación en actos públicos, mítines, manifestaciones, apariciones en la prensa o en la radio y declaraciones a periodistas. Se volvía a lo que era la esencia misma de esas corporaciones y se hubiera podido profetizar que de haber vencido en la guerra habrían resucitado, con el mismo o distinto nombre, a la que todos los gobiernos terminan por reconocer como BENEMERITA. ■



## DISTRIBUCION FINAL DE LAS FUERZAS DE LA GUÁRDIA CIVIL

Tercios	Comandancias	COMPAÑÍAS O ESCUADRONES		Tercios	Comandancias	COMPAÑÍAS O ESCUADRONES			
		Gobierno	Nacionales			Gobierno	Nacionales		
1.º Tercio	{ Madrid Avila	5	—	13 Tercio	{ San Sabastián Navarra Alava	2	—		
		—	2			—	4		
2.º Tercio	{ Toledo Cuenca	—	4	14 Tercio	{ Madrid Madrid	4	—		
		3	—			5	—		
3.º Tercio	{ Barcelona Gerona Lérida Tarragona	6	—	15 Tercio	{ Murcia Alicante	4	—		
		3	—			3	—		
		4	—			16 Tercio	{ Málaga Cádiz	6	—
		3	—					—	5
4.º Tercio	{ Madrid Madrid	4	—	17 Tercio	{ Sevilla Sevilla (interior) Huelva	1	4		
		3	—			—	4		
5.º Tercio	{ Valencia (interior) Valencia (exterior) Castellón	5	—	18 Tercio	{ Córdoba Jaén	5	2		
		5	—			6	—		
		—	3			19 Tercio	Barcelona	12	—
—	3	20 Tercio	{ Guadalajara Teruel Soria	3	—				
6.º Tercio	{ Coruña Lugo Orense Pontevedra	—	3	21 Tercio	{ Salamanca Zamora	—	3		
		—	2			—	2		
		—	2			22 Tercio	{ Santander Vizcaya	3	—
		—	2					4	—
7.º Tercio	{ Zaragoza Huesca	1	5	23 Tercio	{ Ciudad Real Albacete	5	—		
		2	1			3	—		
8.º Tercio	{ Granada Almería	3	1	24 Tercio	{ Santa Cruz Las Palmas	—	2		
		3	—			—	2		
9.º Tercio	{ Valladolid Segovia	—	3	Baleares		—	2		
		—	3			—	4		
10 Tercio	{ Oviedo León	2	6	Marruecos		—	4		
		—	3			—	—		
11 Tercio	{ Badajoz Cáceres	5	—						
		—	4						
12 Tercio	{ Burgos Logroño Palencia	—	4						
		—	2						
		—	2						

## RESUMEN

Fuerzas de Infantería { 121 compañías con el Gobierno  
90 compañías con los sublevados

Fuerzas de Caballería { 8 escuadrones con el Gobierno  
1 escuadrón con los sublevados

NOTA.—De las unidades que quedaron en zona gubernamental se supone que efectivos del orden de 19 compañías (unos 3.000 guardias) se pasaron a los nacionales (cinco compañías de Jaén, dos de Huelva, una de Córdoba, tres de Badajoz, tres de Valencia, una de Ciudad Real y hasta cuatro más en el resto del país). Se calculan las fracciones de las comandancias de Toledo, Avila, León, Cádiz y Teruel y las fuerzas de los colegios de Valdemoro y las Cuarenta Fanegas, que quedaron con el Gobierno, en unas tres compañías.

## DISTRIBUCION FINAL ESTIMADA

Gubernamentales ..... 113 compañías o escuadrones: 51,36 por 100  
Nacionales ..... 107 compañías o escuadrones 48,64 por 100

La cifra real de los guardias que quedaron en las filas del Gobierno oscilaría entre la indicada y un 53 por 100 del total a final de agosto. El mínimo no creemos descendiera por debajo del 52 por 100, si incluimos las fracciones antes desprendidas y las fuerzas en los colegios e inspecciones.



## NOTAS

(1) Martínez Ruiz, Manuel: "Creación de la Guardia Civil". Madrid, Editora Nacional, 1976, p. 372.

(2) Maura Gamazo, Miguel: "Así cayó Alfonso XIII...". Ediciones Ariel, Barcelona 1962, p. 166.

(3) Figueroa y Torres, Alvaro, Conde de Romanones. "Obras completas", Tomo III, p. 446.

(4) Azaña, Manuel: "Obras completas", Ediciones Oasis, México 1966, pp. 128-129, Tomo II.

(5) El discurso íntegro, como igualmente el anterior, en "Obras Completas". Aquél en las pp. 127 a 131 y éste de la 133 a la 137 del tomo II.

(6) Azaña, Manuel. Op. cit. Tomo IV, p. 299.

(7) Azaña, Manuel. Op. cit. Tomo IV, p. 306.

(8) Don José Sanjurjo Rodríguez Arias había ascendido a General el 24 de mayo de 1936 (D.O. núm. 118) en la vacante que dejó por pase a la reserva el General Salamero; procedía del mando del 2.º Tercio y el 20 de julio sustituyó al General Pozas en la Inspección General.

(9) En mandos operativos alcanzaron los máximos niveles el General Escobar, que lo tuvo de Ejército; el Teniente Coronel Bengoa, que estuvo poco tiempo al frente de un Cuerpo de Ejército; los Capitanes Francisco Galán y Juan Ibarrola, que destacaron notablemente al frente de diversos Cuerpos de Ejército, y fueron muchos más los que mandaron división y brigada.

(10) En total las fuerzas de vanguardia del Cuerpo de Seguridad fueron 4 divisiones, 12 brigadas y 40 grupos. La nueva organización se hizo pública en la C.R. número 285, de 12 de octubre, y las plantillas en la del 20 de noviembre.



# LA GUARDIA CIVIL ENTRE LA DEFENSA NACIONAL Y LA TUTELA DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES Y LA SEGURIDAD PUBLICA

YOLANDA GOMEZ SANCHEZ

Profesora Titular de Derecho Constitucional  
Facultad de Derecho UNED

## 1. Defensa y seguridad pública: dos ámbitos de tutela reconocidos en la Constitución de 1978

Seguramente puede parecer ocioso comenzar afirmando que gran parte de la polémica surgida en torno a la naturaleza de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y, también, de las Fuerzas Armadas, deriva de la distinción que ha introducido la Constitución española vigente señalando dos distintos ámbitos de tutela: por un lado la defensa contra alteraciones de la normalidad y ataques directos que tengan como fin último derribar o aniquilar la realidad estatal tal y como se encuentre configurada en un momento concreto. Frecuentemente se trata de agresiones de otros Estados, tienen, por tanto, carácter internacional y se han definido por un sector de la doctrina, con discutible terminología, como ataques contra el **ordenamiento constitucional** (1). Y, por otro lado, un segundo ámbito de protección comprendería el normal desenvolvimiento de la vida social dentro de ese Estado. En este caso la tutela va dirigida a impedir transgresiones e incumplimientos de las normas que rigen dentro de esa sociedad concreta, sin que pueda afirmarse que dichos altercados tengan como fin último la desaparición del Estado. Son agre-



siones contra el orden jurídico establecido en la sociedad que se manifiestan a través del incumplimiento de las normas legal y legítimamente establecidas, o lo que también doctrinalmente se ha denominado ataques contra el **régimen constitucional** (2).

La Constitución española ha contemplado estos dos ámbitos de tutela en sus artículos 8 y 104. Por otra parte no es inusual en nuestro Derecho constitucional histórico el reconocimiento expreso del Ejército y de otros Cuerpos de aseguramiento (así, por ejemplo, la Milicia Nacional), ya se recojan con mayor o menor extensión y alcance (3).

En nuestra Constitución el artículo 8.º está dedicado a la regulación de las Fuerzas Armadas que, según el apartado primero de dicho precepto, tienen como misión la defensa de la soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. Añade, además, el artículo 8.1 que las Fuerzas Armadas se encuentran constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire. La naturaleza militar de las Fuerzas Armadas adquiere rango jurídico-constitucional en el apartado segundo del mismo precepto en el que se establece que una ley orgánica determinará las bases de la organización militar conforme a los principios de la Constitución.

**Militar** es término que proviene del latín **Militaris** (sustantivo: **Miles, -itis**) y representa lo relativo a la **Milicia**, término igualmente latino que significa **arte de hacer la guerra**, pero también **adiestramiento y disciplina de las personas que llevan a cabo o están llamadas a realizar estas actividades**.

En este sentido, durante los trabajos parlamentarios de elaboración de nuestro texto fundamental, el Senador de la Agrupación Independiente don Camilo J. Cela Trulock defendió una enmienda al actual artículo 8 de la Constitución, en la que defendía la sustitución de la denominación **Fuerzas Armadas** por la de **Milicia**, pues alegaba el insigne Senador que "Fuerzas Armadas es frase, no palabra; de otra parte, también son fuerzas armadas los guardias y la policía..." (4). Esta enmienda lamentablemente no prosperó y finalmente ha sido la expresión **Fuerzas Armadas** la que ha pasado al texto constitucional.

En mi opinión puede defenderse que este artículo 8 de la Constitución se refiere a la defensa del Estado entendido como un ente diferenciado y globalmente considerado, que puede distinguirse de otras realidades estatales dentro del ámbito internacional y a la que se

reconoce en dicho campo su capacidad para organizarse de forma autónoma.

Es más, como ha señalado R. L. Blanco Valdés, los aspectos y elementos cuya protección se encomienda a las Fuerzas Armadas en el artículo 8 se relacionan directamente con lo que se puede considerar **elementos constitutivos** del Estado (5). En mi opinión tal relación es identificación con los elementos esenciales del Estado, tanto en su aspecto formal como material. Efectivamente, la soberanía tiene, en los sistemas democráticos, un único titular: el pueblo. La independencia significa el reconocimiento del Estado, como realidad autónoma, en el concierto internacional y es, por tanto, la vertiente externa de la misma soberanía que se manifiesta tanto en este ámbito como en el interior. El territorio, ámbito geográfico del Estado y el elemento jurídico-formal representado por el **ordenamiento constitucional**, entendido como las bases jurídicas definitorias del Estado, siendo éste el último de los elementos citados en este artículo 8.º

Finalmente, las Fuerzas Armadas —la Milicia como propugnó que fueran denominadas el Senador señor Cela en el período constituyente— se incardinan en la **defensa nacional**, concepto que ha sido definido en la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, cuyo artículo 2 afirma que la defensa nacional "es la disposición, integración y acción coordinada de todas las energías y fuerzas morales y materiales de la nación, ante cualquier forma de agresión, debiendo todos los españoles participar en el logro de tal fin. Tiene por finalidad garantizar de modo permanente la unidad, soberanía e independencia de España, su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, protegiendo la vida de la población y los intereses de la patria, en el marco de lo dispuesto en el artículo 97 de la Constitución".

Los constituyentes de 1978 optaron además por situar el tan repetido artículo 8.º dentro del Título Preliminar, lo que no dejó de ser objeto de discusión durante los trabajos parlamentarios de elaboración del texto fundamental. Como afirma R. L. Blanco Valdés, parte de la polémica acerca de la ubicación del artículo 8 dentro del Título Preliminar se debió a que en éste se contienen los grandes principios inspiradores del Estado (6), lo que es evidentemente cierto, aunque también lo es que en dicho Título se han incluido preceptos que no parecen tener este carácter y, además, tal cosa sucede en prácticamente todos los Títulos de la Constitución sin mayor trascendencia.



Pero es que, por otro lado, en tanto que el artículo 8.º establece la tutela de los elementos constitutivos del Estado, su ubicación en el Título Preliminar no es en absoluto incorrecta. Estimo que son los elementos objeto de defensa los que en este supuesto determinan la correcta colocación del precepto dentro del Título Preliminar y no la instancia material —Fuerzas Armadas— a quien se encarga dicha defensa. Todo lo cual no es incongruente con la constitucionalización en el artículo 104 —Título IV— de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pues no se trata de una distinción de valor normativo sino sólo de sistemática jurídica (7). Cosa distinta es que quizá plantear con este detalle los ámbitos de protección y tutela restringe las posibilidades de organización de la defensa y la seguridad interior. Pero sobre este particular volveré después.

Cabe decir, por último, que la posición constitucional del artículo 8 no modifica ni altera en modo alguno la dependencia que tanto las Fuerzas Armadas como los demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad tienen del poder civil. La Constitución es en este punto muy clara al establecer, en el artículo 97, que el "Gobierno dirige la política interior y exterior, la administración civil y militar y la defensa del Estado..." en coherencia con los principios democráticos según los cuales los órganos políticamente responsables —en este caso el Gobierno— tienen la capacidad de decisión y ejercen el poder político.

Como señalé anteriormente, la Constitución ha reconocido, en su artículo 104, la existencia de otros institutos de tutela distintos, en principio, de las Fuerzas Armadas a los que se denomina Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a los que se encomienda, en dicho precepto, la protección del "libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana". El apartado segundo de este mismo artículo establece que una ley orgánica regulará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Según la distinción señalada por Ballbé, el artículo 104 establece la defensa del orden jurídico interno, del régimen constitucional contra ataques y violaciones de los derechos y libertades que alteren el normal desenvolvimiento de la vida ciudadana, pero que, en general, no llevan aparejada la idea de aniquilamiento del Estado.

Esta distinción constitucional entre defensa del Estado a través de sus elementos constitutivos y defensa del orden interno mediante la tutela del ejercicio libre de los derechos fundamentales

y del mantenimiento de la seguridad ciudadana es teóricamente coherente con los principios que informan la organización en las modernas sociedades democráticas. La distinción de las fuerzas y medios que deben aplicarse según los problemas de defensa y seguridad que se presenten dentro de una organización estatal ha permitido superar situaciones de aplicación indiscriminada de la fuerza en favor de los detentadores —por tanto no legítimos— de un país. Tal es así que difícilmente puede afirmarse que en el Estado absoluto existiera problema **jurídico** de orden público, pues cualquier alteración era considerada un ataque o desobediencia a ese poder absoluto y sofocada por las fuerzas que los servían y sustentaban.

La organización de la tutela del orden y la seguridad públicas se plantea en las modernas democracias no como una función de sometimiento de la población, sino como una defensa de los ciudadanos a través de la defensa del libre ejercicio de los derechos y libertades. Se defienden, por tanto, valores, principios y derechos constitucionales en los que el sujeto principal no es el Estado, sino todos y cada uno de los ciudadanos del mismo, y la base de todo ello se encuentra en el principio de soberanía popular, conforme al cual el ordenamiento jurídico no es sino expresión de la voluntad de ese pueblo.

Según la distinción de la que venimos tratando y que tiene reflejo en nuestra Constitución, las Fuerzas Armadas están llamadas a actuar en momentos de graves alteraciones, cuando se haga precisa una defensa del Estado entendido en su globalidad por estar en peligro alguno de aquellos elementos que básicamente lo constituyen. Por otra parte, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están llamadas a actuar, aunque pueda parecer una afirmación algo extraña, en situaciones de **normalidad** o de menor **anormalidad**.

Seguramente no es posible conseguir una organización social en la que no exista ningún grado de conflicto. El conflicto y el consenso son elementos presentes en toda organización humana. Un cierto equilibrio entre ambos nos permite hablar de **normalidad**, siendo ésta la situación fáctica en la que se desenvuelven las modernas sociedades. Es en este contexto en el que puede afirmarse que las Fuerzas de Seguridad realizan, en general, sus funciones, en el marco del desenvolvimiento habitual y cotidiano de la sociedad; las Fuerzas Armadas actúan, por el contrario, prácticamente sin excepción, en casos de graves alteraciones y peligro para la estabilidad y permanencia del



Estado. Creo que puede afirmarse que esta distinción de funciones es la diferenciación esencial entre Fuerzas Armadas y Cuerpos y Fuerzas de Seguridad: en términos generales el carácter extraordinario y esporádico de su intervención define en gran medida a las primeras, mientras que el carácter ordinario y cotidiano acompaña a la actuación de las segundas.

Sin embargo, es obvio que dicha distinción puede ser considerada, en ocasiones, como una cuestión de grado. Efectivamente así puede ser: un determinado problema muy localizado personal o territorialmente será normalmente competencia de las Fuerzas de Seguridad; el mismo problema, si afecta a casi toda la población o se extiende por el territorio del Estado, puede convertirse en un asunto de defensa nacional que afecte a uno de los elementos del Estado —soberanía, independencia, territorio— y al propio ordenamiento constitucional. Y esta cuestión —el grado y alcance del conflicto, de la violación de derechos o de la perturbación de la seguridad— es lo que legitima la búsqueda de nuevos criterios de interpretación que permitan completar el modelo teórico que hasta ahora he trazado.

## 2. Posibilidad de interrelación entre el ámbito de la defensa nacional y el mantenimiento de la seguridad pública

La pregunta que procedería hacerse a continuación es la de si la asignación que la Constitución hace de ámbitos de tutela a las Fuerzas Armadas (artículo 8) y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 104) permiten o no la interrelación, es decir, la actuación de las Fuerzas Armadas en el campo de la seguridad pública y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la defensa nacional.

Seguramente es conveniente tratar ahora, aunque sea brevemente, del llamado **Derecho excepcional**. La Constitución española, siguiendo a otros textos constitucionales (8), ha introducido en su articulado reglas aplicables a determinados supuestos de crisis constitucional (artículo 116). La Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, sobre los estados excepcionales de alarma, excepción y sitio, ha desarrollado el mandato constitucional en este punto.

La previsión constitucional sobre estos estados los transforman en situaciones, aunque específicas, de normalidad constitucional. Tanto es así que la declaración de cualquiera de ellos

no puede interrumpir el funcionamiento de los poderes constitucionales del Estado (artículo 116.5) ni modifica el principio de responsabilidad del Gobierno y de sus agentes reconocidos en la Constitución y en las leyes (artículo 116.6) (9). La guerra, como realidad claramente distinta —en grado o naturaleza— de los estados excepcionales (alarma, excepción y sitio), está citada en el artículo 63.3 de la Constitución, que atribuye al Monarca, "previa autorización de las Cortes Generales", la función de "declarar la guerra y hacer la paz", así como en el artículo 169 que prohíbe el inicio de una "reforma constitucional en tiempo de guerra o de vigencia de alguno de los estados previstos en el artículo 116".

El **estado de alarma** puede decretarse por el Gobierno, dando cuenta al Congreso de los Diputados, en situaciones de crisis sanitarias graves, catástrofes naturales, paralización de servicios públicos esenciales en determinados casos y en situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad. Aunque en los supuestos en que puede declararse el estado de alarma cabe incluir algún tipo de motivación política priman las consideraciones de carácter social y los eventos naturales.

De las otras dos situaciones de alteración de la normalidad, el **estado de excepción** procede cuando "el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fueran insuficientes para restablecerlo y mantenerlo" (artículo 13.1 de la L.O. 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio).

Es interesante destacar cómo el supuesto de hecho habilitante en el estado de excepción es muy semejante en su literalidad al marco de actuación que el artículo 104 de la Constitución señala a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La declaración del estado de excepción responde a situaciones que en general son resueltas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que, en el caso concreto, han resultado insuficientes, tal y como se menciona en el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, que a su vez es expresión del artículo 1.1 del mismo texto legal cuando, en las disposiciones comunes a los tres estados —alarma, excepción y sitio—, afirma que la declaración de los mismos procederá "cuando circunstancias extraordinarias hiciesen imposible el mantenimiento de la normalidad mediante



los poderes ordinarios de las autoridades competentes”.

Es, pues, bastante evidente que la Constitución reconoce implícitamente la posibilidad de distintos grados de conflicto o inseguridad y la conveniencia o necesidad de arbitrar medidas específicas que favorezcan la vuelta a la normalidad.

Por último, el **estado de sitio** es el más grave de los supuestos, tanto en cuanto a los hechos que lo justifican como a las medidas que pueden tomarse bajo su vigencia. Efectivamente, el artículo 32.1 de la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio establece que podrán proponerse al Congreso de los Diputados la declaración de estado de sitio cuando “se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios”, propuesta que debe hacer el Gobierno. Como ya vimos, en el estado de excepción también la declaración de estado de sitio tiene carácter subsidiario ya que las alteraciones no deben poder ser resueltas por otros cauces, en cuyo caso procedería utilizar éstos y no acudir a la declaración del estado de sitio (artículos 1.1, 13.1, 32.1 de la L.O. 4/1981, de los estados de alarma, excepción y sitio).

La semejanza entre el supuesto de hecho habilitante de la declaración de estado de sitio y los elementos que el artículo 8 de la Constitución encomienda a la tutela de las Fuerzas Armadas es igualmente evidente tal y como sucedía con el supuesto de estado de excepción en relación con el artículo 104 de la Constitución dedicado a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La correspondencia entre las funciones de las Fuerzas Armadas y la posibilidad de declarar el estado de sitio es similar a la que existe entre las funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la posible declaración del estado de excepción. Afianza esta idea el hecho de que, durante el estado de sitio, es la autoridad militar la encargada de ejecutar las acciones que procedan, bajo la dirección del Gobierno, el cual asume las facultades extraordinarias previstas en la Constitución y en la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio (artículo 33.1).

Puede afirmarse, con R. L. Blanco Valdés, que se establece con suma cautela la posibilidad de intervención de las Fuerzas Armadas, a instancia del Gobierno, en funciones que no

sean estrictamente castrenses. Opina este autor que la declaración de estado de sitio es el requisito procedimental inexcusable que el Gobierno debe cumplir en caso de entender necesaria la intervención de las Fuerzas Armadas contra alteraciones y ataques interiores (10).

De otro lado, creo, con el último autor citado, que las Fuerzas Armadas pueden también cumplir misiones fuera del ámbito estrictamente castrenses y del supuesto de estado de sitio, siempre con carácter de instancia de colaboración con la sociedad civil en calamidades y catástrofes naturales, asistencia de la población, etcétera, ya que las disponibilidades materiales permiten a las Fuerzas Armadas colaborar eficazmente ante estos eventos. Pues, en efecto, no parece que pueda objetarse la posible actuación de las Fuerzas Armadas en acciones no castrenses, siempre y cuando dicha actuación carezca de significación política en estricto sentido. Tales supuestos no se encuentran expresamente mencionados en la Constitución, pero sí en la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar (artículos 21 y 22) y en la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil (artículo 2).

A la pregunta que inicialmente nos planteábamos sobre la posibilidad de interrelacionar, en determinados casos y con las garantías que procedan, el ámbito de tutela señalado en los artículos 8 y 104 de la Constitución, parece que puede responderse afirmativamente aunque, en ningún caso, de forma indiscriminada. Si exceptuamos el estado de guerra, en el que todas las fuerzas materiales y personales del país se ponen a disposición de la defensa nacional, las Fuerzas Armadas sólo pueden actuar en la resolución de conflictos de seguridad pública en el orden interno conforme a lo establecido en la Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio y, como instancia de colaboración asistencial sin significación política, en los supuestos anteriormente señalados.

Por su parte, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad actúan en la tutela del orden interno que es su ámbito propio, en los supuestos del Derecho excepcional en la forma y con el alcance que se establece en la Ley Orgánica reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio y, durante el estado de guerra, como una fuerza material y personal más al servicio de la defensa nacional. Sobre la posibilidad de distinguir, dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, unos Institutos de otros, se tratará más adelante.



### 3. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en la Constitución española de 1978

Conforme a una perspectiva jurídico-constitucional puede afirmarse que, a partir del artículo 8 de la Constitución, se han organizado unas Fuerzas Armadas en torno a los principios más habituales en la **milicia**; jerarquía, disciplina, mando, etc., lo que implica por lo general ciertas restricciones en el ejercicio de algunos derechos constitucionales (asociación, sindicación, petición, etc.), restricciones que han sido contempladas en la propia Constitución (artículos 28 y 29) tal y como exige la interpretación democrática de los derechos y libertades en la que la libertad es regla y la restricción es excepción (11). Todo ello se explica principalmente por las propias funciones que constitucionalmente se asignan a las Fuerzas Armadas, que están llamadas a constituir una última instancia para la solución de conflictos que no hayan podido ser resueltos por los cauces constitucionales normalmente habilitados para ello. Las Fuerzas Armadas están llamadas, finalmente, a la defensa de la realidad estatal llegando, incluso, al estado de guerra.

De otra parte, con base en el artículo 104 de la Constitución, han sido regulados las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tanto a nivel estatal, como autonómico, como local en la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo. Por todo lo dicho hasta ahora parece que mientras las Fuerzas Armadas tienen muy limitado su ámbito de actuación, lo que, por otro lado, es coherente con los principios que informan nuestro régimen constitucional, la regulación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad permiten una pluralidad de formas y organización, incluida la distinción de Cuerpos en función del ámbito territorial, que le están sustraídas a aquéllas.

Durante los trabajos de elaboración de la Constitución española varió en parte la redacción del actual artículo 104, desde el inicial texto del entonces artículo 102 del Anteproyecto de Constitución que decía:

1. Las Fuerzas de orden público, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad personal de éstos.

2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas de orden público."

Como puede comprobarse, durante los trabajos parlamentarios se sustituyó la expresión **Fuerzas de orden público** por la de **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, se suprimió la mención a la

defensa del ordenamiento constitucional —que se consagró en el artículo 8 dedicado a las Fuerzas Armadas tal y como he señalado antes, confirmándose así la intención del constituyente de acotar dos distintos ámbitos de tutela— y se redactó nuevamente lo referente a la protección de los derechos y la garantía de la seguridad.

En el apartado segundo se cambió la denominación de **Fuerzas de orden público** por la de **Fuerzas y Cuerpos de Seguridad** en coherencia con la nueva redacción del apartado primero.

Las redacciones del precepto, tanto inicialmente como en la redacción definitiva que se incorporó al texto constitucional, prevén la existencia de distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, aunque ninguno ha sido expresamente mencionado en la Constitución.

Durante los trabajos parlamentarios constituyentes sobraron ocasiones para introducir referencias más o menos expresas a Fuerzas y Cuerpos de aseguramiento y tutela específicos, distintos a los tradicionales Cuerpos de Policía. Hubo igualmente oportunidad de crear Cuerpos, integrados en las Fuerzas Armadas y dotarlos de funciones específicas y distintas a las propiamente castrenses, pues la integración, sin mención expresada a funciones diferentes a las asignadas a las Fuerzas Armadas, hubiera significado, para cualquier Cuerpo así creado, una considerable restricción de su actividad en la solución de conflictos en el orden interno respecto de la que podrían realizar otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

En este sentido puede ser de utilidad recordar algunos ejemplos. Así el voto particular de Alianza Popular al Anteproyecto de Constitución en el que se defendía la doble condición de la Guardia Civil como "fuerza militar y de orden público" (11). Igualmente la enmienda del Diputado Hipólito Gómez de las Rocas (Grupo Parlamentario Mixto) proponía el siguiente texto al hoy artículo 8:

"Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada, el Ejército del Aire y los demás Cuerpos e Institutos que reciban consideración militar, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, así como defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional."

La explicación que aportaba el Diputado señor de las Rocas a su enmienda aclaraba su posición, pues alegaba que consideraba oportuno "no redactar el texto de modo que pueda interpretarse en un sentido tan restrictivo que impida la consideración militar de Cuerpos o Institutos que tradicionalmente la han os-



tentado" (12). Seguramente no consideró esta enmienda la restricción de funciones que podía haber implicado la integración, sin matices, de un Cuerpo como la Guardia Civil en las Fuerzas Armadas.

También en los trabajos del Senado podemos encontrar algunos ejemplos sobre el particular. Así, por ejemplo, la enmienda presentada por el Senador M. Gamboa Sánchez-Barcáiztegui (Grupo Mixto), aunque tampoco prosperó su redacción, resulta de interés en el tema que tratamos. Decía textualmente:

"1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire y los Institutos y Cuerpos Armados sometidos a disciplina militar, tienen como misión garantizar la unidad, independencia y soberanía de la patria, defender la integridad territorial de España y el ordenamiento constitucional."

Finalmente, ninguna referencia contiene la Constitución ni a la Guardia Civil ni, en general, a Cuerpos específicos, por lo que la posibilidad de su existencia y su enclave en el ordenamiento jurídico hay que deducirlo a partir de la propia Constitución con apoyo en la legislación de desarrollo.

#### 4. La Guardia Civil: Naturaleza jurídica-Naturaleza militar

Quizá sea conveniente, llegado este punto, hacer una precisión terminológica que, para el planteamiento de estas líneas, no es en absoluto baladí. La naturaleza jurídica de una institución u órgano viene dada por la configuración que el ordenamiento jurídico haga de esa realidad. Puede, desde luego, abordarse la naturaleza o esencia de cualquier ente o institución desde otros enfoques científicos, pero ello excede de la cuestión de la que trató. Por tanto, el concepto de **naturaleza militar** tiene cabida en este trabajo en tanto puede relacionarse con los elementos jurídicos que rodean la Institución.

La Constitución, como ya se ha visto, no menciona a la Guardia Civil como Cuerpo diferenciado de otras Fuerzas de Seguridad. La Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar establece, en su artículo 38, la posibilidad, en tiempos de paz, de que la Guardia Civil tenga **misiones** de carácter militar "que por su naturaleza" pueden encomendársele, con independencia de sus funciones de tutela de la seguridad pública y garantía de los derechos y libertades.

De la redacción del artículo 38 citado lo primero que cabe destacar es la distinta denominación que recibe la actividad de la Guardia Civil en el ámbito militar —**misiones**— y la que recibe la realizada en el campo de la seguridad interior —**funciones**—. La primera denominación tiene un claro componente de eventualidad y temporalidad, mientras que el término **función** hace referencia a lo que es más específico de la actividad de una institución u órgano.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, confirma lo anteriormente dicho, pues en la misma se manifiesta la intención de centrar a la Guardia Civil en "la que es su auténtica misión en la sociedad actual: garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la protección de la seguridad ciudadana, dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". (Preámbulo, apartado III).

Una segunda nota de interés en la redacción del artículo 38 de la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y Organización Militar es la mención que se hace a la **naturaleza** de la Guardia Civil, pero no a la **naturaleza militar** de la misma. Añade, además, este mismo artículo que un Reglamento Orgánico regulará, conforme a la ley, su organización, funciones, armamento y el régimen de personal y de disciplina, de donde 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.

Por su parte, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad nos ofrece mayor información sobre la naturaleza de la Guardia Civil. Confirma esta Ley Orgánica el carácter de la Guardia Civil como Fuerza de Seguridad y la idoneidad de su regulación en la propia Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como la esencialidad de sus funciones de garantía y tutela del orden interno y de la protección de los derechos y libertades de conformidad con el modelo establecido en el artículo 104 de la Constitución.

Es esta Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la que menciona expresamente la **naturaleza militar** de la Guardia Civil. Así se hace en el artículo 9 para distinguir **Institutos Armados de naturaleza civil** (por ejemplo, Cuerpo Nacional de Policía) de los **Institutos Armados de naturaleza militar** (Guardia Civil).

¿Equivale, en este caso, la expresión naturaleza militar a naturaleza jurídica?

Ya adelanté lo que creo debe entenderse por naturaleza jurídica, a la que es imposible acer-



carse sino es desde la propia regulación que el ordenamiento otorga a la institución u órgano. Por todo lo argumentado hasta el momento, la naturaleza militar de la Guardia Civil, según se recoge en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no supone su integración en las Fuerzas Armadas. Las misiones de carácter militar que, en tiempos de paz, pueden encargarse a este Cuerpo (artículo 38 de la Ley Orgánica de Criterios de la Defensa Nacional y Organización Militar) deben enclavarse, en sentido estricto, dentro de las posibilidades de actuación en el orden interno que las mismas Fuerzas Armadas tienen reconocida (supuestos de Derecho excepcional), pues carece de sentido pensar que las competencias de la Guardia Civil en este campo excedan de las que se les reconocen a las Fuerzas Armadas.

La naturaleza militar de la Guardia Civil es un aspecto de la naturaleza jurídica del Instituto que puede justificar una opción legislativa específica respecto de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aunque, por lo que expondré más adelante, creo que existe un más sólido apoyo jurídico-constitucional para posibles diferenciaciones. Conforme a este planteamiento, puede aceptarse que la naturaleza militar de la Guardia Civil se encuentra en todo caso más cercana a la acepción del término **Militaris**, relativo, según vimos al principio de estas páginas, a una forma de adiestramiento y formación, que a aquella otra que la refería directamente al ámbito de lo castrense y, finalmente, a la guerra.

No es, pues, **naturaleza militar** expresión equivalente a **naturaleza jurídica**. Este es un concepto más amplio que comprende a la primera, pero que debe completarse con otros aspectos entre los cuales se encuentran las funciones y los fines del Instituto.

Lo más interesante es, en mi opinión, que la especificidad que el legislador puede dar a un Cuerpo como la Guardia Civil no deriva tanto de que se confirme o no su naturaleza militar —contemplada en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sin rango constitucional, por tanto—, sino en que dichas peculiaridades pueden establecerse con base constitucional y pleno respecto al marco funcional que la misma Constitución establece para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Corresponde ahora intentar explicar la funcionalidad que, para las modernas sociedades, ofrece la organización de la seguridad mediante distintos Cuerpos dotados, en ocasiones, de regulaciones específicas, para abordar después

las posibilidades que nuestra Constitución ofrece en este sentido.

## 5. La complejidad de la tutela de la seguridad pública y de los derechos y libertades

Creo que puede aceptarse que la creciente complejidad de las relaciones sociales originan cada vez mayores problemas en orden a garantizar la seguridad pública y la tutela de los derechos y libertades como funciones encomendadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, situación bastante generalizada en el concierto internacional a la que nuestro país no es ajeno. Ello hace que resulte muy funcional contar con Cuerpos de Seguridad específicos que dan respuesta en la práctica a la aparición de distintos niveles de conflicto entre los extremos representados por la defensa nacional, en sentido amplio, y la garantía de la seguridad interior.

En este sentido, el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, afirma que la "seguridad pública constituye una competencia difícil de parcelar, toda vez que no permite delimitaciones o definiciones con el rigor y precisión admisible en otras materias".

En la actualidad pueden darse supuestos en los que, por la naturaleza o grado del conflicto, no deban ser definidos como problemas de defensa nacional aunque excedan de la tipificación que sería propia de los casos que deben ser resueltos por las Fuerzas de Seguridad. Conociendo, además, la cautela con que todo Gobierno utiliza los mecanismos del Derecho excepcional —alarma, excepción y sitio—, se comprende con cierta facilidad la funcionalidad de la existencia de niveles intermedios de garantía y tutela y la creación o mantenimiento también de Cuerpos y Fuerzas regulados de distinta forma.

Por otro lado, es bastante habitual en las democracias actuales distinguir la actividad de las Fuerzas de Seguridad de la que es propia de la defensa nacional, en sentido amplio, con el fin de que las Fuerzas dedicadas al último de los aspectos citados no sean utilizadas por el Gobierno en la solución de problemas de política cotidiana. Es como si los Ejércitos en sentido estricto, al constituirse en la garantía final de la supervivencia del Estado, no debieran intervenir en aquellos conflictos de menor trascendencia —por grado, naturaleza o ex-



tención— derivados del devenir político-social del país.

Ahora bien, sería relativamente sencillo contrarrestar este último argumento con algunos ejemplos de Derecho comparado. Así se podría afirmar que Italia mantiene un "Arma dei Carabinieri" integrada en el Ejército, con funciones tanto de defensa del Estado como de tutela de la seguridad pública y, esta última, a su vez, subdividida en múltiples competencias (defensa del medio ambiente, represión del tráfico de drogas, aplicación de las leyes laborales, tutela de sedes diplomáticas, etc.), variando la dependencia funcional del Cuerpo en razón del Ministerio que tengan asumida la competencia concreta objeto de la actividad realizada en cada caso. El Ministerio de Defensa se encarga de lo relativo a la organización del Cuerpo (reclutamiento, disciplina, administración, armamento, etc.) (13).

El caso italiano es diferente del español al menos en dos importantes aspectos:

a) En primer lugar la Constitución italiana de 1947 no contiene ninguna referencia ni distinción entre un posible modelo de defensa nacional y otro relativo a la seguridad interior, lo que, en principio, permite interpretaciones que parecen quedar vedadas en el texto constitucional español por la diferente regulación que este último hace, en sus artículos 8.º y 104, de esta materia.

La Constitución italiana (artículo 52) establece que la "defensa de la patria es un deber sagrado del ciudadano" y también, en su último párrafo, que "la organización de las Fuerzas Armadas se inspira en el espíritu democrático de la República".

Por su parte, el artículo 98 del mismo texto constitucional determina que la ley podrá establecer "limitaciones al derecho a inscribirse en los partidos políticos a los magistrados, **los militares de carrera en servicio activo, los funcionarios y agentes de policía** y los representantes diplomáticos y consulares en el extranjero".

b) Por otro lado, el "Arma dei Carabinieri" italiana viene a significar en la práctica un sector del Ejército en funciones permanentes de seguridad pública y defensa de la normalidad social, siendo sus funciones en estos campos las que definen mejor su existencia y funcionalidad dentro de la sociedad, confirmando, además, la tendencia que es general en otros países de distinguir de forma permanente a las Fuerzas encargadas de la seguridad y el orden

público de aquellas otras destinadas a la defensa de la nación.

Algo similar sucede en el caso de la "Gendarmerie Nationale" francesa. Nada dice la Constitución francesa acerca de este tema ni existen en ella diferencias entre los modelos teóricos de defensa y seguridad de los que venimos tratando. Como en el caso italiano, la "Gendarmerie Nationale" se ha transformado profundamente desde 1791 en el que recibe este nombre. Actualmente se ha adaptado a las modernas técnicas de seguridad y se ha investido de competencias amplias en el tema de la seguridad pública aun conservando algunos caracteres militares propios (14).

A modo de conclusión en este punto, creo que puede afirmarse que la ausencia de un modelo constitucional tasado tanto en Italia como en Francia, permiten mantener dentro del Ejército secciones o Cuerpos dedicados a las más amplias funciones de garantía de la seguridad pública. Pero aun en este caso, tanto el "Arma dei Carabinieri" como la "Gendarmerie Nationale" se encuentran claramente diferenciados del resto de las Fuerzas Armadas de sus respectivos países y son estos Cuerpos y no otros los legitimados para actuar en el orden civil en los casos y con las competencias que en cada caso les corresponden.

## 6. El fundamento jurídico-constitucional de la regulación específica para distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Bajo una perspectiva jurídico-constitucional, si el Cuerpo de la Guardia Civil hubiera sido configurado, en el mismo texto constitucional, o en la legislación de desarrollo, como parte integrante de las Fuerzas Armadas (artículo 8.º), parece evidente que, si se hubiera mantenido el resto de la redacción del precepto, este Cuerpo hubiera tenido las funciones que la misma Constitución asigna a las Fuerzas Armadas y difícilmente habría podido cumplir con funciones de orden y seguridad en el interior.

Por otro lado, su inserción, que no mención, en el ámbito del artículo 104 de la Constitución, plantea la congruencia de la configuración de este Cuerpo con otros dedicados también a la garantía de la seguridad. La pregunta que, en sentido jurídico, cabe hacerse es la de si es posible en nuestro ordenamiento admitir:



- a) la existencia de varios Cuerpos y Fuerzas de Seguridad;
- b) la posibilidad de dotar a estas Fuerzas y Cuerpos de distintos estatutos jurídicos.

### 6.1. Pluralidad de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

La posibilidad de la existencia de distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se aprecia en la redacción del mismo artículo 104 de la Constitución reiteradamente citado, ya que en él se señala dicha pluralidad. No se trata de una sola Fuerza de Seguridad, ni de un solo Cuerpo, sino de varias de las primeras y, en su caso, de los segundos.

Además, el párrafo segundo sigue afirmando que una "ley orgánica determinará las **funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, de donde se puede deducir que no sólo se podían crear o mantener distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al amparo de este artículo 104, sino que, como efectivamente ha hecho la ley de desarrollo, pueden asignárseles ámbitos territoriales de actuación y funciones específicas dentro de las señaladas en este precepto constitucional (así, por ejemplo, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil en el ámbito territorial nacional; las Policías de las Comunidades Autónomas, las Policías locales, la Policía Judicial).

### 6.2. Estatutos jurídicos diversos

Del mismo modo que es posible la existencia de distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad lo es la regulación jurídica diversa de ellos en razón de sus funciones, ámbito territorial, organización, etc. La base jurídico-constitucional de esta posible diversidad de regulación jurídica se encuentra en el párrafo segundo del mismo artículo 104 en el que, como ya señalé, se encuentra expresamente prevista la posibilidad de dotar a las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de sus correspondientes **estatutos**.

La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha seguido esta línea trazada por la propia Constitución, y en su artículo 16.2 establece los criterios básicos del régimen estatutario del Cuerpo Nacional de Policía, mientras que en el artículo 13.2 se indica, con referencia expresa a la Guardia Civil, que su régimen estatutario será el "establecido en la

presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar".

Podría parecer, en principio, que el contenido del artículo 13.2 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cerraba el tema del Estatuto jurídico aplicable a la Guardia Civil aunque tal cosa no es totalmente cierta.

Efectivamente, el artículo 15 de la última Ley citada establece textualmente:

"1. La Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirán por su normativa específica."

De la redacción de este precepto parece desprenderse que la afirmación del artículo 13.2 no completaba el estatuto jurídico de la Guardia Civil, ya que en materia de régimen disciplinario se remite la Ley Orgánica a una **normativa específica**.

Pero, además, el artículo 15.2 señala la limitación que afecta a los miembros de la Guardia Civil en cuanto a la pertenencia a partidos políticos, sindicatos y al ejercicio de petición colectiva, pudiendo ejercer este último derecho en los términos establecidos en su legislación específica.

Las restricciones en el ejercicio de algunos derechos, establecidas en el artículo 15 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no tienen validez porque la misma Ley Orgánica establezca que la Guardia Civil es un Instituto armado de **naturaleza militar**, ni por la manifestación expresa en este sentido que contiene la Ley 17/1989 de 19 de julio, sino porque tanto la posibilidad de establecer restricciones en el ejercicio de algunos derechos como la distinta regulación de diversas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen, como dije antes, base constitucional.

En este sentido, el artículo 28 de la Constitución señala, tras la afirmación de que todos tienen derecho a sindicarse libremente, 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".

Parecida redacción tiene el artículo 29.2 al establecer posibles limitaciones al derecho de petición.

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre, se apoya en estos preceptos constitucionales para afirmar la existencia de un tercer nivel entre las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Discrepo, en este punto, de los argumentos del



Tribunal según expondré después, aunque no en la existencia de ese tercer nivel, que creo debe fundamentarse en lo que a continuación se señala.

En primer lugar, la Constitución permite que el legislador opte por una limitación del derecho de sindicación, sujetándolo a determinados requisitos especiales, o por exceptuar totalmente de su ejercicio. En el caso que contemplamos se ha optado por lo segundo (artículo 15.2 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad).

En cuanto a los sujetos a los que puede aplicarse estas limitaciones, dice el artículo 28 de la Constitución que procederán respecto de **Fuerzas o Institutos Armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar**. Institutos armados tanto son la Guardia Civil como el Cuerpo Nacional de Policía, siendo la mención "o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar" una posible referencia directa a las Fuerzas Armadas.

Creo que la interpretación que he dado permite que en el artículo 28 estén citados tanto las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como las Fuerzas Armadas, pues carecería de sentido jurídico que se establecieran dichas limitaciones para las primeras y no para las segundas.

Parecido argumento debe emplearse en la interpretación del artículo 29.2 de la Constitución respecto a la posibilidad de restringir el derecho de petición, pues vuelve a repetir este precepto lo que ya veíamos en el anterior; los "miembros de las Fuerzas o 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".

La conclusión que parece más evidente y sobre la que vengo asentando mis argumentos es que la posibilidad de dotar a los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y, entre ellos, a la Guardia Civil, de un estatuto específico, propio y distinto incluso de los de otros Cuerpos y no la mención o asignación de una determinada **naturaleza**, es lo que determina las diferencias. La Ley 17/1989 de 19 de julio sin embargo hace derivar la "condición militar" de los miembros del Cuerpo específicamente de su **naturaleza militar**.

Todo lo dicho hasta ahora tiene una excepción. Efectivamente, el artículo 15.2 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad impide a los miembros de la Guardia Civil la pertenencia a partidos políticos, mientras que los artículos 28 y 29 de la Constitución, que me han servido de base para la interpretación anterior, sólo

tratan del derecho a la sindicación y del derecho de petición colectiva e individual.

En este sentido, la limitación establecida en el artículo 15 antes citado no tiene base constitucional sino legal. Sobre este único extremo cabría discutir si es o no una restricción necesaria para el cumplimiento de las funciones y límites de la Institución, si es, en suma, una diferenciación no discriminatoria, las únicas compatibles con los principios de nuestro actual ordenamiento constitucional (15).

La Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 ha creado, dentro de los parámetros constitucionales, un tercer nivel de aseguramiento y tutela. Un nivel distinto del que ocupan las Fuerzas Armadas y, por ello, no sujeto a las restricciones funcionales de éstas, pero que presenta también peculiaridades jurídicas respecto a la regulación de los tradicionales Cuerpos de Policía.

## 7. El tratamiento jurisprudencial

Los Tribunales españoles se han pronunciado en algunas ocasiones sobre determinados aspectos relativos al tema del que vengo tratando (16), siendo la STC 194/1989, de 16 de noviembre, la que más directamente trata sobre el particular.

De lo que he venido argumentando hasta ahora, creo que puede aceptarse que la Constitución española establece dos distintos ámbitos de garantía y tutela —defensa nacional y seguridad pública y defensa de los derechos y libertades— y que encomienda la custodia de cada uno de ellos a instancias distintas —Fuerzas Armadas y Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Igualmente creo que puede defenderse la constitucionalidad de la existencia de diferentes estatutos jurídicos para diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cosa que no es aplicable a las Fuerzas Armadas. El específico estatuto jurídico de cada Fuerza o Cuerpo determinará su naturaleza jurídica, siendo este el elemento que lo define dentro del ordenamiento jurídico. Será, pues, matizable o, incluso, discutible la idoneidad o no del estatuto jurídico de que se haya dotado a un Instituto; pero es constitucionalmente correcto la existencia de distintas regulaciones para diferentes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La STC 194/1989, de 16 de noviembre, resuelve los recursos de amparo acumulados 1340/1987 y 612/1988 contra Resoluciones de la Dirección General de la Guardia Civil, recaídas en expedientes disciplinarios incoados



a un miembro del Cuerpo, así como contra Autos del Juzgado de Instrucción número 6 (Sevilla), declarando que no procedía el "hábeas corpus" solicitado por el recurrente (por tanto, todos los hechos son anteriores a la Ley 17/1989, de 19 de julio). De esta Sentencia interesa reparar en los siguientes aspectos:

#### a) **Cuestiones previas**

El Tribunal Constitucional puntualiza en esta Sentencia que se está resolviendo un **recurso de amparo**, no un recurso de inconstitucionalidad, por lo que el "análisis de los problemas enunciados, o el de otros que surjan al paso del razonamiento, deberá formularse no en términos abstractos..., sino muy ceñidos a la pretensión de amparo, dejando para futuras resoluciones, relativas a otros tantos procesos pendientes ante este Tribunal, el examen de los aspectos y preceptos a cada caso concernientes" (Fundamento jurídico 2.º).

Por otro lado, el Tribunal Constitucional insiste en esta Sentencia 194/1989, como ya hiciera en ocasiones anteriores (STC 11/1981, fundamento jurídico 7.º), que la Constitución "suele dejar al legislador márgenes más o menos amplios dentro de los cuales aquél puede convertir en ley sus preferencias ideológicas, sus opciones políticas y sus juicios de oportunidad... El legislador es libre, dentro de los límites que la Constitución establece, para elegir la regulación de tal o cual derecho o institución jurídica que considere más adecuada a sus propias preferencias políticas" (Fundamento jurídico 2.º). Por este motivo, es útil la delimitación del marco constitucional respecto de un problema o aspecto concreto a partir del cual pueden analizarse, con criterios jurídicos, las leyes de desarrollo.

#### b) **Cuestiones de fondo**

El Tribunal Constitucional, en su Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre, deniega el amparo solicitado por un miembro de la Guardia Civil al que se había aplicado la disciplina militar. De esta Sentencia del Tribunal Constitucional debemos destacar algunos aspectos que se relacionan con el objeto de estas páginas, aunque algunos otros problemas planteados en los recursos y en la misma Sentencia exceden a este trabajo.

El recurrente argumentaba en su demanda a favor de la aplicación de la disciplina militar o no según el carácter del acto en cada caso objeto de sanción. Petición que rechaza el Tribunal, apoyándose en gran medida en los argumentos, en algún aspecto insuficientes,

del Abogado del Estado. La argumentación de este último giraba en torno a la afirmación de que la Constitución no impone ningún modelo preciso de regulación de la Guardia Civil —lo que es cierto—, oponiéndose, por tanto, a que se declarara "la inconstitucionalidad de la naturaleza militar de la Guardia Civil, ya sea globalmente, ya sea su sometimiento al régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas" (Antecedentes, apartado número 20). Por lo que ha quedado expuesto y por lo que diré a continuación, discrepo de la última parte de la argumentación.

Sigue apoyando sus tesis el Abogado del Estado afirmando que cuando la Ley Orgánica de Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar menciona expresamente la **naturaleza** de la Guardia Civil para posibilitar el cumplimiento por parte de este Cuerpo de misiones militares hay que entender que se refiere a su **naturaleza militar**. Tal argumento es discutible, pues hay que entender incluido en la L.O. 6/1980 el término **militar** que no figura en ella y que, además, resulta ser el eje sobre el que gira parte del problema interpretativo del que tratamos.

Asegura igualmente el Abogado del Estado que el artículo 39 de la L.O. 6/1980 establece la **integración total** de la Guardia Civil en las Fuerzas Armadas (en tiempo de guerra y durante el estado de sitio), aunque tal cosa no figura en la redacción del precepto, que lo que realmente dice es que la Guardia Civil, en tiempo de guerra y durante el estado de sitio, **dependerá exclusivamente** del Ministro de Defensa. Difícilmente puede seguirse esta argumentación jurídica, pues ni dependencia significa integración total ni el Ministro de Defensa equivale a Fuerzas Armadas. El precepto tiene sentido tal y como está redactado, pues significa que en los supuestos tasados señalados en el mismo se unifica el mando político del Cuerpo, pues en esos casos el problema o conflicto es de defensa nacional y no de seguridad interior.

Insiste la Abogacía del Estado en sus alegaciones en favor de sus tesis, afirmando que la naturaleza militar de la Guardia Civil es el rasgo esencial del Cuerpo, el "prius" del que derivan las funciones militares (artículo 9 b, L.O. 2/1989), la estructura jerárquica (artículo 13.1 L.O. 2/1989) y el régimen disciplinario específico (artículo 15.1 L.O. 2/1989). Sólo porque la Guardia Civil es de naturaleza militar es capaz de desempeñar misiones militares, y sólo de esta naturaleza militar resulta una peculiar estructura y un régimen disciplinario



distinto al de la Policía" (Antecedentes, apartado número 20).

Una vez más debe discreparse de esta línea argumental, ya que si bien es fácilmente comprensible que la naturaleza militar es una característica específica de un Cuerpo como la Guardia Civil que puede determinar peculiaridades en su régimen jurídico, de ello no se sigue de forma automática que todo su estatuto dependa de dicha característica, y no puede afirmarse esto último porque han sido las propias leyes de desarrollo las que han matizado y remitido, en algunos aspectos, a una legislación específica.

El Ministerio Fiscal, por su parte, sigue una argumentación en muchos aspectos similar a la que la Abogacía del Estado establece. Opina también que la naturaleza militar asignada en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a la Guardia Civil equivale a naturaleza jurídica, y por ello determina aspectos que no se encuentran recogidos en la legislación de desarrollo. Tras afirmar que la Constitución no "contiene obstáculo alguno que impida hacer extensivo a los Cuerpos de Seguridad el régimen disciplinario militar" —cosa cierta, por otro lado—, continúa estableciendo que se configura "como Instituto Armado de naturaleza militar, a diferencia del Cuerpo Nacional de Policía que, según el apartado a) del mismo precepto, es también Instituto Armado, pero de naturaleza civil, lo que evidentemente no es una pura cuestión semántica" (Antecedentes, apartado número 9).

En mi opinión debe considerarse que el rasgo esencial de la Guardia Civil, jurídicamente considerado, es en la actualidad su configuración como fuerza de seguridad y de protección de los derechos y libertades establecidos en la Constitución, como se desprende de los distintos modelos de defensa nacional y seguridad interior establecidos en la Constitución española y confirmados en el preámbulo y en el articulado de la Ley Orgánica 2/1989 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. La naturaleza militar que esta misma Ley asigna a la Guardia Civil es, sin duda, como ya dije anteriormente, parte de su configuración, pero el problema jurídico de interés es conocer el alcance de esta peculiaridad.

Por otro lado, la asignación de unas determinadas misiones militares que, por su formación y organización, pueden cumplir este tipo de Cuerpos, la asignación en suma de una naturaleza de carácter militar, puede explicar, en uso del margen que la Constitución permite al legislador, el establecimiento de diferentes regímenes jurídicos a distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, pero no tiene igual justificación

la aplicación automática de un régimen, o parte del mismo, de otra institución. Tanto la L.O. 6/1980 como la L.O. 2/1986 establecen la necesidad de dotar a la Guardia Civil de un estatuto jurídico completo y específico. Tal es así que el Tribunal Constitucional, en esta Sentencia 194/1989 de 16 de noviembre, insta al legislador para que efectivamente cumpla con este mandato, aceptando, de alguna manera, la insuficiencia de la legislación actual.

El Tribunal Constitucional ha seguido, para el fallo, los criterios tanto del Ministerio Fiscal como del Abogado del Estado, algunos de cuyos aspectos considero matizables como he expuesto. De otra parte, el Tribunal estima que existe un tercer nivel, distinto del representado por las Fuerzas Armadas y del que en general se estima propio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En mi opinión tal instancia intermedia existe efectivamente (está representada por la posible diversidad de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), aunque discrepo de los argumentos en que se apoya el Tribunal Constitucional.

Según se afirma en la Sentencia que comentamos, en los artículos 28.1 y 29.3 de la Constitución se establece la posibilidad de la existencia de Cuerpos sometidos a disciplina militar dentro de los cuales encajaría el modelo de la Guardia Civil. El Tribunal se apoya en que en dichos preceptos se menciona a Institutos Armados y Cuerpos sometidos a disciplina militar (realmente la Constitución dice: "Fuerzas o Institutos Armados"). Ya aporté mi opinión sobre la redacción de estos preceptos y a ella me remito ahora. Baste añadir que, según creo, los artículos 28 y 29 de la Constitución se refieren a las Fuerzas Armadas y a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya que tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil son Institutos Armados, el primero de naturaleza civil y el segundo de naturaleza militar en expresión de la L.O. 2/1986 y, por tanto, no cabe ver distinción donde la Constitución no la hace. Los Cuerpos sometidos a disciplina militar deben ser, aunque no necesariamente de forma exclusiva, las Fuerzas Armadas. Si, además, en el ordenamiento existen Institutos Armados específicos con naturaleza o disciplina militar, tal cosa sería compatible con los artículos 28 y 29, no tanto porque se mencione a "Cuerpos sometidos a disciplina militar", sino porque se cita a "Institutos Armados".

Finalmente, cabe citar una parte de la argumentación del propio Tribunal Constitucional en la que afirma que no puede negarse "de modo convincente que la naturaleza militar sea algo más que el supuesto que permita asumir



misiones extraordinarias o actuar de un modo determinado en los anormales estados contemplados en el artículo 116 de la Constitución. Cuando el legislador configura a la Guardia Civil como 'Instituto Armado de naturaleza militar' [artículo 9 b) L.O. 2/1986] 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, a saber: estructura jerárquica (artículo 13.1), la organización y el régimen disciplinario (artículo 15.1 de la misma ley)".

A lo anteriormente transcrito cabe puntualizar:

1. Que si bien no puede negarse sin más que la naturaleza militar de la Guardia Civil sea algo más que las misiones militares que pueden encomendársele y su posible actuación en los estados de sitio, es también cierto que éstas son las funciones a las que están llamadas las Fuerzas Armadas, por lo que cabe discrepar acerca de que constituyan un ámbito insuficiente para explicar el posible alcance de la naturaleza militar de la Guardia Civil.

Actuar junto —que no integrados— a las Fuerzas Armadas en tiempo de guerra y en el estado de sitio no es cuestión baladí, antes, al contrario, esa es precisamente la especialidad de la Guardia Civil respecto de otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

2. La naturaleza militar de la Guardia Civil tiene el alcance que las leyes de desarrollo de la Constitución le han dado. En mi opinión, como ya dije, forma parte de la naturaleza jurídica del Cuerpo que es expresión del estatuto jurídico de que se le dote. Es, a mi juicio, más discutible que la naturaleza militar del Instituto determine de forma automática y sin matices la aplicación, en ausencia de su normativa específica, de otro régimen jurídico distinto. Bien es cierto que el legislador puede dotar al Cuerpo de un régimen —en lo no regulado hasta ahora— idéntico al de las Fuerzas Armadas, más restrictivo en el ejercicio de algunos derechos o menos restrictivo o variar el actual, pero puede defenderse que jurídicamente debe establecerse dicho régimen. El problema subsiguiente podría ser el de considerar dicho estatuto específico o alguno de sus aspectos concretos discrepantes con los principios constitucionales, pero esto es una hipótesis que no puede abordarse en el estado actual de la legislación.

Por último, puede resultar conveniente citar algunos pasajes del voto particular a la Sentencia

194/1989 de 16 de noviembre, formulado por los Magistrados don Carlos de la Vega Benayas y don Eugenio Díaz Eimil, que discrepan del fallo del Tribunal por considerar que con los argumentos de la Sentencia puede entenderse que es compatible con la "Constitución un Cuerpo Militar, prácticamente integrado en las Fuerzas Armadas, como parte de ellas y encargado, en misión esencial, de funciones de policía en el orden civil, compatibilidad que, desde luego, negamos radicalmente, porque sería tanto como admitir la existencia de un Ejército-Policía o de una Policía-Ejército" (apartado 2). Continúan los Magistrados que formulan este voto particular afirmando que "los artículos 28 y 29 de la Constitución autorizan al legislador a someter a disciplina militar el Benemérito Instituto de la Guardia Civil —afirmación que, por lo expuesto, creo matizable—, pero negamos que, a través de una interpretación expansiva incompatible con el modelo constitucional, pueda llegarse a la conclusión de que tal sometimiento convierta a la Guardia Civil en un Cuerpo estrictamente castrense y a sus miembros en militares profesionales, pues ello equivale a restaurar un Cuerpo de Policía militarizada en todos sus órdenes, que la Constitución ha querido superar de acuerdo con los valores y principios democráticos que la inspiran" (apartado 2).

Aunque el planteamiento teórico de los modelos constitucionales que se manifiesta en el voto particular son coherentes con algunas de las opiniones expresadas en estas páginas, creo, sin embargo, que es posible la regulación de un Cuerpo como la Guardia Civil en nuestro ordenamiento, enclavado en el ámbito que es propio a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 104 de la Constitución), aun reconociéndole ciertas peculiaridades que deben plasmarse, con respecto a los principios constitucionales, en su propio estatuto jurídico. ■

## C I T A S

[1] BALLBE, M.: Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983), Madrid, 1983.

[2] BALLBE, M.: Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983), Madrid, 1983.

[3] El constitucionalismo histórico español ha recogido frecuentemente la existencia de instancias de defensa distintas. En general, suele reflejarse la existencia de un Ejército permanente, más al servicio del Rey que del pueblo, y una Milicia Nacional que se nutre directamente de los ciudadanos. En este sentido podemos citar los artículos 131, 171, 356, 362, 363, 364, 365 de la Constitución de 1812; los artículos 76 y 77 de la Constitución de 1837; el artículo 79 de la Constitución de 1845; los artículos 84 y 85 de la Constitución nonata de 1856; la Constitución de 1869 que en su artículo 106 trataba de las fuerzas militares de mar y tierra, y en el artículo 107 establecía que no podría "existir en territorio español fuerza armada permanente que no esté autorizada por una ley"; es igualmente significativo el proyecto de Constitución republicano de 1873, ya que en su artículo 110 establece la obligación de la nación de mantener ejército y armada, mientras que el artículo



111 establece que será competencia de la Federación la organización del Ejército distribuyéndolo según lo exijan las necesidades del servicio; cabe citar también el artículo 88 de la Constitución de 1876.

Especial mención cabe hacer de la Constitución de 1931 como precedente inmediato de la Constitución de 1978. La Constitución republicana establecía, en su artículo 6, que "España renuncia a la guerra como instrumento de política nacional"; atribuía la competencia de la defensa de la seguridad pública en los conflictos de carácter suprarregional o extrarregional a la competencia del Estado y el artículo 37 establecía que las Cortes, a propuesta del Gobierno, fijaría todos los años el contingente militar así como la posibilidad de exigir a todo ciudadano su prestación personal para servicios civiles o militares.

(4) Enmienda número 135 del Senador don C.J. Cela Trulock al artículo 8 del texto aprobado en el Congreso. Constitución española. Trabajos parlamentarios, tomo III. Cortes Generales, página 2719.

(5) BLANCO VALDES, R.L.: La ordenación constitucional de la defensa. Madrid, 1989, página 70.

(6) BLANCO VALDES, R.L.: La ordenación constitucional de la defensa, ob. cit., página 62.

(7) Durante los trabajos parlamentarios de elaboración de la Constitución varias enmiendas, tanto en el Congreso como en el Senado, abogaban por el tratamiento conjunto de las Fuerzas Armadas y de los demás Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Así podemos citar, entre otras, las enmiendas 463 del Grupo Parlamentario Mixto (Congreso); la 736 del Diputado don J.M. Ortí Bordas (UCD) en el Congreso. Constitución española. Trabajos parlamentarios, tomo I. Cortes Generales, páginas 318 y 453.

En el Senado, la enmienda 11 (Progresistas y socialistas independientes) que abogaban por un Título V, Capítulo II "De la

Administración Civil y Militar". Constitución española. Trabajos parlamentarios, tomo III. Cortes Generales, página 2674.

(8) Así, por ejemplo, la Constitución italiana de 1947; la Ley Fundamental de Bonn de 1949, la Constitución portuguesa de 1976.

(9) Sobre los estados de alarma, excepción y sitio ver:

— Carro Martínez, A.: "Situaciones de anormalidad constitucional". Comentarios a las Leyes Políticas, Constitución española de 1978. Tomo IX, Madrid, 1987, páginas 228 y ss.

— Cruz Villalón, P.: "Estados excepcionales y suspensión de garantías", Madrid, 1984.

— Lafuente Balle, J.M.: "Los estados excepcionales". Revista de Derecho Político, número 30, Madrid, 1990 (en prensa).

(10) BLANCO VALDES, R.L.: "La organización constitucional de la defensa", ob. cit., página 72.

(11) Voto particular de Alianza Popular en el Congreso de los Diputados. Trabajos parlamentarios. Constitución española de 1978. Tomo I. Cortes Generales, Madrid, 1980, página 36.

(12) Enmienda del Diputado don Hipólito Gómez de las Rocas, número 153. Trabajos parlamentarios. Constitución española de 1978. Tomo I, ob. cit., página 38.

(13) Datos tomados de la ponencia presentada por el Tte. Col. Octavio Fugaro en el II Seminario "Duque de Ahumada". Madrid, abril de 1990.

(14) Datos tomados de la ponencia presentada por la representación de la "Gendarmerie Nationale" de Francia en el II Seminario "Duque de Ahumada". Madrid, abril de 1990.

(15) TORRES DEL MORAL, A.: "Principios de Derecho Constitucional Español", 2.ª ed. Madrid, 1989, vol. I, página 233.

(16) STS de 5 de julio de 1989.

STS de 4/1990, de 18 de enero.

STC 93/1986, de 7 de julio.

STC 194/1989, de 16 de noviembre.



# EL FORTALECIMIENTO DE LOS MIEMBROS DE LA SEGURIDAD DEL ESTADO

WALTER MIRAVALLS

Psicólogo Social

SE entiende que los miembros de los Cuerpos de Seguridad del Estado (en adelante CSE) necesitan de determinados conocimientos e instrumentos mecánicos para el correcto desempeño de sus funciones. Por ello, los profesionales de los CSE, antes de comenzar a ejercer sus funciones y en el transcurso de su vida laboral, reciben un aprendizaje considerado indispensable.

Se puede resumir dicha formación en la obtención del conocimiento de: las funciones individuales y del cuerpo de pertenencia (los roles), la forma y límites de tal desempeño (reglas, leyes, etc.), la utilización de los recursos mecánicos (instrumentos). Con este arsenal técnico-cognitivo se espera que el individuo sea capaz de vencer los problemas objetivos (externos) de forma eficaz.

Aun partiendo de la creencia de que tal formación es inmejorable, queda algo que, siendo imprescindible de hecho, no se reconoce institucionalmente como importante. No se le da a los miembros de los CSE la capacidad explícita de vencer los problemas subjetivos (internos) despertados por y en su desempeño laboral o que originados fuera del ejercicio profesional pudiesen afectarlo.

En las próximas páginas me propongo desarrollar este planteamiento de la forma más específica posible. Sin embargo, y para que ello sea posible, he de partir de un hecho general, los seres humanos, sus conflictos personales



y grupales, la forma de resolverlos de forma "sana" (no patológica), y los peligros que amenazan a aquellos que no los resuelven adecuadamente. Posteriormente intentaré analizar esos hechos (posibilidad de conflictos, resolución e irresolución) en los miembros de los CSE y sus familias y la incidencia de los conflictos irresueltos en el cumplimiento de sus deberes profesionales. Finalmente se propondrán posibles soluciones a las carencias observadas.

## LAS CRISIS HUMANAS

El hombre está obligado a resolver problemas constantemente, con el propósito de mantener el equilibrio vital. Cuando se enfrenta con un desajuste entre un problema específico (tal como lo percibe subjetivamente) y su capacidad para resolverlo, utilizando alguna de sus respuestas habituales, entra en un estado de "crisis". De no hallar soluciones alternativas o si éstas requieren mayores recursos (tiempo, energía, etc.) de lo usual en él, se produce un "desequilibrio". Sube su tensión (stress) y siente disconfort, con sentimientos más o menos fuertes de culpa, miedo, ansiedad e indefensión. Si no encuentra solución, su desequilibrio se profundiza, afectando cada vez más toda su estructura intrapsíquica (personalidad, autoimagen, etc.) y su entorno social (familia, amigos, actividad profesional, etc.).

En parte por culpa del monopolio científico sobre determinados acontecimientos vitales, los términos que los nombran se han sacralizado y convertido en tabú. El concepto "crisis" es uno de ellos y antes de continuar hemos de perderle el "respeto" a este término y lo que representa.

Una cultura milenaria como la china forma el término "crisis" (weiji) uniendo dos caracteres que significan "peligro" y "oportunidad". En griego se denomina "crisis" a un vocablo (krinein) de cuya raíz se derivan otros que significan "decisión", "discernimiento" y un punto decisivo en el cual habrá un cambio para peor o mejor. Es decir, lo que en español se denomina "punto crítico".

Esto y sólo esto significa una crisis. Es un acontecimiento en nuestras vidas en el cual se produce un cambio que puede ser positivo o negativo. Como en chino, un "peligro" de perjuicios o una "oportunidad" para crecer y madurar.

Probablemente el lector pensará en acontecimientos importantes como la posibilidad de daño físico grave, la muerte de una persona

significativa, el anuncio de nuestra muerte, grandes pérdidas materiales como las ocurridas en una "riada"... Estos hechos indudablemente ocasionan crisis, pero también la pueden ocasionar acontecimientos en principio mucho menos dramáticos: La elección de una profesión, casamiento, nacimiento del primer hijo, separación, migración, cumplir los 40, la salida del hogar del último hijo, jubilación, etc.

Cualquier cambio o hecho que altere nuestro statu quo vital puede representar una crisis más o menos aguda. Si encontramos recursos para enfrentarnos a ella y nos adaptamos "sanamente" a la nueva situación, la crisis se convierte en un proceso positivo al final del cual habremos crecido y madurado. En cambio, si por no disponer de esos recursos necesarios no sabemos enfrentarnos a la situación, nuestra adaptación será patológica, el proceso será negativo y todo nuestro sistema de personalidad se verá afectado mayor o menormente.

De tratarse de una crisis poco profunda, de no resolverla nos encontraremos más débiles y menos confiados en nuestra capacidad para solucionar nuestros problemas. Si la crisis no resuelta es profunda, aumentará nuestra tensión (stress), nos sentiremos culpables e indefensos. En casos extremos, "ya nada será como antes".

No se puede decidir a priori qué es una crisis aguda o poco profunda. La definición es subjetiva según la persona que la vive. Un mismo acontecimiento, que para un individuo significa una crisis poco profunda, con la que se enfrenta positivamente, para otro puede significar un conflicto de imposible resolución que le provocará un desequilibrio personal, familiar y social.

Los recursos necesarios para la correcta resolución de una crisis son de tres tipos: materiales, personales y sociales:

- a) *Por recursos materiales se comprende cuestiones tales como: dinero, vivienda, transporte, comida, etc.*
- b) *Los recursos personales son entre otros: la capacidad personal global (personalidad, el "yo", etc.), las experiencias previas en la resolución de conflictos, los problemas personales irresueltos en el pasado, etc.*
- c) *Los recursos sociales: consisten en el entorno humano en el momento de la crisis (familia, amigos, compañeros de trabajo, etc.). Dicho entorno social puede proveer al individuo de diferentes tipos de apoyos:*



1. *Apoyo instrumental (dinero, vivienda, etc.).*
2. *Apoyo emocional (cariño, amor, aceptación, valoración, etc.).*
3. *Información (dónde ir, qué hacer, qué haría el informante en su lugar, etc.).*

Los recursos necesarios para la resolución de conflictos pueden ser naturales, es decir, obtenidos por la persona a lo largo de su vida o también se pueden conseguir sin que medie la experiencia, es decir, "artificialmente". En efecto, programas de prevención específicos pueden enseñar a los individuos a reconocer y reducir las fuentes de "stress", que de desarrollarse podrían convertirse en crisis. Dichos programas pueden también ayudarle a movilizar apoyos sociales que no siempre se utilizan por temor, vergüenza, etc.

Acabada la presentación general, y ya en posesión de un mínimo arsenal teórico, creo que estamos en disposición de abordar la parte central del artículo. Esto es: "La ausencia de aprendizaje explícito de los miembros de los CSE para vencer los problemas subjetivos producidos por y en su desempeño laboral o que originados fuera del ejercicio profesional pudiesen afectarlo".

Por mor de la claridad, dividiremos la cuestión abordándola desde diferentes ángulos: El miembro de los CSE como profesional y como individuo, su esposa y sus hijos.

## EL PROFESIONAL DE LOS CSE

El ejercicio de la profesión presenta dificultades que pueden desembocar en situaciones críticas que pueden surgir por: "Conflictos de identidad", "Poder ser objeto de daño (físico o psíquico)" o "La condición de auxiliador" (prestar ayuda a la sociedad).

## CONFLICTOS DE IDENTIDAD

Los miembros de los CSE pueden verse obligados a realizar servicios que planteen disonancias entre su deber y sus creencias e ideas personales. No me refiero a cuestiones de política partidista, sino a algo más general, su filosofía de vida.

Desalojar la sede de un organismo público, disolver una manifestación, impedir el corte de una carretera o vía férrea, puede provocar en los profesionales un sentimiento de desolación

por creer que las reivindicaciones de las personas contra las que ha actuado eran justas.

Indudablemente, la disciplina y el correcto funcionamiento de los CSE impiden que cada miembro seleccione las actuaciones en las que participará. Nada impide, en cambio, que los sentimientos de culpabilidad y/o enfado sean "ventilados". Se debe permitir e incluso incentivar la libre expresión de sentimientos, como forma de vencer la posible crisis de identidad y valores. (¿Quién soy, qué soy, un esbirro, a quién sirvo?)

De tener esa posible crisis una rápida y adecuada solución, los profesionales madurarían y saldrían reforzados en su personalidad, identidad personal y profesional. Recordemos que una crisis o conflicto resuelto siempre resulta en crecimiento y fortalecimiento. Se podrá argüir que algún profesional puede llegar a abandonar el servicio "si se hablan de determinadas cuestiones". Así es, podría tomar conciencia de su identidad y abandonar si ésta fuera irreconciliable con su profesión. En cambio reconociendo el problema los CSE se beneficiarían de un aumento de la autoimagen, fortalecimiento de la identidad profesional, una mayor motivación y adhesión a los fines de la Institución.

El no reconocimiento de la realidad no evita sus efectos, que sumados y acumulados a lo largo de años de desempeño laboral puede conducir a conductas "desajustadas" y en definitiva a la disminución de la eficacia profesional (v. gr. "estar quemado").

## DAÑO FÍSICO

Es obvio que en el ejercicio de la tarea profesional se puede sufrir daño físico, temporal o permanente. Según su experiencia y capacidad de movilizar recursos, podrá salir o no de la inevitable crisis que sucede a dicho daño.

La autoimagen de un profesional es la de una persona físicamente cualificada, activa y participativa. Por ello cualquier incapacidad física, incluso si es temporal, será percibida como negación de esa imagen. La debilidad e indefensión, el no poder hacer nada por modificar la situación, sentimientos éstos que afectan a cualquier persona postrada en la cama de un hospital, son mucho más fuertes y por ello "desestabilizadores del sistema de personalidad" en un hombre "de acción".

Le han preparado para actuar y prestar ayuda, pero en la cama de un hospital o de su casa no puede hacer nada por cambiar la realidad. De sujeto actor se convierte en objeto pasivo de la actuación de otros; por ello le abordan



sentimientos de enfado hacia médicos, familia, amigos y compañeros. Aumenta su agresividad, que puede canalizar hacia otros (por lo que pierde el apoyo social necesario) o interiorizar dirigiéndola contra sí mismo, lo que le produce un estado de "bloqueo y autocompasión" ("soy un inútil, ya no sirvo para nada, no puedo ni orinar solo", etc.).

Los sentimientos negativos contra los demás o contra sí mismo le impiden asumir la nueva situación, planificar la actuación futura y sobre todo movilizar los recursos sociales necesarios para salir de la crisis. El resultado de todo esto puede ser catastrófico. Si recupera la capacidad física anterior al daño, puede autoculparse por no haber sabido reaccionar positivamente, por haber perdido el control de la situación y por haber dañado a otros que sólo pretendían ayudarle. También puede "proyectar" (sacar hacia fuera) la culpa acusando a su entorno de no haberle apoyado "como él se merecía".

Tanto en caso de "introyectar" o "proyectar" la culpa le invadirá un sentimiento de aislamiento o soledad por sentirse inválido o abandonado. Un temor inconsciente a volver a ser dañado físicamente le restará efectividad en sus intervenciones profesionales ya que "no podría resistir volver a pasar por ello". En esas condiciones, aun volviendo al servicio, ya no volverá a ser el de antes.

## DAÑO PSÍQUICO

Si el daño no fuera físico sino psíquico (como el que puede ocurrir a una persona que sufre un atentado del que sale ileso), la situación puede ser aún más grave. De no actuar rápidamente, resolviendo el conflicto en sus inicios, la crisis se convertirá en trauma profundo, prolongado (años), e incluso permanente. Estas personas encontrarán dificultades en todas sus acciones y relaciones. Su estructura de personalidad ha sido gravemente dañada. Se refugiará en lo más recóndito de su ser, rodeándose de una burbuja impenetrable. En estos casos existirán grandes dificultades no sólo de recuperar a un profesional para la Institución, sino a una persona para la vida social.

## SOBREVIVIR A LOS COMPAÑEROS

Aunque indudablemente se puede incluir este apartado en el anterior, su importancia destructiva hace aconsejable analizarlo por separado.

Las peculiaridades de algunos de los CSE provocan la existencia de una fuerte dependencia en los compañeros. En cualquier actuación el profesional puede ver a sus compañeros morir al ser víctimas de un accidente de tráfico, intercambio de disparos o atentado terrorista. No podemos resucitar muertos, pero hemos de ser conscientes del tremendo sufrimiento del sobreviviente.

Estos casos son especialmente difíciles, ya que su entorno (familia, amigos, etc.), a pesar de la preocupación por el futuro (la próxima vez puede ser él), demuestran alegría y le consideran afortunado. En otras ocasiones su entorno reacciona con demostraciones de duelo. Ambas respuestas extremas impiden que el profesional reciba el apoyo de su entorno. Aumenta su soledad al no poder expresar su sentimiento de dolor por haber sobrevivido (especialmente en caso de atentado). El daño psíquico sufrido por el superviviente será directamente proporcional a su integración en el Cuerpo, cariño y dependencia sentida hacia sus compañeros muertos.

Podemos resumir la cuestión describiéndola por sus efectos:

- Fuerte impresión por la situación de muerte, rememoración de lo ocurrido y pesadillas terroríficas, no necesariamente repetidoras del hecho ocurrido.
- Sentimientos de culpa por la muerte de compañeros, por vivir mientras ellos perecieron. El individuo se atormenta preguntándose: ¿Por qué yo? Inconscientemente se acusa por haber abandonado a sus compañeros. A veces tiene pesadillas en donde revive el hecho, en otras sueña con que los muertos le llaman e invitan a ir con ellos a la muerte o a otros sitios (al fútbol, de copas, etc.).
- Aturdimiento psicológico, apatía, depresión, dificultad para comprender cosas sencillas, dispersión en su comportamiento, incapacidad de concentración, etc.
- Deterioro de sus relaciones sociales, principalmente entre marido-mujer y mandos-subordinados. Hostilidad hacia todo y todos: Estado, Jefes, Sociedad...
- En ocasiones las experiencias producen sentimientos que se reprimen, no observándose casi ninguna reacción profunda, salvo en todo caso al soñar. En esos casos, el fuerte trauma reprimido se "reactiva" por alguna otra crisis posterior (divorcio, muerte de un familiar, etc.).



Los resultados profesionales pueden ser dramáticos: pérdida de confianza en sí mismo (fracasó, desertó, etc.), en los mandos, compañeros e incluso cuando existe un sentimiento inconsciente de reunirse con los muertos se descuida en sus funciones y comportamiento general (para morir también él). En su vida personal puede autocastigarse, impidiendo o rompiendo sus relaciones afectivas y sociales, ya que al no aceptarse a sí mismo no comprende que otros le puedan aceptar y querer. Puede aumentar el consumo de tabaco y alcohol, llevar una vida desordenada, etc.

## AUXILIADOR DE LA SOCIEDAD

Una de las máximas preocupaciones de la élite informativo-intelectual de nuestro país es ¿quién vigila al vigilante? Sin embargo, es también preciso ocuparse de ¿quién auxilia al auxiliador?

Uno de los principales componentes de la personalidad, autoimagen y motivación del profesional es el prestar un servicio a la sociedad, protegerla y auxiliarla. En el momento de catástrofes sociales y personales se ayuda a la víctima. Entre otros organismos los CSE actúan con ese fin. En las próximas líneas plantaremos la necesidad de asistencia y apoyo a los "auxiliadores", por ser de hecho también ellos víctimas, aunque irreconocidas.

El desempeño de funciones profesionales en situaciones críticas produce un impacto psicológico. En la mayoría de las personas los efectos serán restringidos, pero en otros casos provocarán efectos profundos, sobre todo por el carácter acumulativo de esas tensiones, que al no mitigarse oportunamente pueden terminar por afectar la estructura afectiva del profesional.

En muchas ocasiones determinados hechos dificultan impidiendo, al individuo, la realización de las funciones para las que fue entrenado. En otros casos puede creer que no estaba suficientemente preparado para solucionar la emergencia. En ambas situaciones surgen sentimientos de inadecuación, culpa y autorrecriminación. Estos interferirán con el futuro desempeño de su labor por haber disminuido su autoconfianza.

Los profesionales están en continuo contacto con la enfermedad, la vulnerabilidad personal y de posesiones y la muerte. Estos hechos le demuestran constantemente que también él, los suyos y sus posesiones son vulnerables y la inevitable muerte futura, la posible muerte

actual suya y de sus allegados. Esto provoca fuertes sentimientos de ansiedad.

Cuando el individuo no está capacitado para movilizar los recursos necesarios para la disminución del stress, sólo opta por actuar defensivamente, rodeándose de una capa de "dureza" que aislándole le incapacita para sentir empatía por las víctimas que auxilia (atracó, heridos, violadas, muerte, etc.) y sus familias. Esto provoca que los CSE sean estereotipados como poco interesados por el sufrimiento de las personas, cuando en realidad es todo lo contrario.

Con el paso de los años de ejercicio profesional, la incapacidad para enfrentarse adecuadamente con el dolor ajeno y con lo que éste le recuerda —su vulnerabilidad— desemboca en un anormal distanciamiento, bloqueo afectivo y emocional. El individuo se "deshumaniza" y por ello ya no puede ser un buen profesional, ni siquiera "buena persona". Su coraza protectora le puede ocasionar la pérdida del cariño y apoyo de los demás.

## EL MIEMBRO DE LOS CSE COMO INDIVIDUO

Un profesional es antes que nada una persona. Cada individuo es un puzzle compuesto de muchas partes, algunas son centrales e importantes y otras son marginales, pero todas necesarias. La profesión es una "pieza", central es verdad, pero no única. Sobre el profesional influyen cuestiones que también afectan a otras personas aunque no desarrollen su actividad laboral. El motivo de incluirlas en este artículo es que un individuo con problemas significa un profesional con problemas. Su vida personal y familiar afecta inevitablemente su nivel de eficacia laboral.

Al existir profusión de literatura científica que trata estos hechos, no he de extenderme. Al individuo pueden afectar personalmente y de ahí profesionalmente situaciones como las siguientes: matrimonio, embarazo no deseado (de novia, esposa o hija), nacimiento del primogénito, migración, muerte de miembros de la familia, o amigos, enfermedad o lesión (propia o de otros significativos), problemas matrimoniales, problemas conductuales de sus hijos, cumplir determinada edad (los 40), sentirse distante de esposa e hijos, insatisfacción sexual, preocupaciones por vivienda, el futuro de sus hijos, el último hijo deja el hogar (inicia vida independiente), cercanía de la jubilación, atraco



o violación sufridos por miembros de su familia, etcétera.

Todas estas situaciones se definen como "crisis transicionales" unas y "crisis circunstanciales" otras. Pueden provocar mayor o menor daño e inestabilidad personal, pero en general, y con la debida movilización de recursos, son cuestiones fácilmente solucionables, no teniendo por qué verse afectado el equilibrio de la persona.

## LA ESPOSA DEL PROFESIONAL

No es fácil estar casada con un miembro de los CSE: cambios de destino, muchas horas fuera de casa en una tarea agotadora y peligrosa y sobre todo el temor, a veces irreconocido, casi nunca confesado, a la muerte del marido. Esto provoca en la mujer tensiones, angustia y sentimientos de inadecuación (no ser la compañera que él necesita). El esposo no siempre habla de todo lo relacionado con su trabajo (para no preocuparla) y ella no quiere presionarle.

Sin embargo, nadie mejor que su esposa para ayudarle a superar el stress de su trabajo, a que confiese sus miedos y angustias, ventilando los sentimientos que le agobian. El no sabe hablar (bloqueo afectivo), ella no sabe preguntar (temor de inadecuación). Así ambos pierden la posibilidad de movilizar los enormes recursos que posee la persona amada.

Hubiese sido muy fácil enseñarles a ambos a expresar sus temores y que cada uno supiese mitigar las tensiones del otro. Pero nadie lo hizo. Así los silencios mutuos terminan distanciando a la pareja.

Como ilustración, presentaré una poesía escrita por la esposa de un miembro de la Seguridad de un Estado extranjero. En la traducción se ha perdido el brillo de la rima y métrica, pero permanece con todo su vigor los sentimientos expresados y por ello la incluyo aquí:

"Cuando estás pálido de dolor / enterrándote en tu silencio / déjame hablarte / y andar entre tus sombras / estar contigo. / No te preguntaré por qué / no alarmaré tu soledad / cuidadosa como dudando / con signos de cariño y aceptación / hablaré contigo. / Hay en mí fuerza / no te apiades de mí / no impidas a tus espinas / arañar mis piernas. / Cuando estás cansado hasta morir / no te duermes en la oscuridad / en el momento en que tus pesadillas / persiguen tus sueños / contigo estaré. / A tu lado vago / entre tu dormir y tu velar / mis palabras

son débiles / y mis manos son pequeñas / pero están de tu lado. / Cuando vea o me digas / silenciosamente / que tus muertos se agrupan / también yo inclinaré mi cabeza/..."

La esposa quiere llegar a su marido, ve que la necesita pero no puede, no sabe romper la coraza de silencio protector que él impone. Que la pareja no pueda, no sepa comunicar sus temores y ansiedades, les impide aliviar sentimientos que entonces desembocarán en crisis.

Existe otra forma, más dramática, en que la esposa se ve afectada por la profesión de su marido, cuando se convierte en su viuda.

Injusto, pero una realidad al fin y al cabo, es el hecho de que el hombre da el status a su esposa, ella es soltera, casada, divorciada o viuda, dependiendo de su relación con su marido. Cuando éste muere se produce en su viuda el desmoronamiento de su universo. No suele estar preparada para ese trauma, y cuando éste llega, difícilmente lo supera de forma normal. El ajuste a la nueva situación, cuando se produce, llega muchos años después de la prematura muerte de su marido.

En el primer momento, y cuando está psicológicamente aturdida, recibe apoyo de los familiares, los compañeros y mandos del fallecido, etcétera. Pero dos o tres semanas después, cuando empieza a salir del aturdimiento inicial y a entender lo ocurrido, se encuentra sola. Ni el Cuerpo, ni los mandos, ni la mayoría de los compañeros la apoyarán.

Se sentirá victimizada sin la protección del esposo, sexualmente vulnerable si no es muy mayor. Cualquier ofrecimiento de ayuda o palabras de simpatía de un vecino la alarmarán por temor a ser objeto de un ofrecimiento sexual. En ocasiones rechazará el ofrecimiento del esposo de una amiga visitada a devolverla con el coche a su casa para no quedarse sola con un hombre.

Si se mantiene en el entorno geográfico (si no la obligan a dejar la casa-cuartel), no se sentirá cómoda con muchas de las amistades "anteriores", ya que eran relaciones entre parejas y ahora ella hace el número impar. Su relación con amigas puede verse afectada por temor a ser considerada (o serlo) una competidora sexual.

No sabrá cómo hacer para educar a los niños, que ya no tienen padre. Se propondrá ser "padre y madre", incurriendo en un error ya que sólo puede ser madre.

Cualquier toma de decisión, incluso la más sencilla, puede convertirse en traumática: cuánto tiempo llevar el luto, cuándo podrá ir al cine o al bingo, permitir o no que el niño salga de



excursión, qué hacer con las ropas del fallecido, etcétera.

Sentirá que el entorno no la comprende y apoya suficientemente. Cuando le digan que ya ha llorado bastante, se ocultará para llorar. Tendrá problemas físicos. Hablará con el muerto y no lo confesará por temor a que crean que está perdiendo el control de sí misma. Ella misma dudará de estar capacitada para salir adelante. Se sentirá aislada, sola. Creerá que está enloqueciendo al sufrir una alucinación y ver al muerto frente a ella, en casa o en la calle.

La invadirán ideas mágicas por las cuales su marido estaría vivo, si otro hubiese muerto en su lugar, como si se tratara de un cupo. Por ello en alguna ocasión, cuando un compañero del muerto se le acerque a saludarla, le espetará un "por qué no has muerto tú". Eso dolerá al compañero y ya no volverá a visitarla, aumentando la soledad de la viuda. Nadie le explicó al visitante que eso podría ocurrir y por qué. De haber mediado tal explicación, lo comprendería y volvería a visitarla más adelante, rompiendo su soledad.

En determinados casos la viuda evitará cualquier mención explícita al muerto, evitará sus fotos, etc., entonces él se le aparecerá por la noche en sueños y en la calle como alucinación.

No sabrá cómo explicarle lo ocurrido a los niños, optando en general por una explicación satisfactoria para ella, pero no para sus hijos.

La embargarán sentimientos de culpa, se cuestionará su papel en la muerte de él: "Si no hubiésemos discutido hace dos días, se habría cuidado más". "Si hubiésemos hecho el amor la noche anterior, tal vez se habría salvado." Sentirá remordimientos por los sueños que él no pudo ver cumplidos, por no haber sido la esposa que él necesitaba. En ocasiones habrá una lucha entre ella y sus suegros, "por la posesión del muerto", planteando verbal y actitudinalmente quién sufre más.

Podríamos seguir enumerando posibles respuestas desajustadas a la crisis de viudedad. Lo importante es, empero, destacar que nadie de los CSE la preparó para la posibilidad y una vez ocurrido el hecho nadie se preocupa de ayudarla y apoyarla en su recuperación. Se dirá que el Estado sigue abonando el salario de su esposo y es verdad. Pero no hemos de olvidar que un marido, un padre no sólo es proveedor de materiales (cazador antes, trabajador hoy). Ese hombre aportaba mucho más, entre otras cosas información, afecto, un modelo con el que sus hijos podían identificarse, etc. Era un

miembro central en un grupo humano, rebajarle a mero proveedor de dinero es una mezquindad.

Nadie intenta sustituir al muerto en aquellos roles familiares en los que se le puede suplantar. No se trata de desinterés del Estado, sino desconocimiento generalizado. Prueba de ello es que en aquellos CSE en donde existen sindicatos, no se plantean acciones, ni reivindicaciones en el sentido aquí apuntado. Cuando esas reivindicaciones han existido, han sido sólo una tibia y renunciante compañía a las exigencias centrales de mayores beneficios para los vivos.

Preocuparse por las viudas y huérfanos de los compañeros muertos es una obligación moral (incumplida hasta ahora) y un control institucional para el mantenimiento de la eficacia. Lo moral no necesita explicación. En cuanto al mantenimiento de la eficacia, es obvio que un hombre puede asumir los peligros de su tarea y seguir cumpliéndola adecuadamente. Pero no sólo es un miembro de los CSE, también es esposo y padre. Al ver la soledad e inadaptación de las familias de los compañeros muertos, por qué ha de creer que de morir él su familia estará en mejores condiciones. Una profunda y seria preocupación por su familia afectará a su capacidad y eficacia.

## LOS HIJOS DEL PROFESIONAL

Por la equivocada creencia de que los niños no entienden, tendemos a no darle la suficiente explicación sobre las cosas que le importan. No se le suele dar demasiadas explicaciones sobre la función laboral del padre. El resultado es que el niño ocupará el vacío con conocimiento distorsionado. Puede que crea que el padre es un héroe todopoderoso, lo cual hasta cierta edad puede ser relativamente positivo. Pero también puede creer que el padre está en constante peligro de muerte, lo que no es siempre cierto y nunca será la situación tan dramática como él la percibe.

Lo que optamos por callar lo aprenderán en la TV, ya sea en las películas y series o en el telediario. Ese conocimiento le "demostrará" que no le hablan de determinadas cosas por lo dramáticas y graves que son. Impidiendo así la ventilación de sus temores.

Cómo ayudar a un niño es algo que se puede y debe aprender. Por ejemplo, es inútil intentar hablar con un niño menor de nueve-diez años. No verbalizan sus conflictos, pero los expresan en sus dibujos y juegos. Un padre alertado sobre esto podrá saber cuándo intervenir. Si tiene la



capacidad adecuada o a quién consultar, sabrá cómo actuar. De no ser así puede profundizar el posible problema. En esos casos ya sería necesaria la intervención de profesionales de la psicología.

Caso especialmente traumático es el de los huérfanos. Nadie asesora a su madre u otros familiares y una lamentable serie de despropósitos se producen después de la muerte de su padre, prolongándose durante años. En ocasiones los errores se inician con la explicación que recibe del fallecimiento del padre:

- *Algunos recibirán una explicación tardía, luego de pasados varios días en los que perciben que algo tremendo ha pasado. Al no ser partícipe del "secreto", se siente expulsado de la familia. Posteriormente podrá sentirse "culpable" por la muerte de su padre, eso "explicaría" por qué no se confió en él antes.*
- *A otros se les brinda la explicación religiosa, que aunque muy socorrida, a veces plantea enormes problemas. "Dios se ha llevado a papá. Como papá era muy bueno ahora está con Dios en el cielo." Se le pide que rece a Dios todas las noches pidiéndole por su padre y se cree que ya está todo solucionado. Sin embargo, el niño puede empezar a vivir un gran conflicto. Se le ha dicho que Dios es todopoderoso y bueno. El niño se llena de temor y rencor hacia ese Dios que le ha quitado a su padre, quiere que se lo devuelva. Los llamamientos de sus mayores al cariño y respeto de ese Dios le impiden comunicar sus reales sentimientos de rencor y temor hacia alguien que le quitó a su papá y le puede quitar en cualquier momento y sin previo aviso a su mamá, "¿... y entonces qué haría yo sin nadie que me cuide?"*
- *A veces se opta por la explicación racional de los hechos, sólo que al hacerse a niños que aún no pueden comprender el concepto abstracto muerte la explicación no surte los efectos buscados. Niños hasta ocho-nueve años no diferencian entre morir y salir de viaje. El adulto que les brinda la explicación racional de la muerte se encuentra con que al final o varias horas después de su disertación el niño inocentemente le pregunta, "¿y cuándo va a volver papá?" o "¿no esperamos a papá para comer?"*
- *En niños que ya asumen el concepto muerte, la explicación racional puede*

*provocar sentimientos de enfado por sentirse abandonados... "Se debería haber cuidado más". "¿Por qué tenía que dedicarse a eso?"*

- *Sus familiares pueden pensar que lo mejor para el niño es enviarlo a un internado como el colegio de huérfanos de la Guardia Civil. En el momento que la familia más necesita la unión, su salida del hogar puede producir su ruptura definitiva. Se puede aceptar que un huérfano necesita un tratamiento y seguimiento especial. Es verdad, pero nada que no se le pueda dar en su hogar y en un colegio "normal", de estar sus familiares y maestros avisados y preparados. La asistencia a un colegio que lleva el epíteto de "huérfanos" ya es un estigma. Un niño en esa situación puede sentirse abandonado por su padre y rechazado por su madre, "... a mí nadie me quiere, sobre en casa..."*

A quienes opinen que la cuestión no es tan grave como la describo, he de decir que efectivamente no siempre se producen traumas tan agudos. Pero ¿qué preparación reciben los hijos de los miembros de los CSE cuando se les destina al País Vasco u otro sitio? ¿Qué seguimiento se les hace? ¿Qué actuaciones se realizan con los hijos de los profesionales afectados físicamente en su servicio? ¿Qué se ha hecho con los niños que sufrieron un atentado en su casa-cuartel? ¿Con los niños que han visto morir a sus padres? ¿Con los huérfanos de los miembros de los CSE? Me refiero no a las actuaciones particulares, sino a las respuestas institucionales dadas a estas situaciones.

## BUSCANDO SOLUCIONES

En las anteriores páginas no he pretendido afirmar que todos los miembros de los CSE y sus familias habrán de caer en situaciones de crisis agudas, que no las sabrán resolver y desarrollarán por ello respuestas no adaptadas a su situación, lo que provocará profundos traumas y los consiguientes sufrimientos. Así, por ejemplo, la muerte de un "jefe de familia" despótico que tiraniza a su esposa e hijos no será asumida en general como un trauma, sino como una bendición liberadora.

Lo que he intentado plantear es que las difíciles tareas que dichos profesionales desempeñan les ubica en una posición de precrisis.



es decir, de riesgo. Muchos, no lo dudo, en caso de desencadenarse una crisis sabrán movilizar los recursos necesarios para una correcta resolución. Sin embargo, otros no sabrán hacerlo o al menos no estarán capacitados para vencer todas las dificultades que el servicio puede deparar.

No todos los ciudadanos necesitarán bomberos, policías u hospitales; sin embargo, esos roles e instituciones son imprescindibles. De la misma forma es imprescindible la creación de un sistema por el cual los trabajadores sometidos a fuertes presiones tengan a su disposición los recursos necesarios para solventar una posible crisis y no contarán con la capacidad "innata" para ello.

Hay muchas actividades laborales estresantes y no se reconoce la necesidad de apoyar a quienes las desarrollan para que superen dichas tensiones. ¿Por qué, entonces, comenzar a hacerlo precisamente con los CSE? Se me ocurren dos respuestas, una de ellas es dramática: en otras profesiones no se les exige a los trabajadores que arriesguen su vida conscientemente; en el incendio de una fábrica o atraco a un banco los empleados intentarán huir; a bomberos y policías, por contra, se les exige que entren. La segunda respuesta a dicha pregunta es sencilla, pero "profunda": ¿Y por qué no?

En muchos aspectos los CSE ocupan el furgón de cola del tren social, en cambio en otros son parte de la locomotora. ¿Por qué no ser también en esto líderes?

## PROPUESTAS

No existe una sola línea de acción, sino una amplia variedad de soluciones. Lo correcto es la coordinación de esfuerzos para cubrir la mayor cantidad de posibilidades. El Estado, la Dirección y miembros de los diferentes CSE deben unirse en el esfuerzo.

A continuación expondré una propuesta de actuación que por necesidades de espacio será planteada de forma muy somera y esquemática.

- a) *Como parte de la formación profesional específica se debe incluir la capacidad para reconocer los síntomas del inicio de una crisis en uno mismo y en los demás y resolverla adecuadamente. Esto permitirá que los profesionales:*
  1. *Pierdan el "respeto" a estas circunstancias normales de la vida.*
  2. *Abordar y ventilar sentimientos propios y ajenos (temor, ansiedad).*
  3. *Disminuir el poder destructivo de las verdades inconfesadas y reprimidas.*
  4. *Vencer las crisis y beneficiarse del poder constructivo y fortalecedor de tal victoria.*
- b) *Preparar a los mandos para no ser roles institucionalmente impuestos, sino líderes aceptados por el grupo de subordinados.*
- c) *Aumentar en los mandos la capacidad de reconocer distunciones críticas de sus subordinados en el inicio del proceso y saber cómo actuar.*
- d) *Actuar de forma preventiva antes (briefing), y sobre todo después (debriefing) de un servicio que se pueda considerar especialmente crítico.*
- e) *Preparar a la familia del profesional para solucionar sus propias crisis y conflictos y poder servir de apoyo al miembro de los CSE.*
- f) *Desarrollar un programa para evitar el actual abandono de los profesionales incapacitados para el servicio y los deudos de los fallecidos.*
- g) *Crear un servicio de consulta y asesoramiento psicológico, no estigmatizante, donde los profesionales y sus familias puedan acudir en busca de ayuda en situaciones de crisis. Es necesario explicar el concepto "no estigmatizante":*
  1. *No todas las personas necesitan o aceptan el necesitar un psiquiatra o psicólogo. Se debe intervenir con un servicio "a la medida" de quien reclama la ayuda y no obligarle a él a que se adapte a los servicios propuestos. Hay intervenciones que pueden durar entre 1-6 entrevistas, otras pueden prolongarse a 15-20 encuentros. En otras ocasiones se puede plantear una terapia de uno o dos años. Algunos apoyos serán brindados por profesionales de la psicología, otros por no profesionales, etcétera. El sistema debe adaptarse a las capacidades y necesidades del individuo y no viceversa.*
  2. *El profesional de los CSE puede temer que si su demanda de ayuda se incluye en su expediente, podrá desembocar en baja forzosa, imposibilidad o demora de ascensos, etc. Eso obliga a que el servicio de apoyo, aunque relacionado con los CSE, quede fuera de ellos y sea coordinado y realizado por no miembros de dichas institu-*



ciones. La deontología profesional obligaría a quienes prestan el servicio a mantener en secreto todo lo relacionado con el demandante de ayuda. Salvo, tal vez, en caso de existir tendencias suicidas, homicidas o psicóticas. En estos casos la comunicación a las autoridades institucionales se hace aconsejable, pensando en el propio interesado y la sociedad.

## COSTE ECONOMICO

El Estado ha de sufragar el coste de la preparación en las Academias, formación de los mandos y prevención en casos de servicios especialmente críticos (puntos a, b, c, d). El coste es ínfimo en los primeros apartados, siendo tal vez un poco superior en el punto "d" por las necesidades de desplazamiento que dicho servicio acarrearía. A pesar de ello los cuatro puntos se podrían realizar con un equipo de seis personas como máximo, contratadas por períodos determinados de tiempo (prorrogable).

El Estado y los miembros de los CSE han de unirse para sufragar los costes de la preparación de las familias y creación de programas de apoyo para ex miembros y deudos de fallecidos (puntos "e" y "f").

Los miembros de los CSE han de encargarse del mantenimiento económico del servicio de apoyo y asesoramiento psicológico (punto "g").

Se podrá pensar que los miembros de los CSE no estarán dispuestos a costearse los mencionados servicios por las altas "cuotas" que eso plantearía. Al respecto debo señalar que:

- a) *Su bienestar y el de sus familias es cosa que compete a ellos. No se le puede pedir a los demás que hagan por nosotros lo que no estamos dispuestos a hacer por nosotros mismos.*
- b) *Si el Estado paga, estará en su derecho a exigir que se le entreguen datos sobre quienes acuden en busca de apoyo. Con el consiguiente resultado de inutilidad del servicio por falta de credibilidad.*

- c) *La cantidad que los miembros de los CSE se verían obligados a abonar para la realización de los puntos "f" y "g" es mínima si tomamos en cuenta los servicios planteados. Dicha cuota ascendería, según cálculo estimativo, a la cantidad de entre 250-500 pesetas mensuales, dependiendo de los Cuerpos afiliados a esa especie de "seguro".*
- d) *Esa cuota sería aún inferior si se tiene la "habilidad" de convertir el punto "g" en "Proyecto Social Experimental". En ese caso se podría obtener la colaboración económica incondicional de Ministerios como los de: Interior, Defensa, Justicia, Bienestar Social, Trabajo y S.S., Sanidad y Consumo, Educación y Ciencia, etc. Comunidades Autónomas y Ayuntamientos con servicios de policía y bomberos y organismos no gubernamentales como: Cruz Roja, OIT (Organización Internacional del Trabajo), OMS (Organización Mundial de la Salud), Sindicatos, etc.*

No parece un coste excesivo si tomamos en cuenta que estamos hablando del bienestar y felicidad de cientos de miles de personas y la eficacia de las Instituciones involucradas (lo cual afecta a su vez a millones de personas).

Cómo desarrollar el Servicio de Apoyo, su actuación (puntos e, f, g), con cuántos profesionales de las Ciencias Sociales contaría su distribución geográfica, etc., son cuestiones que por necesidades de espacio no pueden ser incluidas en el presente artículo. Lo aquí propuesto son sólo unas necesidades y un proyecto de actuación. Toda idea (o plan) es francamente mejorable con la aportación de toda la comunidad.

Como conclusión de lo expuesto y propuesto se nos plantean las siguientes preguntas: ¿Es necesario hacerlo? ¿Queremos hacerlo? ¿Podemos hacerlo? ¿Debemos hacerlo?

Si las respuestas a esas preguntas son afirmativas, ¡hagámoslo, pues!

Se agradecerán comentarios y opiniones.  
Escribir a: W. Miraballes Zarco,  
Calle Guipúzcoa, 9  
28020 Madrid.



# EN TORNO A LA STC 194/1989, DE 16 DE NOVIEMBRE (\*)

**JOSE GARCIA SAN PEDRO**

Comandante de la Guardia Civil  
Profesor de la Academia Especial del Cuerpo

## I

Por sendas Resoluciones de 17-8-1987 (expediente 12/1987) y 1-3-1988 (expediente 147/1987), el Director General de la Guardia Civil impuso a un Cabo del Cuerpo las sanciones privativas de libertad de tres y dos meses, respectivamente, de arresto en establecimiento disciplinario militar, por faltas graves previstas en el artículo 9.15 de la LO 12/1985 del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

En ese momento, y de acuerdo con el marco legislativo vigente, ante la disconformidad con el contenido y efectos de las resoluciones se presentaban tres vías impugnativas:

- *La dirigida a impugnar la legalidad de las sanciones en vía administrativa, posterior contenciosa y, agotada la vía judicial, recurrir, en su caso, al amparo constitucional previsto en los artículos 41 y siguientes de la LO 2/1979 del Tribunal Constitucional.*
- *La encaminada a obtener, en general, la protección de los derechos fundamentales presuntamente violados, por el procedimiento especial de la Sección 2.ª de la Ley 62/1978, de protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona, procedimiento sumario y preferente, desprovisto del requisito de interposición de otros recursos previos en vía administrativa*

(\*) Publicada en el BOE número 291 (suplemento) de 5-12-1989. Los Fundamentos Jurídicos de la misma, también en la Ley número 2436, 5-3-1990.



y simultáneo con otros en otras jurisdicciones (1), competencia que encuentra su acomodo en la disposición transitoria segunda de la LO 2/1979 (2).

- La que tiene por objeto, específico y singularizado, recabar la protección del derecho a la libertad personal frente, no a las sanciones, sino a la concreta situación de privación de libertad en que se encontraba.

Sin embargo, frente a las sanciones impuestas, el Cabo reaccionó de distinta forma. En relación con la primera, promovió, ante el Juzgado de Guardia, escrito solicitando el *habeas corpus*, y tras el Auto de 25-9-1987 del Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla interpuso recurso de amparo. Contra la segunda sanción, además de interponer una segunda petición de *habeas corpus*, que motivó el Auto de 8-3-1988 del mismo Juzgado, interpuso contencioso-administrativo (número 845 D.F. 1988), y con fecha 6-4-1988 recurso de amparo.

Así pues, el Tribunal Constitucional había de pronunciarse sobre los recursos de amparo acumulados 1340/1987 y 612/1988 dirigidos formalmente contra las Resoluciones de 17-8-1987 y 1-3-1988 del Director General de la Guardia Civil, resoluciones a las que el recurrente atribuía sendas vulneraciones de sus derechos reconocidos por los artículos 17 y 25 de la Constitución (concretados en la privación ilegítima de su libertad personal); y contra los Autos de 25-9-1987 y 8-3-1988, a los que el recurrente atribuía la vulneración de sus derechos reconocidos por los artículos 17.4 y 24.2 de la Constitución (derecho al juez natural y a la obtención del *habeas corpus*), al haberse declarado incompetente el órgano judicial ante las peticiones de *habeas corpus* formuladas.

La articulación de las pretensiones de amparo con un carácter mixto o complejo, es decir, por los cauces de los artículos 43 y 44 de la LO 2/79, obliga al Tribunal Constitucional a una doble decisión: inadmisibilidad de los recursos en cuanto a las pretensiones dirigidas contra las resoluciones del Director General de la Guardia Civil y estimación de su correcta formulación en cuanto a los Autos del Juzgado de Instrucción de Sevilla, concluyendo con su desestimación en la sentencia que se analiza.

## II

Para el Tribunal Constitucional los procedimientos de *habeas corpus* intentados sólo permiten determinar, conforme a su "específica

naturaleza" y a su "cognición limitada", si la "pérdida de libertad derivada de las sanciones impuestas comportaban una detención ilegal a los efectos del artículo 1 de la LO 6/1984, de 24 de mayo, pero no una revisión plena de las sanciones, para lo que hubiera sido preciso intentar, previo agotamiento de la vía administrativa ante el Ministerio de Defensa (artículo 50 de la LO 12/1985), el recurso contencioso-disciplinario militar (artículo 52 de la LO 12/1985) o, en su caso, el contencioso-administrativo ordinario especial de la Sección 2.ª de la Ley 62/1978", y si bien con respecto a la segunda de las sanciones se interpuso recurso contencioso-administrativo, éste aún se encontraba pendiente de resolución en el momento de la interposición del de amparo, "privando por tanto de firmeza (artículo 43.3 de la LOTC) a la Resolución administrativa sancionadora causante, según el demandante, de la lesión de sus derechos" (Fundamento Jurídico 1.º).

Lo cierto es que, precisamente en el momento de interposición de los recursos de amparo, aún no se hallaba legislativamente establecido el cauce procesal para la previsión establecida en el artículo 52 de la LO 12/1985 con respecto al recurso contencioso-disciplinario militar. La promulgación de la LO 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, a la que en la misma sentencia se hace referencia (Fundamentos Jurídicos 2.º y 5.º), sobrevino durante la sustanciación del procedimiento (3), y el principio *tempus regis actum*, cuya validez viene siendo reconocida por el propio Tribunal Constitucional para las normas procesales (4), no parece que en este caso tenga relación con la permisible dualidad establecida entre los dos tipos de recursos contenciosos, el administrativo ordinario y el disciplinario militar.

En cualquier caso, la doctrina fijada en la STC 194/1989 con respecto a esta cuestión, y tras la entrada en vigor de la LO 4/1987, así como de la LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar, ha de considerarse como jurisprudencia *rebus sic standibus*, es decir, con eficacia vinculante circunscrita temporalmente.

## III

En efecto, una vez determinada en la misma sentencia la constitucionalidad de la naturaleza militar de la Guardia Civil y del sometimiento de sus miembros a disciplina militar, cuestiones que requerirán nuestra atención más detalladamente con posterioridad, a nuestro juicio,



y a la luz del contenido de tales leyes, en la actualidad sólo es posible interpretar que la revisión judicial en materia disciplinaria y en relación con las sanciones impuestas a miembros de la Guardia Civil tiene como único cauce el establecido en el articulado de las mismas, tanto afecten a la legalidad de las mismas o a la protección de los derechos fundamentales a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución.

Según la LO 4/1987, la tutela de los derechos de quienes recurran contra sanciones impuestas en aplicación de la LO 12/1985 corresponde a la jurisdicción militar (artículo 17), quedando residenciados en la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo (artículo 23.5), Tribunal Militar Central (artículo 34.7) o Tribunales Militares Territoriales (artículo 45.6), en función de la autoridad o mando que ejerza la potestad sancionadora.

Esta tutela se hará efectiva para toda pretensión que se deduzca contra la imposición de cualquier sanción por falta grave militar o por la imposición de las sanciones disciplinarias extraordinarias que señala el artículo 61 de la Ley Orgánica 12/1985, mediante el procedimiento contencioso-administrativo militar regulado en los Títulos II a IV del Libro IV de la LO 2/1989 (cfr. artículo 453, p. 2), y contra las sanciones que afecten al ejercicio de los derechos fundamentales señalados en el artículo 53.2 de la Constitución, a través del recurso contencioso-disciplinario militar, preferente y sumario, regulado en el Título V del mismo libro y LO (cfr. artículo 453, p. 3).

Sin embargo, los aspectos más interesantes, para los efectos que nos proponemos, se encuentran a partir del Fundamento Jurídico Segundo de la sentencia.

#### IV

Reiteradamente, el Tribunal Constitucional ya ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la aplicabilidad del régimen disciplinario militar a las Fuerzas, Cuerpos o Institutos armados (5).

Pero no es esta doctrina la cuestionada por el recurrente, sino que el régimen disciplinario militar sólo puede aplicarse a la Guardia Civil cuando desempeñe las misiones militares que se le encomienden (artículo 7.3 de la LO 2/1986); en el resto serían de aplicación o el régimen disciplinario específico o, subsidiariamente, el propio de las demás Fuerzas de Seguridad.

En síntesis, las alegaciones del actor se contraen, básicamente, a tres cuestiones: la posición constitucional de la Guardia Civil, el derecho aplicable a la Guardia Civil en materia

disciplinaria y la jurisdicción que entiende de la conducta de los miembros de dicho Instituto (Antecedente 8).

Cuestión capital a tener en cuenta lo constituye el contenido del artículo 117.5 de la Constitución, en el que se establece que "La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense (...)", y por ello el Tribunal Constitucional, metodológicamente, ha de resolver en primer lugar sobre la constitucionalidad de la naturaleza militar de la Guardia Civil.

Para mejor comprender la argumentación del Tribunal, así como las conclusiones que al hilo de las mismas pretendemos, procede un breve *excursus* sobre el desarrollo histórico del marco jurídico, pre y postconstitucional, sobre la Guardia Civil, con referencia a las contradictorias interpretaciones que el mismo ha ocasionado.

#### V

Tanto con respecto al momento de su creación como durante el primer período de su existencia no ha sido pacífica la interpretación sobre la naturaleza de la Guardia Civil (6). Sin embargo, tal discrepancia desaparece, como es lógico, para el período comprendido entre la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 (7), que en su artículo 22 estableció por primera vez y con carácter taxativo la integración de la Guardia Civil como un Cuerpo más del Ejército, y la Constitución de 1978, pasando por la Ley de Policía de 1941, el Reglamento de la Guardia Civil de 1942 y el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1967, que no hicieron más que confirmar tal situación. El complejo entramado sociológico y jurídico en que ello ocurre, y del cual la colocación de la administración policial bajo la óptica castrense sólo tenía un carácter instrumental, dio lugar a la elaboración de la tesis de la militarización del orden público en España (8), tesis que, siendo inobjetable en sus globales términos, se ha proyectado hasta el momento actual con respecto a la Guardia Civil, viniendo a oscurecer el debate sobre la naturaleza de este Cuerpo (9), tanto en las interpretaciones sobre el *ius positum* como en las proposiciones de *lege ferenda*, argumentándose el cambio de modelo policial —pasando por la desmilitarización de la Guardia Civil—, en unas ocasiones como un imperativo constitucional (10), en otras para facilitar la penetración de la "cultura" de los derechos humanos "en lo más profundo de los sentimientos, los hábitos y la conducta profesional de los guardias civiles" (11), sin tener en cuenta que, por una parte,



ni el mantenimiento de su naturaleza militar, ni siquiera su hipotética inclusión en las Fuerzas Armadas (12), cualesquiera que fuesen los motivos para ello, tienen que suponer, necesariamente, pervivencia del sistema de militarización del orden público anterior, ni afectar al cumplimiento de su principal misión establecida en el artículo 104 de la Constitución, y por otra, que desde la perspectiva militar puede perfectamente vivirse una *cultura* de los derechos humanos, sin que con ello se objete una adecuada adaptación de la cultura militar, tal y como a veces se ha entendido y desarrollado. Actualmente la naturaleza militar de la Guardia Civil es una cuestión, en primer lugar, de constitucionalidad, y posteriormente de tradición y eficacia; ni siquiera para la sindicación de sus miembros (13) es condición *sine qua non* la desmilitarización de la Guardia Civil, puesto que este es un problema de mera legalidad (14).

Lo cierto es que si el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1967 disponía que las Fuerzas Armadas de la nación estaban constituidas por los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, la Constitución había, desde luego, fijado un marco diferente.

La Constitución, en los artículos 8.1 y 104, establece claramente el ámbito de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad respectivamente, aunque como la STC 194/1987 aclara, "no puede decirse que la Constitución establezca como dos bloques institucionales rígidos e incommunicables los incluidos en los artículos 8 y 104, pues el propio texto constitucional prevé y permite (artículos 28.1 y 29.3) la existencia de Institutos armados y de Cuerpos sometidos a disciplina militar distintos de las Fuerzas Armadas, reconociendo así un *tertium genus* o una figura intermedia entre aquéllas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no sometidas a disciplina militar" (Fundamento Jurídico 3.º). Pero ni en los artículos citados, ni en ningún otro se hace mención expresa de la Guardia Civil, y a pesar de que, como en el mismo Fundamento Jurídico se dice, "el silencio siempre es más permisivo que cualquier definición", entre 1978 y 1980 no hay razón ni argumento para deducir que la Guardia Civil no pertenezca a las Fuerzas Armadas, teniendo en cuenta además que hasta la Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, no se produce la derogación expresa de la Ley Constitutiva del Ejército de 1878 (15).

El problema, a nuestro juicio, surge con el desarrollo legislativo posterior que, ya en este

momento, podemos anticipar, cuanto menos, como la historia de una ambigüedad legislativa que ha obligado al propio Tribunal Constitucional a realizar una verdadera exhibición de delicados equilibrios jurídicos, no siendo unánime, en sede del pleno, la solución final al respecto (16). Para el alto Tribunal, "la Constitución, como marco normativo, suele dejar al legislador márgenes más o menos amplios dentro de los cuales aquél puede convertir en ley sus preferencias ideológicas, sus opciones políticas y sus juicios de oportunidad" (Fundamento Jurídico 2.º).

Según el párrafo primero del artículo 38 de la LO 6/80, "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". Pero esta no era la redacción del Proyecto del Gobierno; el mismo párrafo de su entonces artículo 35 disponía: "La Guardia Civil es un Cuerpo militar que, como tal, forma parte del Ejército de Tierra y depende en su organización, personal, disciplina, armamento y servicio militar del Ministerio de Defensa. En el desempeño de sus funciones relativas al orden y la seguridad pública depende del Ministerio del Interior, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica sobre seguridad ciudadana". Teniendo en cuenta el redactado rechazado y el que se aprobó, ello abrió una vía de interpretación, en el sentido de que, lógicamente, la Guardia Civil había dejado de pertenecer al Ejército de Tierra (17). Pero el argumento, con respecto a ese momento, carecía de rigor en el ámbito técnico-jurídico. De las discusiones parlamentarias al respecto, la única impresión que puede deducirse es la dificultad que el tema planteaba, reproduciéndose las discusiones habidas en su momento con respecto al artículo 8.1 de la Constitución, por la que se prefirió optar por no regular esta materia. Aun admitiendo que la voluntad hubiese de dejar a la Guardia Civil fuera del ámbito de las Fuerzas Armadas, entre las reglas de la hermenéutica jurídica positivadas en el artículo 3.1 del Código Civil no figura la *mens legislatoris*, y en consecuencia la interpretación integradora a que obliga este precepto lleva naturalmente a la conclusión de que, vigente aún la Ley Constitutiva del Ejército de 1878, la Guardia Civil seguía perteneciendo al mismo y, por ende, a las Fuerzas Armadas; como acertadamente se ha afirmado: "tampoco indica directamente que



el Arma de Infantería sea parte del Ejército de Tierra y sin embargo lo es" (18).

La LO 12/1985, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, en su artículo 5, dispone: "La facultad de sancionar por vía disciplinaria en las Fuerzas Armadas se atribuye al Ministro de Defensa, Jefes de los Estados Mayores del Ejército de Tierra, la Armada y del Ejército del Aire, Subsecretario de Defensa, Director General de la Guardia Civil y a las demás autoridades y mandos a quienes por su función o cargo corresponda, según lo regulado en la presente Ley". Desde luego, y a pesar de las dificultades de otro orden que más tarde se expresarán, la pertenencia de la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas no podía quedar expresada con mayor contundencia; qué sentido tendría que el Director General de la Guardia Civil tuviese potestad sancionadora con respecto a los componentes de las Fuerzas Armadas si en ellas no estuviese integrada la Guardia Civil, máxime cuando los artículos 19 y 21 se refieren precisamente a este cargo con respecto al ámbito de su competencia. Pero de la segunda ley del bloque legislativo disciplinario-penal-procesal jurisdiccional militar (LO 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar) no puede afirmarse que sea un modelo de claridad a este respecto, pues sólo se menciona a la Guardia Civil en su artículo 10 cuando establece que "a los efectos de este Código se entenderá que constituyen fuerza armada los militares que, portando armas y vistiendo el uniforme, presten servicios legalmente encomendados a las Fuerzas Armadas, reglamentariamente ordenados, así como, en las mismas circunstancias, los miembros de la Guardia Civil, cuando, prestando servicio propio de su Instituto, así lo disponga la Ley a la que se refiere el artículo 104.2 de la Constitución", que aún no se había publicado y que una vez vigente tampoco resolvió tal cuestión.

Es precisamente en esta última, LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde, a nuestro juicio, se produce el cambio fundamental de ubicación de la Guardia Civil, dejando la Institución de estar integrada en las Fuerzas Armadas y pasando a formar parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (19). El artículo 9 de la misma dispone que "Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por: a) El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior. b) La Guardia Civil, que es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente

del Ministerio 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 Ministerio de Defensa".

## VI

Siguiendo con la STC 194/1989, en ella se establece que de la no mención de la Guardia Civil en el artículo 8.1 "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" (Fundamento Jurídico 3.º). Contundentemente, la naturaleza militar de la Guardia Civil es constitucional.

Pero es preciso detenerse en un punto, aparentemente confuso, introducido (quizá innecesariamente) en la argumentación (20).

En la sentencia se hace referencia a que la integración de la Guardia Civil dentro del Ejército de Tierra fue una "opción frustrada en el iter legislativo al sustituirse el proyectado artículo 35 de la LO 6/1980, de 1 de julio, por el artículo 38 finalmente aprobado".

Una lectura *ictu oculi* de esta afirmación llevaría a la interpretación de que la Guardia Civil dejó de pertenecer a las Fuerzas Armadas en ese momento, o más aún, que nunca lo estuvo desde la Constitución de 1978, en contra de la tesis que anteriormente hemos mantenido; pero la cuestión requiere una mayor profundidad en su estudio.

En la STC 93/1986, de 26 de abril, el Tribunal Constitucional identifica naturaleza militar con pertenencia a las Fuerzas Armadas. En efecto, en su Fundamento Jurídico 6.º se argumenta a propósito de la jurisdicción competente en materia de *habeas corpus*: "No obstante, es necesario tener en cuenta otros datos para dilucidar si la competencia para iniciar el procedimiento de *habeas corpus* correspondía o no a la jurisdicción militar. El primero a considerar es que el Cuerpo de Policía Nacional no se configura como parte integrante de las Fuerzas Armadas. El artículo 12.1 de la Ley 55/1978, de Policía, establecía explícitamente que la Policía Nacional constituye un Cuerpo de estructura y organización militar no integrado en las FAS, y que depende del Ministerio del Interior, y en las actuaciones vigentes (sic), Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos



de Seguridad, se viene a corroborar tal exclusión respecto de las FAS, al determinar, en su artículo 9.a), que el Cuerpo Nacional de Policía constituye un Instituto armado de naturaleza civil, frente (21) a la naturaleza militar que también se atribuye a la Guardia Civil". Más adelante, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 117.5 de la Constitución que impone una consideración forzosamente restrictiva del alcance de la jurisdicción militar a los supuestos previstos constitucionalmente, añade: "Por ello queda fuera de ese alcance la revisión de sanciones administrativas impuestas en el seno de organizaciones específicamente excluidas, como vimos, por la ley, de las Fuerzas Armadas" (Fundamento Jurídico 8.º), y, reiteradamente, en el Fundamento Jurídico siguiente concluye que "la revisión en su caso de las sanciones disciplinarias en el seno de las Fuerzas de Policía, como distintas de las Fuerzas Armadas, no puede corresponder a la jurisdicción militar".

Para el Tribunal Constitucional parece notorio que, en ese momento, la Guardia Civil pertenecía a las Fuerzas Armadas; evidentes razones de congruencia nos llevan a concluir que la expresión que se analiza con respecto a la STC 194/1989 hay que interpretarla en el sentido de que en la LO 6/1980 la opción frustrada fue la de incluir *explícitamente* a la Guardia Civil en el Ejército de Tierra.

Pero no son sólo razones de interés histórico las que nos han llevado a detenernos en este punto. Vigente ya la LO 2/1986, ¿interpreta el Tribunal Constitucional que también con esta ley la Guardia Civil pertenece a las Fuerzas Armadas?

La *communis opinio* ha venido identificando naturaleza militar con pertenencia a los ejércitos, con su correspondiente reflejo en el ámbito legislativo e interpretativo, y a pesar de que la Ley Orgánica 2/1986 establece una tercera vía entre los artículos 8 y 104 de la Constitución, produciéndose a partir de ella la novedad, desde luego singular, de la ampliación del ámbito de lo militar fuera del marco de las Fuerzas Armadas, el Tribunal Constitucional, al parecer, continuaba aún bajo esa óptica. Pero en esta ocasión se encuentra ante lo que los anglosajones denominan como un *leading case*, un caso límite, en el que no sólo ha de enfrentarse con la esencia del problema, sino que incluso ha de matizar, cuanto menos, lo dicho en aquella ocasión.

Argumentando la posibilidad de esta tercera vía en base a los artículos 28.1 y 29.3 de la Constitución, aunque de forma expresa no queda patente en la sentencia, del contexto

general de la misma parece deducirse que la cuestión de fondo que sustenta su doctrina en este punto es la de la imposibilidad de someter a disciplina militar con carácter permanente a un Cuerpo que no tenga naturaleza militar.

Tras lo expuesto, los siguientes razonamientos y consiguiente doctrina fluyen ya en la sentencia con naturalidad.

1. Con respecto a la dualidad de regímenes disciplinarios, la sentencia afirma que "en la legislación citada no hay nada que así permita suponerlo", para añadir que "la voluntad del legislador es claramente la de establecer un único régimen disciplinario para la Guardia Civil, régimen que el legislador ha querido que no sea de la Sección 4.ª del capítulo IV, del Título II de la tan mencionada LO 2/1986 (artículos 27 y sigs.), es decir, el del Cuerpo Nacional de Policía, objetivo al que tiende el artículo 15.1 de la misma Ley, que no por casualidad vuelve a reiterar aquí la naturaleza militar de la Guardia Civil, como causa diferenciadora de ésta con las otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y como fundamento, a efectos disciplinarios, de su normativa específica" (Fundamento Jurídico 4.º).

2. En cuanto al régimen disciplinario específico, apoyándose en resoluciones anteriores (22) reitera que "la normativa ahora aplicable a la Guardia Civil es la propia de las Fuerzas Armadas. Pero repetimos que esto es así mientras no se prevea otra propia o singularidades específicas (...), y añadimos que esta previsión legislativa, contenida en el artículo 15.1 de la LO 2/1986 (23) y antes el artículo 38.2 de la LO 6/1980 (24), no puede quedar indefinidamente incumplida, dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar (25). 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" (Fundamento Jurídico 5.º).

3. Sobre la jurisdicción competente en materia de habeas corpus (26), y previamente dictaminado que la naturaleza militar de la Guardia Civil permite considerarla en el ámbito estrictamente castrense, se establece la doctrina general de que "el habeas corpus corresponderá a la jurisdicción militar si la detención tiene como causa una sanción revisable por la jurisdicción castrense" (Fundamento Jurídico



5.º); aplicada al caso concreto, supone que "la decisión del Juzgado de Instrucción de Sevilla fue correcta y no lesionó los derechos fundamentales del recurrente" (Fundamento Jurídico 6.º).

En síntesis, según la STC 194/1989:

a) *La Guardia Civil es un Instituto armado de naturaleza militar, que no pertenece a las Fuerzas Armadas, sino a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.*

b) *El legislador puede someter a los miembros de la Guardia Civil a un régimen disciplinario militar, bien el propio de las Fuerzas Armadas, o bien uno específico en función de la propia previsión legislativa.*

c) *La revisión judicial en materia disciplinaria corresponde a la jurisdicción castrense o militar, tanto en materia de habeas corpus como en la de revisión de la legalidad de las sanciones o en el caso de infracción de los derechos a que se refiere el artículo 53.2 de la Constitución.*

La STC 194/1989, de acuerdo con la legislación vigente, cierra el capítulo correspondiente a naturaleza y régimen disciplinario de la Guardia Civil, pero lo que se expulsa por la puerta es preciso evitar que regrese, en otro orden, por la ventana. Por ello esta sentencia debe constituir el punto de arranque de una solución legislativa adecuada no sólo a aspectos que de sus propios términos se deducen, sino también otros pendientes de resolver.

El Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre la naturaleza militar de la Guardia Civil, pero no sobre la constitucionalidad de la LO 2/1986 en su integridad; por ello, antes de entrar en el desarrollo del siguiente apartado, razones metodológicas obligan al planteamiento de una cuestión previa. ¿La naturaleza militar de la Guardia Civil y por consiguiente su inclusión en el ámbito de lo estrictamente castrense, suponen su integración total en el campo de la Administración Militar, cuya dirección, a tenor del artículo 10.6 de la LO 1/1984, de reforma de la LO 6/1980, corresponde, por delegación del Gobierno, al Ministro de Defensa?

El artículo 14 de la LO 2/1986 opta por una solución intermedia con una distribución de competencias, unas exclusivas y otras compartidas, entre los Ministerios de Defensa e Interior. Tras la STC 194/1989, parece lógico establecer la hipótesis de que, en su caso, el Tribunal Constitucional admitiría también un *tertium genus* entre los dos tipos de Administración en cuyo seno quedaría instalada la

Guardia Civil de forma constitucional. En cualquier caso, los aspectos que siguen a continuación se atienen a la legalidad vigente.

## VII

Desde el más estricto ámbito técnico-jurídico en el que, esencialmente, se ha desenvuelto la interpretación de las normas a que en este trabajo se ha hecho referencia, y teniendo en cuenta la interpretación integral a que obliga el artículo 3.1 del Código Civil, entre cuyas reglas —con el límite del tenor literal de las normas (27)— figuran las de carácter sistemático e histórico, y con el apoyo —no exento de cierto grado de confusión— de la doctrina del Tribunal Constitucional, es preciso concluir que la Guardia Civil no ha dejado de tener naturaleza militar en ningún momento, pero dejó de pertenecer a las Fuerzas Armadas con la LO 2/1986.

Sin embargo, esta situación no ha tenido un adecuado tratamiento en el bloque legislativo postconstitucional. Las referencias a la Guardia Civil venían siendo *añadidos* en un sistema legislativo cuyo torso fundamental era la identificación militar-Fuerzas Armadas y donde no se sabe bien en qué lugar queda esta Institución sobre la que parece que la única preocupación era que se le aplicase un régimen disciplinario militar que, bajo la óptica anterior, no había de ser otro que el de las Fuerzas Armadas.

Así, de no ser por el obstáculo insalvable del artículo 5 de la LO 12/1985, no existen dificultades para encontrar argumentos legislativos que avalen la interpretación de que la Guardia Civil quedó fuera de las Fuerzas Armadas con la LO 6/1980. Por otra parte, la, a nuestro juicio, incompleta redacción del artículo 7.3 de la LO 2/1986 que, recogiendo el mandato del artículo 10 del Código Penal Militar, debía de haber definido las situaciones en que la Guardia Civil tendría consideración de *fuerza armada*, no hizo sino añadir más confusión a este respecto, manteniendo una situación de inseguridad jurídica, sobre todo con respecto a los ciudadanos, al no saber de manera cierta, con respecto a este Cuerpo, cuándo puede encontrarse ante los supuestos de los artículos 85 del Código Penal Militar y 235 bis del Código Penal ordinario.

En realidad, lo que parece ponerse en evidencia es que a partir de la LO 6/80 se produce un cambio de orientación con respecto a la línea iniciada en su artículo 38. La Ley 17/1989, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, se presenta, aparentemente,



como un intento de romper con la *communis opinio* anterior, totalmente acrítica, cuando en su artículo 1.3 establece claramente que "La condición de militar la adquieren quienes con una relación de servicios profesionales se incorporen a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Civil", pero no logra desprenderse absolutamente de los restos de la misma, como se pone de manifiesto en su artículo 4.3 al disponer que "Los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares, están sujetos al régimen de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas, a las leyes penales y disciplinarias militares, así como a su normativa específica", lo que requiere un comentario al respecto.

Habiéndonos ya referido en extenso sobre la cuestión de las leyes penales y disciplinarias militares y a la normativa específica, sólo cabe añadir que, con respecto a este inciso, sólo confusión cabe atribuirle, máxime cuando en el punto primero del mismo se habla de un régimen de personal específico (28): ¿a qué normativa específica distinta del régimen disciplinario se refiere? Mayor detenimiento requiere el inciso primero referido a la sujeción de los miembros de la Guardia Civil a los derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas.

Como el mismo Tribunal Constitucional dice, la naturaleza militar de la Guardia Civil constituye su rasgo característico y definitorio y el *príus* lógico del que derivan principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico. Pero el alto Tribunal no entra, ni tiene porqué, en el contenido de lo que sea esa naturaleza militar.

Salvo lo ya expuesto con respecto a la Administración Militar, y sin que corresponda aquí entrar en un análisis exhaustivo, esquemáticamente se puede afirmar que el espíritu militar español tiene su arraigo en la tradición ordenancista española que ya desde las que dictó el Rey de Aragón Pedro IV el Ceremonioso para sus Armadas Navales, pasando por las elaboradas por Sancho de Londoño por encargo del Gran Duque de Alba para los ejércitos de ocupación de los Países Bajos y que, con la influencia del pensamiento militar de Bernardino de Escalante (Diálogos del Arte Militar), Marqués de Santa Cruz de Marcenado (Reflexiones) o Francisco Valdés (Espejo y disciplina militar), alcanzan su sentido moderno con las múltiples ordenanzas de los Austrias y primeros Borbones, y su plenitud con las de Carlos III, recogen un conjunto de normas y valores éticos y morales que

confluyen en las actuales Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas (29).

Podría decirse que las Reales Ordenanzas constituyen la confluencia de los ámbitos axiológico y normativo y fiel reflejo lo constituye su artículo 1 al disponer: "Estas Reales Ordenanzas constituyen la regla moral de la Institución Militar y el marco que define las obligaciones y derechos de sus miembros. Tienen por objeto preferente exigir y fomentar el exacto cumplimiento del deber inspirado en el amor a la patria y en el honor, disciplina y valor" (30).

Precisamente ello justifica que para salvaguardar estos valores, que son vividos de una manera específica en el seno militar, un régimen disciplinario militar pueda imponer sanciones privativas de libertad en vía administrativa (31). De ahí que el artículo 1 de la LO 12/1985 disponga: "El régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas tiene por objeto garantizar la observancia de las Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la Institución Militar, el cumplimiento de las órdenes del mando y el respeto al orden jerárquico (...)".

Siendo este el régimen disciplinario militar de la Guardia Civil, el artículo 1 transcrito necesariamente conduce a la aplicabilidad de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas a este Instituto, lo que no deja de plantear serios problemas, pues obliga a una constante tarea de interpretación, selección y adaptación en aquellas cuestiones que son singularidades de las Fuerzas Armadas y que poco o nada tienen que ver con la Guardia Civil. Basten como ejemplo los artículos 49 y sigs. referidos a los niveles de la jerarquía militar, que no se corresponden con la profesionalidad de los miembros de la Benemérita, los artículos 143 y sigs. que se refieren a instrucción, adiestramiento y enseñanza, cuando el artículo 14.2 de la LO 2/1986 atribuye la competencia sobre selección, formación y perfeccionamiento conjuntamente a los Ministros de Defensa e Interior, o el artículo 220 sobre retribuciones en el ámbito de la Administración Militar, que el artículo 14.1 atribuye al Ministro del Interior para el caso de la Guardia Civil.

Pero aun así, quedan otros aspectos, numerosos, que exceden al estricto ámbito de los derechos y deberes de los militares —recogidos en el Tratado Tercero de las Reales Ordenanzas— a que se refiere el artículo 4.3 de la Ley 17/1989 y que, por constituir la esencia del espíritu militar normalizada, han de estar incrustrados en la naturaleza militar de la Guardia Civil y cuya observancia ha de estar garantizada



por un régimen disciplinario militar que no sólo por la propia previsión legislativa (artículos 38.2 de la LO 6/1980 y 15.1 de la LO 2/1986) como afirma la STC 194/1986, sino porque también ha de garantizar la observancia de lo dispuesto en las normas estatutarias comunes a que se refieren los capítulos II y III de la LO 2/1986, y porque ha de establecer con claridad la competencia sancionadora, funciones que el actual no cumple, ha de ser específico.

Siendo problemática la aplicación globalizada de las Reales Ordenanzas a la Guardia Civil, parece que la solución más acertada sea una recopilación de los aspectos sustanciales y de efectos generales de las mismas que, junto al conjunto de principios básicos de actuación y normas estatutarias derivadas de la LO 2/1986 y los que desde la primera cartilla del Duque de Ahumada ha conformado la peculiaridad de este Cuerpo, constituyan el tronco común cuya observancia ha de estar garantizada por un régimen disciplinario militar.

Junto a ellos, una nítida separación y desarrollo de las distintas competencias correspondientes a las Administraciones Civil y Militar, la fijación de las misiones militares y recapitulación de las funciones como Cuerpo de Seguridad del Estado y la garantía de su cumplimiento por unas adecuadas normas de organización y régimen de personal, así como la articulación de principios y mecanismos para su integración en las Fuerzas Armadas en los estados de sitio o guerra, requieren un desarrollo armónico en un marco normativo único, que no ha de ser otro que el Reglamento Orgánico de la Guardia Civil, reiteradamente anunciado y que, una vez ultimadas las líneas maestras con respecto a las Fuerzas Armadas, no tiene motivo para dilatar su aparición.

## VIII

Sin que con ello se defienda el sometimiento de la realidad social a puras arquitecturas racionalizadas que generalmente son de funestas consecuencias, conservamos la esperanza del momento en que la congruencia del ordenamiento jurídico sea fiel reflejo del grado de racionalidad alcanzado en el desarrollo social. En el camino es de desear, al menos, que las diferenciadas y legítimas opciones políticas manifiesten sus preferencias con el mayor grado de coherencia posible y puntos básicos de encuentro en aspectos o instituciones que, como la Guardia Civil, necesitan un mínimo de estabilidad y claridad en cuanto a su futuro. ■

## NOTAS

(1) Vid. MANZANO SOUSA, Manuel: *Conflictos de jurisdicción en la aplicación del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas a la Guardia Civil*. Comunicación al I Seminario Duque de Ahumada: La Guardia Civil: Pasado, presente y futuro. Actas publicadas por el Ministerio del Interior. Secretaría de Estado para la Seguridad, quien, al hacer referencia a la bondad del mismo, en cuanto a la inversión de la filosofía propia del derecho administrativo vigente, permitiendo la suspensión de la ejecución del acto impugnado, introduce «efectos perturbadores» en un régimen disciplinario, como el militar, que «se basa en la ejemplaridad e inmediatez del cumplimiento del correctivo impuesto por los mandos que aprecien una falta» (p. 213).

(2) De sumo interés con respecto a esta cuestión, vid. el trabajo de DE LA OLIVA SANTOS, Andrés: *Sobre el objeto del proceso administrativo especial de protección de los derechos fundamentales*; en: La Ley número 2468, 19-4-90, en el que, rompiendo con la opinión generalizada de la doctrina y práctica jurídica, pone de manifiesto cómo el contencioso-administrativo especial de la Sección 2.ª de la Ley 62/1978, no solo es cauce adecuado para las pretensiones en relación con las lesiones de derechos fundamentales, sino también para la revisión de la legalidad de las sanciones, cuando éstas presenten relevancia a efectos de derechos fundamentales.

(3) Publicada en el BOE número 171 de 18-7-1987. Según su disposición final segunda (y salvo lo dispuesto en la misma que no afecta a lo que aquí se trata) entró en vigor el 1 de mayo de 1988.

(4) Vid., por ejemplo, STC 4/1990 de 18 de enero (Fundamento Jurídico 2.º b). La Ley número 2456 de 2-4-1990.

(5) Vid. SSTCC 31/1985, de 5 de marzo (Fundamento Jurídico 5.º), y 93/1986, de 7 de julio (Fundamento Jurídico 7.º); en: BBJCC 47/1985, p. 312, y 63/1986, p. 945, respectivamente.

(6) Sobre la naturaleza de la Guardia Civil en este primer período puede verse la diversidad de opiniones mantenidas por LOPEZ GARRIDO, Diego: *La naturaleza de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia*; en: Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil, número 26, 1981, pp. 9 y sigs., y MORALES VILLANUEVA, Antonio: *La Guardia Civil: Un Cuerpo Militar*; en: Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil, número 26, 1981, pp. 33 y sigs.

(7) Ya la ley de Reorganización del Ejército de 27 de julio de 1877 supuso un antiepo con la concepción de la Guardia Civil como uno de los cuerpos auxiliares del Ejército.

(8) Vid. BALLBE, Manuel: *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983)*. Alianza, Madrid 1983.

(9) Sobre argumentos a favor de la naturaleza militar de la Guardia Civil, vid. MORALES VILLANUEVA, A.: *Administración Policial Española*. Editorial San Martín, Madrid 1988. También en: *La Guardia Civil en la actualidad*. Ponencia al I Seminario Duque de Ahumada: La Guardia Civil: Pasado, presente y futuro. Actas publicadas por el Ministerio del Interior. Secretaría de Estado, pp. 157 y sigs.

(10) BALLBE, M., op. cit., p. 476, números 25 y 26, quien aduce, además, que el modelo francés, en el que se inspiró España, se aleja totalmente de nuestro esquema, lo mismo que ocurre con Italia, pero se ponen al Cuerpo de la Policía Nacional en el primer caso, o al Cuerpo de Seguridad Pública en el segundo como ejemplos de modelos policiales civiles, olvidándose en la argumentación que tanto Francia como Italia disponen de la Gendarmería Nacional y de los Carabineros, respectivamente, como cuerpos no sólo militares, sino integrados en las Fuerzas Armadas, sin que por ello se hable de militarización de orden público, cuestión que depende de otros factores diferentes. Véase también la argumentación mantenida por los Magistrados Sres. De La Vega Benayas y Díaz Emil en el voto particular a la STC 194/1989.

(11) Vid. LOPEZ GARRIDO, D.: *Diez Reflexiones sobre el guardia civil y los derechos humanos*; en: Cuadernos de la Guardia Civil, número 1/1989, p. 95.

(12) En la sentencia que se comenta, el Abogado del Estado, en su argumentación, alega que «el artículo 8.1 no prohíbe incluir dentro del Ejército de Tierra a una Fuerza o Cuerpo de Seguridad del Estado, sea esto parcial (atribuyéndole, verbigracia, misiones militares en concurso con otras policiales o de seguridad), o sea, totalmente (en ciertos momentos)» (Antecedente 20).

(13) Problema que subyace en el trasfondo de las sanciones que dieron lugar a los recursos de amparo sobre los que se pronuncia la STC 194/1989.



(14) El artículo 28 de la Constitución se refiere a que la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio del derecho de sindicación a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar, luego, *sensu contrario*, podría admitirse.

(15) En todo caso, la Disposición Derogatoria Primera de la Ley 17/1989 deroga, en cuanto no lo estuviera ya por la LO 6/1980, de 1878, La Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía, carecía de rango normativo suficiente para el desarrollo de los artículos 8.1 y, fundamentalmente, 104 de la Constitución.

(16) Como detalle, probablemente no exento de significación, el 23-5-1989, el Pleno, en virtud de la facultad reconocida en el artículo 10 k) de la LOTC, acordó recabar para sí el conocimiento de los recursos acumulados. Previamente, la Sala Segunda, el 17-4-1989, había designado Ponente al Magistrado Excmo. Sr. D. Eugenio Díaz Elmil [Antecedentes 16 y 19].

(17) Vid. BALLBE, M., *op. cit.*, p. 481.

(18) MORALES VILLANUEVA, A.: *La Guardia Civil en la actualidad*, *op. cit.*, p. 163.

(19) Para MORALES VILLANUEVA, A.: *La Guardia Civil en la actualidad*, *op. cit.*, p. 165, aún en este momento la situación era confusa y lo fija con la publicación de la LO 17/1989 (en el momento de su trabajo todavía como anteproyecto de la Ley de la Función Militar). Según este autor, con la LOFCS «la naturaleza de la Guardia Civil aún continúa confusa, si bien con la aprobación de la Ley de la Función Militar quedará perfectamente definida», y más adelante, analizando el articulado del proyecto de esta última, dice: «De esta manera podemos concretar que la Guardia Civil es un Instituto armado de naturaleza militar, cuyos miembros tienen la condición de militares, pero que no forman parte —ni institucional, ni individualmente— de las Fuerzas Armadas». Creemos que el argumento es perfectamente válido para la LOFCS.

(20) En la sentencia aparece entre paréntesis.

(21) El subrayado es mío.

(22) SSTCC 31/1985 y 93/1986 y AATCC 1265/1988 y 5/1989.

(23) «Los miembros de la Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirán por su normativa específica.»

(24) «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 disciplina.»

(25) Otro ejemplo más de las reminiscencias de identificación de lo militar con las Fuerzas Armadas.

(26) Artículo 2 de la LO 6/1984: «Es competente para conocer de la solicitud de *habeas corpus* el Juez de Instrucción del lugar en que se encuentre la persona privada de libertad; si no constare, el del lugar en que se produzca la detención y, en defecto de los anteriores, el del lugar donde se hayan tenido las últimas noticias sobre el paradero del detenido.»

(...) En el ámbito de la Jurisdicción Militar será competente para conocer de la solicitud de *habeas corpus* el Juez Togado Militar de Instrucción, constituido en la cabecera de la circunscripción jurisdiccional en que se efectuó la detención.»

(27) Límite infranqueable de la interpretación, cfr. LARENZ: *Metodología de la Ciencia del Derecho*, Barcelona 1980, p. 320.

(28) Artículo 4.1: «El régimen de personal de la Guardia Civil se establecerá conforme a lo dispuesto en la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicho régimen se basará, además, en la presente Ley.»

(29) Para mayor detalle, vid. MARTIN JIMENEZ, Hilario: *Los valores morales de las Fuerzas Armadas en las Reales Ordenanzas de S.M.D. Juan Carlos I*, La Laguna, Tenerife 1980.

(30) A pesar de la referencia a la «Institución Militar» que en este artículo se hace del conjunto de las Reales Ordenanzas, hay que deducir forzosamente la equiparación entre Institución Militar, Fuerzas Armadas y Ejércitos de España.

(31) En sentido complementario a lo dispuesto en el artículo 25.3 de la Constitución.



# LA POLEMICA DISCIPLINARIA EN LA GUARDIA CIVIL DEBATE SOBRE SUS FACTORES

MANUEL MANZANO SOUSA

Comandante de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

## I.—ESTADO ACTUAL DE LA POLEMICA DISCIPLINARIA.

## II.—DETERMINACION DEL REGIMEN DIS- CIPLINARIO APLICABLE.

### 1) IDEAS-FUERZA QUE DOMINAN LOS DOS SISTEMAS.

- A) **Doctrina desmilitarizadora: idea de la función.**
- B) **Doctrina militar: idea de la naturaleza.**

### 2) DISCUSION Y CRITICA: TOMA DE POSICION.

- A) **Criterio dominante: ¿Natu-  
raleza o función?**
- B) **Naturaleza militar e integración  
en las FAS: efectos discipli-  
narios.**

- a) *Breves apuntes históricos.*
- b) *El punto de vista constitu-  
cional.*
- c) *El punto de vista desde la  
legalidad ordinaria.*
- d) *Referencia obligada al de-  
recho comparado.*

- C) **Notas diferenciadoras del ré-  
gimen disciplinario militar y  
su compatibilidad funcional.**

### 3) CONCLUSIONES:

## III.—REVISION DE LAS SANCIONES DIS- CIPLINARIAS.

## IV.—LA RESPUESTA DE LOS TRIBUNALES.

Resúmenes.

- 1) DE LA SALA DE CONFLICTOS DEL  
TRIBUNAL SUPREMO.
- 2) DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.



## I.—ESTADO ACTUAL DE LA POLEMICA DISCIPLINARIA

A primeros del año 1988, según mis notas, se dieron a conocer por los Juzgados y Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria las primeras resoluciones sobre sanciones disciplinarias a guardias civiles, impugnadas por éstos ante aquéllos. Las vías legales utilizadas por los sancionados han sido y todavía son: la Ley 62/78 sobre "protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona", en la mayoría de los casos, y la L.O. 6/84 de "habeas corpus", en el resto. Con ello se ha pretendido, y a veces conseguido, que el control de legalidad y la revisión, en su caso, de los correctivos, anulándolos o suspendiéndolos, se hurtara a la competencia de los órganos jurisdiccionales castrenses. Se ha hecho realidad algo inédito en el Cuerpo de la Guardia Civil: arrestos castrenses, recursos ordinarios.

El momento es crítico, dado que transcurre en plena evolución y adaptación constitucional del cuerpo legislativo militar (1).

La ya acusada indefinición, en cuanto al marco jurídico del Cuerpo de la Guardia Civil en la legislación postconstitucional, ha proporcionado todo tipo de especulaciones, debates, críticas..., y en campo del régimen disciplinario es especialmente viva la polémica desatada. La prensa le ha dedicado su atención con ocasión de momentos de especial tensión y así aparecen editoriales, declaraciones de políticos o líderes sindicales, y en algún caso la opinión de algún magistrado.

La prensa y los autores, evidentemente, defienden sus ideas o son portadores de otras que provocan en los lectores un estado de opinión concordante o contradictorio; pero de mayor trascendencia por sus efectos es la doctrina jurisprudencial, que interpreta la Ley y la aplica en el caso concreto, que además goza de una eficacia multiplicadora en los acuartelamientos.

La disciplina castrense en la Guardia Civil —que ahora se discute— no resulta afectada por la utilización de los recursos administrativos previstos legalmente o por el control judicial, reconocido en el artículo 24 de nuestra Constitución, sino por la intervención de una jurisdicción, la ordinaria, en disfavor de la castrense, especialmente adecuada para valorar los principios de autoridad y libertad, enfrentados en cada contencioso.

En resumen, pienso como Rojas Caro (2) que *"El enjuiciamiento extracastrense de la disciplina*

*sólo tiene un perdedor"*, en nuestro caso el Cuerpo de la Guardia Civil. Pero claro está, para los recusantes de estos argumentos la discrepancia comienza antes de la valoración judicial, es decir, en el propio sometimiento de los miembros del Cuerpo a un régimen disciplinario castrense. O bien, o además, en un segundo tramo, la no aceptación de los recursos en vía jurisdiccional ante Tribunales militares.

Dos, pues, son las cuestiones principales hoy debatidas con insistencia:

- El derecho disciplinario aplicable a las sanciones.
- La jurisdicción competente en la revisión de los recursos.

Estos dos apartados serán objeto de nuestro estudio y comprobaremos que, con independencia de otros puntos, si nos ceñimos al examen de la legalidad vigente son distintas las conclusiones a que se puede llegar. Todo dependerá de la proyección que tracemos desde los principales factores decisivos, cuales son: la "naturaleza militar" del Cuerpo y "la normativa específica" por la que éste se regirá a efectos disciplinarios, citadas respectivamente en los artículos 9 y 15.1 de la L.O. 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De cual sea el significado, el contenido de estos conceptos normativos, su interpretación jurisprudencial, legal y hasta constitucional depende la respuesta acertada. Esta respuesta se ha producido ya por boca de los más altos tribunales del Poder Judicial, cuales son el Tribunal Supremo y el Tribunal Constitucional, cuyas últimas sentencias comentaremos al final de este trabajo. La polémica en términos jurídicos parece resuelta. Pero con todo, y en otro orden de intereses, el debate no estará cerrado, mientras constituyan argumentos válidos para ejercer presiones políticas y éstos sean considerados rentables.

## II.—DETERMINACION DEL REGIMEN DISCIPLINARIO APLICABLE

Antes de nada se trata de destacar que la mera explicación de la presencia de este epígrafe, y de la polémica misma, radica en que el Cuerpo de la Guardia Civil no tiene un régimen disciplinario diferenciado y conferido de modo expreso en la normativa legal vigente.

Una vez tras otra el legislador ha ido postergando el pronunciamiento definitivo sobre cuál



ha de ser el régimen disciplinario que regule las actuaciones del guardia civil.

Casi doce años después de publicada la Constitución de 1978, y lo mismo que entonces, el modelo policial estatal sigue sometido a fuertes presiones, principalmente políticas. La falta de acuerdo entre los grupos políticos con representación parlamentaria, independientemente de la legislatura de que se trate, ha sido patente en este asunto. Como veremos a continuación, una tesis que defiende la disciplina castrense en el Cuerpo hace derivar tal especialidad como una primera manifestación de su naturaleza militar. Y ésta precisamente es la que se discute, tachándola de anticonstitucional, o en otro caso se acepta; pero ello no quiere decir que la disciplina tenga que ser del mismo signo, sino que aquélla despliega efectos muy restringidos.

Así se ha llegado, a través de silencios legislativos dignos de toda sospecha o con el manejo de fórmulas transaccionales de auténtico compromiso, entre las muy distintas definiciones del Cuerpo de la Guardia Civil que se han planteado en los debates parlamentarios, se ha llegado, digo, en el año 1986, a un precepto tan poco claro y seguro como el artículo 15 de la L.O. 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

*"La Guardia Civil, por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica."*

Con todo, se predica ya una puntualización digna de encomio, se distingue un Cuerpo de naturaleza militar, de otro civil entre los dos que componen los de la Seguridad del Estado (3).

Que el tenor de la norma referenciada no ha sido acertado es más que una conjetura, a juzgar por los recursos planteados ante los Juzgados y Tribunales ordinarios que, después de sesudos razonamientos, no han podido colegir inequívocamente que tal "normativa específica" es la de las Fuerzas Armadas, como por tradición y sistemática parecía desprenderse (4).

Como último asidero y pretensión de zanjar, entre otros, el aspecto disciplinar, en la Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional (5) —en vigor desde el 1 de enero de 1990— se reclama, en base a la condición de militares, la sujeción de los guardias civiles a las leyes disciplinarias castrenses. Parece que legalmente, al menos, el debate tiende a su fin. Fijándose ahora de forma expresa la interrelación entre la condición o naturaleza militar y el régimen disciplinario que por ello

le es atinente. Pero ni aun esto ha impedido que en algunos casos prosperasen recursos ante la jurisdicción ordinaria, haciéndose escasa valoración de la vinculación legal.

### 1) IDEAS-FUERZA QUE DOMINAN LOS DOS SISTEMAS

En la defensa de las opiniones encontradas sobre la disciplina adecuada al Cuerpo de la Guardia Civil, según su constitución actual, fluyen dos principales teorías que conforman auténticos sistemas, que obedecen a distintas ideologías.

Ambas corrientes tuvieron afluencia desde que los representantes de los grupos políticos en las cámaras legislativas propusieron su configuración en la Constitución y desarrollo posterior.

En los tribunales estas teorías han apoyado intereses encontrados en las demandas de amparo, pretendiéndose la conculcación de los derechos fundamentales con motivo de sanciones disciplinarias. Una de ellas, en los argumentos de los recurrentes, que vamos a llamar desmilitarizadora y la otra, de signo militar, la alegada generalmente por el abogado del Estado, el Ministerio Fiscal o los Tribunales Militares, cuando éstos han intervenido requiriendo la incompetencia de la jurisdicción ordinaria para ver y conocer de estos recursos. Fuera de los tribunales ambas gozan de sus partidarios que las han defendido en sus obras, en conferencias, en la prensa, etc.

Es la más notoria actualmente, la corriente desmilitarizadora. Apoyada fervientemente por reconocidos y afamados juristas, que han dedicado estudios recientes a temas relacionados con el Cuerpo de la Guardia Civil. Pero esta corriente tiene objetivos más amplios que los estrictamente disciplinarios. Su finalidad, de largo alcance, es conseguir de la Guardia Civil un Cuerpo de Seguridad totalmente civil.

Cada sistema, en la búsqueda del régimen disciplinario apropiado, a la hora de instrumentalizar sus apoyos, se rige por una idea directiva que da fuerza a todo el conjunto doctrinal. Evidentemente, cada uno de ellos está alentado por un lema diferente, que conduce sus razonamientos para llegar, lógicamente, a metas dispares.

La doctrina desmilitarizadora tiene su idea motriz en las **funciones** que la Guardia Civil tiene encomendadas por prescripción legal; y la militar está inspirada por la **naturaleza** de este Cuerpo, entendiéndola como elemento definitorio.



### A) Doctrina desmilitarizadora: Idea de la función

Este sistema concibe a la Guardia Civil como un Cuerpo de Policía, no integrado por tanto en las Fuerzas Armadas, el cual de ordinario y por su ley constitutiva ejerce cometidos propios de policía de seguridad, dependiendo en su cumplimiento del Ministerio del Interior. En tiempo de paz, tan sólo depende del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de misiones de carácter militar, y es entonces cuando tendrá la consideración de "Fuerza Armada" (6).

En vista de ello se contemplan, en esta doctrina, dos caracteres esenciales en la Guardia Civil y en sus miembros, radicalmente distintos e incompatibles, uno civil y otro militar, siendo concordantes éstos con la cualidad de las funciones que se desempeñan.

Y así tendremos —según esta teoría— que el Cuerpo de la Guardia Civil será bipolar, recibiendo la consideración de Fuerza Armada o de Cuerpo de Seguridad, según el tipo de la misión que desarrolle.

¿Qué alcance puede darse a la solemne proclamación de la "naturaleza militar" del Instituto armado? Pues obviamente, para un Cuerpo no integrado en las Fuerzas Armadas, que tan sólo excepcionalmente cumple misiones militares, el predicamento de su naturaleza militar no puede ir más allá de la inclusión de estos supuestos. Es decir, tal naturaleza se contrae a aquellos casos en que los miembros del Cuerpo ostenten la consideración de "fuerza armada", en tiempo de paz se entiende.

Las consecuencias para el régimen disciplinario aplicable son también evidentes. El Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, sólo será de aplicación a un guardia civil cuando la conducta sancionable tenga su origen en el cumplimiento de una misión militar. Esta conclusión está alineada con la proclamación constitucional del ejercicio de la jurisdicción militar "en el ámbito estrictamente castrense". A estas previsiones, y tan sólo a éstas, podría reconocerse la potestad sancionadora del Director General del Cuerpo o de los otros mandos, según el régimen disciplinario militar. Pues es sólo entonces cuando los miembros de la Guardia Civil se asimilan sustantivamente a los militares de los tres ejércitos. Fuera de estas situaciones, y en el ejercicio de las funciones de policía judicial o administrativa, ¿qué régimen disciplinario será de aplicación a los guardias civiles? ¿Qué interpretación dar al término "normativa específica"? Pues según lo que antecede, o sea, de la inadecuación del régimen disciplinario

de las FAS a las funciones policiales, no cabe más remedio que intuir la pretensión del legislador de proporcionar a la Guardia Civil de una **normativa propia**, de ahí su especificidad; y a ello conminaba cuando la misma ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad prescribe la elaboración de un Reglamento Orgánico del Cuerpo (7).

Ante este vacío normativo, y teniendo presente la razonada inaplicabilidad del régimen disciplinario militar, no cabe otra solución que recurrir al del Cuerpo Nacional de Policía, por su condición de Cuerpo de Seguridad del Estado con funciones policiales afines, y una idéntica misión constitucional, la del artículo 104 de la Constitución.

Como se ha podido comprobar, la idea fuerza que con pujanza mueve todos los argumentos, su eje de giro, es la función que el guardia civil desempeña de ordinario.

Dicho esto se comprenderá mejor cuáles han sido los razonamientos que han posibilitado la presentación de los recursos contra las resoluciones sancionadoras ante la Jurisdicción ordinaria. Hay una constancia significativa en los fundamentos jurídicos de los autos de las Salas de lo contencioso que resuelven admitir a trámite el recurso planteado, y se pronuncian como sigue:

*"...la Sala será incompetente si los mandos de la Guardia Civil pueden imponer sanciones disciplinarias privativas de libertad a los miembros del Instituto, conforme a la Ley Orgánica 12/1985, Disciplinaria de las Fuerzas Armadas, por el mero hecho de ser guardia civil aun cuando el hecho imputado no guarde relación con su carácter militar..." (Auto de 18 de noviembre de 1988 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de Sevilla, F. J. 4.).*

Aquí se encierra la cuestión nodal del debate.

Pero, ¿qué apoyos ha recibido esta doctrina? ¿Cuál es la base hermenéutica que la sustenta? Reflexionaremos sobre estas dos preguntas a continuación, comenzando por la última.

De los criterios interpretativos utilizados para justificar la conformidad jurídica de esta tesis, el que mayor preponderancia tiene es el que se refiere a la exégesis sobre la Guardia Civil constitucional. Se trata de alumbrar la "mente del constituyente" sobre la configuración del Cuerpo de la Guardia Civil. Para ello se manejan necesariamente los artículos 8 y 104 de la Constitución (8). La finalidad no es otra que demostrar la no integración de la Guardia Civil en las Fuerzas Armadas, y su definición como



Cuerpo de Seguridad similar al Cuerpo Nacional de Policía, al menos en sus funciones policiales.

De la determinación de que las Fuerzas Armadas constituyen un "numerus clausus" y por tanto no es posible la adición de un Cuerpo más, ni su inclusión en el Ejército de Tierra; de la ubicación de ambos artículos, mencionándose el 8 junto a los principios estructurales del Estado y el 104 en el Título dedicado a la Administración; de las diferentes misiones que se encomiendan, y de su evolución parlamentaria, a través de los dictámenes, enmiendas y debates, se acaba por sentenciar la disimilitud pretendida.

El resto de argumentos de legalidad ordinaria se centran en la omisión de toda expresión relativa al Cuerpo en toda la extensión de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas y en el circunloquio silente del artículo 38 de la L.O. 6/80, de 1 de julio, sobre "*Criterios básicos de la Defensa Nacional y de la Organización militar*", por cuanto supone un nuevo punto a favor de esta doctrina. Y así, una vez más, la apartada localización de la Guardia Civil en la Ley, y sobre todo la transformación sufrida por el texto del Proyecto de Ley, en su elaboración parlamentaria, hasta su aprobación en el Pleno del Congreso (9) son consideraciones favorables a esta doctrina.

Entre los apoyos doctrinales más conocidos podemos citar al profesor Ballbé, quien aplica la técnica interpretativa de "*a sensu contrario*" al mencionado artículo, y después de la comparación entre el texto del Proyecto y el finalmente aprobado, concluye:

*"Es decir, que en cuanto a su disciplina y organización interna (la de la Guardia Civil), ya no depende del Ministerio de Defensa, sino del de Interior; ello se deduce al rechazarse el artículo que lo instituía como un 'Cuerpo Militar', que evidentemente ya no es tal, sino que deberá regularse con una disciplina y organización especiales y estrictas como las que deben tener los Cuerpos civiles de Policía..." (10).*

Este extracto es un fiel exponente de esta doctrina que analizamos, señalándose a la hora de fijar la disciplina una alianza irreconciliable entre la consideración de "Cuerpo Militar" (que se pretendía en el proyecto de Ley) y la asimilación a un Cuerpo civil de Policía (deducido por el autor como polo opuesto, por la desestimación del tenor del proyecto) (11).

Barcelona Llop no llega a plantearse esta inconstitucionalidad. Pero después de calificar de "reliquia histórica" la naturaleza militar de

la Guardia Civil, manifiesta la incompatibilidad de cualquier cuerpo castrense para el mantenimiento de la seguridad, como tal función policial, esencialmente administrativa y civil (12). Este profesor acepta, con reparos, como primera consecuencia de la naturaleza militar la aplicación del régimen disciplinario militar (13); pero considera totalmente inadecuado y discriminatorio respecto del Cuerpo Nacional de Policía la sujeción a ciertas especialidades de régimen estatutario, "*suscitándose la duda en torno a si es o no procedente tal diferencia de régimen jurídico entre dos colectivos que asumen conjuntamente el cumplimiento de su idéntica función constitucional*" (14).

Queralt, sin detallar su postura en concreto sobre el régimen disciplinario, se muestra no obstante contrario a la "militarización del servicio público de Policía" y sostiene que mantener el carácter militar de la Guardia Civil significa ir contra la Historia y el Derecho (15); por lo que cabe deducirse que el autor catalán se decanta sin paliativos en favor de la consideración civil del Cuerpo, aunque esto no nos descubre su postura sobre qué régimen disciplinario sería el ajustado.

La polémica disciplinaria ha gozado de eco también en la prensa diaria. Esta no ha podido ni podrá sustraerse a este y otros temas controvertidos, en los que la Guardia Civil es el origen de la noticia. Unas veces ha servido como panel indicador del pensamiento de quienes son fervientes vindicadores de esta corriente; otras como expresión de una línea editorial ya comprometida, ya tendenciosa, ya oportunista.

El profesor Pérez Royo apadrina en la prensa todas las proposiciones (16) que vertebran esta doctrina, y que denominamos desmilitarizadora. El magistrado Andrés Ibáñez (17) ha mostrado públicamente su frustración por la sentencia clave y definitiva del Tribunal Constitucional de noviembre pasado, y que finaliza este trabajo. Disiente del concepto que la Guardia Civil merece al pleno del más Alto Tribunal y aplaude las discrepancias de los dos votos particulares que dicha sentencia ha originado.

Se parte en estos artículos de los puntos básicos, artículos 8 y 104 de la Constitución, como si a partir de ellos se trazasen dos rectas paralelas: una representa a las Fuerzas Armadas, la otra es la Guardia Civil, y por mucho que se prolonguen, en el desarrollo constitucional, no podrán tener un punto de encuentro, dadas las misiones que la Constitución les encomienda (18).



Otro magistrado, Movilla Alvarez (19), se lamenta igualmente de que el legislador, después de los balbuceos sufridos con anterioridad, ahora con la Ley de la "Función Pública Militar", haya acabado de afianzar los discutidos efectos del carácter militar de la Guardia Civil, en tanto que de forma expresa, por fin, se establece en ella la sujeción a las leyes penales y disciplinarias militares.

Para este magistrado la condición de militar no tiene por qué definir el régimen estatutario, ni la disciplina militar (20).

Recientemente, y en el seno del Tribunal Constitucional, dos magistrados, de la Vega Benayas y Díez Eimil, han disentido de la mayoría del Pleno que pronunció la sentencia 194/88 de 16 de noviembre de gran repercusión sobre el carácter y la disciplina del Cuerpo de la Guardia Civil, y que comentaremos al final del trabajo. Ambos magistrados se oponen a la militarización completa de los miembros del Cuerpo y abogan por una eficacia restringida de su condición de militares.

Los editoriales de la prensa, a propósito de sucesos desfavorables, fruto de actuaciones erróneas o simplemente desafortunadas, han creído encontrar con denodada obstinación los mismos motivos, cuales son, el de la naturaleza militar del Cuerpo, o la disciplina castrense de sus hombres. También se ha denunciado la doble dependencia de Defensa e Interior como incompatible respecto de las funciones policiales (21).

Después de haber examinado medio centenar de resoluciones judiciales sobre impugnaciones de sanciones disciplinarias a guardias civiles ante la Jurisdicción ordinaria, tan sólo en la circunscripción de Sevilla, y en ésta, su Sala Contencioso-Administrativa (22) y el Juzgado de Instrucción número 14 (23), han rechazado la aplicación del régimen disciplinario militar como aplicable a los casos planteados.

## B) Doctrina militar: idea de la naturaleza

La otra concepción aglutina principalmente los siguientes elementos: la Guardia Civil es uno de los Cuerpos de Seguridad del Estado, radicalmente distinto, esencialmente distinto al Nacional de Policía, en base a su naturaleza militar. Y es por tal condición que puede cumplir misiones militares y lógicamente las civiles que el legislador le atribuye, dependiendo en cada caso del Ministerio correspondiente. En cuanto al régimen estatutario, y no se disponga en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ha de colmarse acudiendo al derecho

militar (24). Es decir, que su peculiar estructura interna es la jerárquica militar y su régimen disciplinario de igual carácter.

Con este tronco común se distinguen dos variantes, la que podemos denominar "estricta", que comprende a la Guardia Civil integrada en las Fuerzas Armadas, y la "relativa" que participa de esta imposibilidad, sin detrimento alguno para su régimen disciplinario, que considera de carácter militar, concordante con su naturaleza.

Aquí la idea predominante sobre cualquier otro rasgo definitorio se centra en cuál es el carácter o naturaleza de la Institución: y ésta es de naturaleza militar. Así pues, ¿qué eficacia expansiva debe concedérsele en el régimen jurídico del Cuerpo? Desde luego en su concepción "estricta" la naturaleza del Cuerpo afecta plenamente al "status" personal, que es el militar. Es decir, se hacen efectivas las limitaciones o excepciones al ejercicio de determinados derechos, unos previstos constitucionalmente, como es el caso de la sindicación (artículo 28.1) o el del sufragio pasivo (artículo 70.1.c), y otros derivados de esta condición, contenidos en las Reales Ordenanzas de las FAS, que completan el denominado "status" referentes a asociación, reunión, libertad de expresión, etc. (Tratado III Reales Ordenanzas).

Dentro de este "status" jurídico constituye un núcleo básico el sometimiento a las leyes penales y disciplinarias militares.

En el sentido "relativo" de la naturaleza militar, como se ha dicho, no es de apreciar diferencia alguna en lo que aquí concierne, que es el régimen disciplinario aplicable.

La propia Constitución nos habla en dos ocasiones de la posibilidad de existencia de "Fuerzas o Institutos armados o Cuerpos sometidos a disciplina militar" (artículos 28.1 y 29.2) a propósito de la regulación de la libertad de sindicación y del derecho de petición, luego no parece que la presencia de un Cuerpo de Seguridad del Estado, conceptualizado como "Instituto armado de naturaleza militar", pueda contravenir la Constitución por serle de aplicación un régimen disciplinario castrense.

Bien es verdad que la falta de acuerdo entre los grupos parlamentarios impidieron en la L.O.D.N., de 1 de julio de 1980, llegar a un consenso para que el actual artículo 38 estableciera unas previsiones vinculantes respecto de su pertenencia o no a las Fuerzas Armadas; pero al menos reconocía implícitamente la naturaleza militar (25), y siempre bajo una doble dependencia de Defensa e Interior. En lo que respecta a la disciplina, en la alusión a la misma



en el inciso segundo de dicho artículo no establecía más que su próxima reglamentación junto con otras competencias a propuesta de ambos ministerios.

La Ley Orgánica 12/85 de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, aunque atribuye competencias sancionadoras a Autoridades de la Guardia Civil, no se cita de forma expresa en su ámbito personal al Cuerpo, y persiste la duda más que razonable sobre la equiparación de guardias civiles a militares profesionales (artículo 3) (26).

Y así llegamos a la Ley Orgánica constitutiva de la Guardia Civil como Cuerpo de Seguridad del Estado y en ella encontramos la frase calística de reiterada referencia: "...por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios se regirá por su normativa específica" (artículo 15).

El legislador eludió una vez más deliberadamente (27) la claridad y la certeza ante la indefinición y la conjetura.

Para llevar a cabo la exigida interpretación por esta tesis, cabe deducir que si "*el régimen estatutario de la Guardia Civil será el establecido en la presente ley (L.O.F.C.S.), en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar*" (artículo 13.2), el régimen disciplinario será de naturaleza castrense. Pues en la presente ley, y con independencia de las disposiciones estatutarias comunes (capítulo 3.º, título 1.º), no se registra previsión alguna que le afecte; y como esta ley no ha tenido desarrollo respecto del Cuerpo, no cabe otra conclusión.

La otra alusión al régimen estatutario se produce en el preámbulo de la ley en el que anuncia su regulación (28) aunque ésta después en el texto sea escasísima, y después de consagrar el Cuerpo a funciones propiamente policiales, de ordinario, añade que: "*sin perjuicio del estatuto personal atribuible a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil —por razones de fuero, disciplina, formación y mando*".

Al contraponer semánticamente funciones policiales y la reserva de un estatuto personal, que se establece "sin perjuicio" de aquéllas, es claro que se mantienen unas especialidades en cuanto al fuero, disciplina, etc.

La única precisión final que cabe hacer respecto de la "normativa específica" es que dentro de esta tesis militar, si la acepción es en sentido "estricto", el régimen disciplinario aplicable no puede ser otro que el de las FAS, pues su integración en las mismas no permite otra cosa. Pero si la acepción militar lo es en sentido "relativo", cabría la posibilidad de admitir como

"específico" un régimen propio y peculiar del Cuerpo, en atención a las funciones de Cuerpo de Seguridad, distintas a las misiones de las FAS (29).

Los vericuetos interpretativos iban a tocar a su fin con el artículo 4.3 de la Ley 17/89 Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional en el que se establece para los guardias civiles que, por su **condición de militares**, están sujetos a las **leyes disciplinarias militares**. Es la primera vez que la ley se pronuncia con rotundidad en este aspecto. Aunque los oponentes y seguidores de la doctrina desmilitarizadora persisten en que tal sujeción a lo castrense tan sólo puede referirse a la vertiente militar de las actuaciones que tienen atribuidas los guardias civiles y nunca a las infracciones cometidas en el desempeño de funciones policiales de tipo gubernativo, administrativo o judicial (30).

Entre los autores, tan sólo he encontrado a Morales Villanueva, en ietra impresa, que se haya pronunciado sobre el régimen disciplinario del Cuerpo, a propósito de la aplicabilidad de la Ley Orgánica 12/85.

Este autor establece sin lugar a dudas que "la normativa específica" de la que se habla en el artículo 15, L.O.F.C.S., es la del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (31), y lo deduce en base a dos argumentos. El primero por las facultades sancionadoras que dicha ley concede al Director y Subdirector General de la Guardia Civil. El segundo porque considera que el guardia civil es un militar profesional de acuerdo con el artículo 8 del Código Penal Militar y por tanto dentro del ámbito personal de la Ley Disciplinaria (artículo 3).

Esta postura es coherente con su defensa de "*la pertenencia del Cuerpo a las Fuerzas Armadas, pero independiente de los tres Ejércitos*" (32).

Morales de este modo se muestra partidario de la acepción "estricta", de integración plena, al considerar al Cuerpo de la Guardia Civil como uno más de las Fuerzas Armadas y además no incluido en los Ejércitos.

En los tribunales, como se dijo con anterioridad, no ha habido mayores dificultades —con la excepción apuntada de la circunscripción de Sevilla— en considerar de aplicación el régimen disciplinario de las FAS a los miembros de la Guardia Civil, como lo demuestra el examen de numerosas sentencias o de autos (33).

Quizá por el elevado rango del órgano judicial y por su rotundidad conviniera destacar aquí la sentencia de 10 de febrero de 1989 de la Sala



de lo Militar, del Tribunal Supremo, que dice como sigue:

*"Tal alocución (la del guardia civil recurrente) no procede prosperar ya que la Guardia Civil, "Instituto Armado de naturaleza militar", está sometido por tal condición a los regímenes penal y disciplinario militar, y no otra cosa viene a aseverar el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/86 de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando expresa que la Guardia Civil por su condición de Instituto armado de naturaleza militar a efectos disciplinarios se regirá por la normativa específica, es decir, la propia de las fuerzas militares... (f. j. 1.º).*

Para el Tribunal Supremo, cuando la ley dice "normativa específica" (a efectos disciplinarios) en razón de la naturaleza militar del Cuerpo ésta no puede ser otra que la de idéntica especialidad, dentro del género, la propia de las fuerzas militares.

## 2) DISCUSION Y CRITICA: TOMA DE POSICION

### A) Criterio dominante: ¿Naturaleza o función?

Haciendo una síntesis de lo tratado hasta aquí, nos encontramos con dos teorías diferentes a la hora de determinar el régimen disciplinario aplicable a los miembros de la Guardia Civil.

- a) Una de ellas, que hemos denominado **desmilitarizadora**, mantiene la tesis de disponer de **dos regímenes**:
  - **el militar**, aplicable sólo y exclusivamente cuando la conducta sancionable se derive del cumplimiento de una misión militar.
  - **el propio de la Guardia Civil** (carácter civil) para cuando la conducta sancionable provenga de la ejecución de una función de seguridad civil.

Corolario: Ante el vacío normativo de un régimen disciplinario específico del Cuerpo, debe aplicarse el del Cuerpo Nacional de Policía (por desempeñar idénticas funciones).

+ Idea fuerza del sistema: **la función** encomendada al sujeto.

- b) La otra, que llamamos **militar**, propone un **solo régimen disciplinario**.

- La acepción de militar "**en sentido estricto**"; el régimen de las Fuerzas Armadas (L.O. 12/85) en todo caso, por la integración plena de la Guardia Civil.
- la acepción de militar "**en sentido relativo**"; un régimen propio de la Guardia Civil "de lege ferenda", de carácter castrense.

Corolario: Ante el vacío normativo de un régimen específico del Cuerpo, debe aplicarse el de las F.A.S. (por ser de idéntica naturaleza, la militar).

+ Idea fuerza del sistema: la **naturaleza militar** del Cuerpo.

La discusión cabe centrarla, pues, en qué criterio debe anteposeerse a la hora de determinar el régimen disciplinario aplicable, si el del carácter de la **función** que el hipotético infractor esté cumplimentando o el de la **naturaleza** del Cuerpo.

Partiendo de un dato incontrovertible cual es la naturaleza militar (artículo 15.1 de L.O.F.C.S.) ante la evidencia legal, puesto que ésta no es negada por la teoría desmilitarizadora; aunque si se discute su extensión, como se ha dicho de antemano. Para esta doctrina su alcance no puede ser más restringido, una vez sentado que la Guardia Civil no forma parte de las FAS, no va más allá de tildar o teñir las misiones del mismo carácter.

Se estrecha por tanto el objeto de la discusión, y se posa sobre la valoración de la naturaleza militar predicada por la ley constitutiva de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Naturalmente que esta valoración depende sustancialmente de la consideración o no de la integración del Cuerpo en las FAS. En caso afirmativo sus consecuencias, es claro, son plenas. En caso negativo cabe preguntarse: ¿Serían distintos los efectos desplegados por la naturaleza militar, objeto de la valoración?

Veamos en primer término qué significa el elemento normativo naturaleza militar, que se predica del Cuerpo de la Guardia Civil.

Desde luego el concepto aparece en el texto de la ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por lo menos en tres ocasiones fundamentales:

- a) **para definir al Cuerpo**: "*la Guardia Civil que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del...*" (artículo 9.b).
- b) **para especificar su estructura**: "*El Cuerpo de la Guardia Civil se estructura jerárquicamente según los diferentes empleos, de*



conformidad con su naturaleza militar" (artículo 13.1).

- c) **para determinar el régimen disciplinario:** "La Guardia Civil por su condición de Instituto Armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios se regirá por su normativa específica" (artículo 15.1).

La primera ocasión a) se emplea para destacar la cualidad más importante del concepto que se define y no sólo eso, sino que lo hace por contraposición del Cuerpo Nacional de Policía, del que se dice que "es un Instituto Armado de naturaleza civil" (artículo 9.a).

La tercera mención c) viene a reforzar la definición anterior y hace depender de esta cualidad sustancial el régimen sancionador por el que el Cuerpo de la Guardia Civil debe regirse.

La naturaleza militar ha sido utilizada por la Ley para marcar el sello esencial y desemejante de la Guardia Civil, al definirla como Cuerpo de Seguridad del Estado, y como tal impregna la condición de sus miembros, identificando sus "status", y les faculta por tal motivo para el desempeño de cualquier clase de función. Es decir, de las militares, por razón de homogeneidad, que se citan en blanco (artículo 9.b), y de las civiles que se le atribuyen en la misma ley "numerus clausus" (artículos 11.1 y 12.1 B) como tal Cuerpo de Seguridad del Estado. En suma, es desde esta naturaleza militar como se posibilita la ambivalencia del Cuerpo. El Cuerpo Nacional de Policía está definido de un trazo uniforme, y por tanto sólo podrá ejercer las funciones de su misma especie.

De esta forma, las funciones o misiones, sean o no de distinta índole, que pueda realizar el Guardia Civil no determinan el carácter del Cuerpo, en orden a su disciplina, sino que es precisamente al contrario, aquéllas son el cometido, el objetivo de su "ratio essendi", su naturaleza militar. El régimen disciplinario debe acomodarse a la naturaleza que la Institución detenta, y puesto que ésta es única e invariable en la Ley, el régimen debe corresponder a esta unidad y permanencia: sea el de las FAS u otro de corte castrense.

Se rechaza por tanto el planteamiento dual que comprende la posibilidad de dos regímenes disciplinarios distintos, uno militar y otro civil, atendiendo al tipo de función que se ejecute.

Esbozemos otra clase de razonamiento para llegar a la misma conclusión. Y es el siguiente:

En el apartado b), reseñado anteriormente, se define la estructura jerárquica del Cuerpo de conformidad con su naturaleza militar. De

aquí podemos deducir, sin grandes esfuerzos interpretativos, que quienes ostentan los diferentes empleos y mandos en el esquema organizativo de las unidades del Cuerpo mantienen unas relaciones de servicio típicas de una estructura fuertemente jerarquizada, como es la militar.

¿Cómo se comprende entonces que un incumplimiento de órdenes, por ejemplo, en este ámbito pueda ser calificado como si de una infracción disciplinaria civil se tratase, por el mero hecho de haber tenido lugar en el curso de una función policial civil?

Como vemos la circunstancia del tipo de función no es la más apropiada para calificar el carácter del régimen disciplinario.

No cabe pensar por tanto en la pretendida dualidad de regímenes disciplinarios, cuando las diferencias cualitativas han sido superadas no sólo entre el Derecho Penal y el Derecho disciplinario (34), sino difíciles de apreciar entre los distintos modelos de este último (35). Hay que atender por tanto a una tesis cuantitativa, para distinguir el tipo de régimen ajustado al Cuerpo en la que los ilícitos tienen mayor desvalor social, y las sanciones combinan su distinción en el carácter de las mismas con un mayor grado de reproche, que se justifican en un área decididamente más compulsiva.

## B) Naturaleza militar e integración en las FAS: efectos disciplinarios

Con anterioridad hemos razonado que en la actualidad no es que se discuta, siquiera por la teoría desmilitarizadora, la legalmente reconocida naturaleza militar de la Guardia Civil, tan sólo se discrepa en la amplitud de los efectos que ésta puede desplegar.

Naturalmente, y a efectos disciplinarios en el caso de considerarse que tal Cuerpo se halla integrado en las FAS, la amplitud es máxima y coincide de pleno derecho con el "status" militar constitucional; pero esta afirmación, como veremos, es cuando menos discutible.

Caso negativo hay que justificar el parecer expuesto anteriormente sobre la extensión y contenido de tal naturaleza en relación a la disciplina militar desde puntos de vista histórico, constitucional, legal y del derecho comparado.

### a) Breves apuntes históricos

La consideración otorgada a la Guardia Civil desde su fundación no ofrece dudas sobre su naturaleza militar, considerada ésta como de plenos efectos penales y disciplinarios. Desde



su primer decreto fundacional de 28 de marzo de 1844, el del Gobierno de González Bravo, que como es sabido tiene marcado carácter civil, previene que:

*"El Cuerpo de Guardias Civiles en cuanto a la organización y disciplina depende de la jurisdicción militar"* (artículo 12).

Ni que decir tiene que en el decreto posterior de 13 de mayo, reconocido por los autores del sector oficial como el fundacional y de marcado carácter militar, por el que se acrecienta la dependencia del Ministerio de la Guerra, se señala ya en su artículo primero que entre las competencias de este ministerio está la **disciplina**.

El reglamento militar publicado por el Ministerio de la Guerra el 15 de octubre de 1844, que lógicamente reconoce al decreto de 13 de mayo como fundacional, reitera al fijar la dependencia de este Ministerio entre otras la competencia de la **disciplina** (artículo 1, capítulo I).

Como normativa fundamental en cuanto al "status" del Guardia Civil y servicio propiamente militar se declaran las Ordenanzas Generales del Ejército entonces vigentes, las de 1768 (artículo 3, capítulo I), exigiéndose el conocimiento y la observancia de las mismas (artículo 1, capítulo V), constituyéndolas en todo como Código Disciplinario (artículo 2, capítulo VI.—Disciplina).

No existe duda sobre el carácter del régimen disciplinario del Cuerpo, que es estrictamente militar, citándose una relación genérica de faltas generales (artículo 2, capítulo VI), remitiéndose en detalle a las prevenidas en las Reales Ordenanzas. Se citan igualmente otras faltas especiales de disciplina privativas del Cuerpo (artículo 3, capítulo VI), así como las reglas generales y especiales (artículo 4) sobre las facultades de corrección de aquéllas.

Encontramos numerosas alusiones a las Ordenanzas Generales del Ejército en el Reglamento Militar, todavía no derogado expresamente, aprobado por Orden del Ministerio del Ejército el 23 de julio de 1942 (36).

El aforamiento castrense ha sido una constante desde la fundación del Cuerpo hasta la Ley de Policía de 1978 que contempla un régimen jurídico diferenciado para las responsabilidades penales, manteniéndose el régimen disciplinario propio del Código de Justicia Militar de 1945 (37).

Paralelamente a esta discusión nos propusimos como objeto de estudio, a los efectos que aquí interesan, la polémica integración o no del

Cuerpo de la Guardia Civil en el Ejército o en las Fuerzas Armadas (una vez que se acuñó este término).

La primera impresión que se obtiene en un reposado análisis es que ya desde los orígenes fue extraordinariamente conflictivo. Tanto o más de lo que nos parece en nuestros días, y los motivos son idénticos a los actuales: la dualidad de dependencias ministeriales, la falta, en ocasiones, de un respaldo legal de rango adecuado que definiera la naturaleza jurídica del Cuerpo y la explicación que hiciera compatible sus funciones propias de seguridad en las personas y bienes con su consideración militar.

El primer desaire parece ser que tuvo lugar en acalorado debate en la Sesión del Consejo de Ministros para la aprobación del decreto de 28 de marzo, en el término de la cual se suprimió la referencia que pretendía que *"la Guardia Civil en masa forma parte del Ejército"* (38).

Un segundo momento conflictivo, también en los orígenes, se cita por López Garrido como el que tiene de protagonista al mismo Narváez tachando "de su puño y letra" en el anterior decreto la frase *"este Cuerpo, aunque parte integrante y privilegiada del Ejército, tiene una índole de Servicio distinto"*, introducido por Ahumada. Dejándose después sólo lo referido al servicio. Este detalle altamente significativo hace abogar al autor citado *"que la Guardia Civil y el Ejército eran dos instituciones distintas"* y que aquélla *"no era un Cuerpo intrínsecamente «militar», sino un cuerpo «militarizado»"* (39).

Junto con estos datos el mismo autor aduce el dictamen del Consejo Real de 30 de junio de 1852 (40), en el que, hecha la consulta a la Sección de Guerra de tan elevado Órgano para pedir un pronunciamiento preciso sobre si la Guardia Civil es o no parte integrante del Ejército, se pronunciaba de este tenor: *"estando bien claro cuál es la composición de nuestros Ejércitos y cuáles los institutos que figuran en los mismos no se concibe que la Guardia Civil puede tener cabida en ellos..."* y falla que *"...la Sección opina que ni puede ser instituto del ejército, ni tener otro carácter que el que por su decreto orgánico le corresponde"*.

Difícil clasificación la de *"Cuerpo armado auxiliar de la autoridad civil"* que no obstante reconoce este autor, gozan de estatuto militar sus integrantes y sometimiento disciplinario y jurisdiccional, a través del Ministerio de la Guerra (41).

De igual modo el artículo 6 de la Ley de Reorganización del Ejército de 27 de julio de 1877 conceptuaba a la Guardia Civil dentro de los *"Cuerpos auxiliares del Ejército"*.



Por contra, un año más tarde, la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 en su artículo 22 reconoce a la Guardia Civil como "*un Cuerpo más del Ejército*". Y en el mismo sentido el artículo 5 de la Ley adicional a la anterior de 19 de julio de 1889, citándose en ésta como Cuerpos auxiliares: el Jurídico, Intendencia e Intervención. Y así, siguiendo esta tradición, el Reglamento Militar del Cuerpo de 23 de julio de 1942 precisa que la Guardia Civil "*es uno de los que integran el Ejército*" (artículo 1.º). Y con estos precedentes el artículo 37 de la Ley Orgánica del Estado de 1967, incluía en el concepto de Fuerzas Armadas, junto a los tres Ejércitos, a las Fuerzas de Orden Público, cuya exacta enumeración se contenía entonces en el artículo 4.1 de la Ley de Orden Público de 1959.

Como hace notar López Ramón, "*la integración en las Fuerzas Armadas no era un mero artificio lógico, puesto que de ahí derivaba la aplicabilidad del 'código castrense' tanto a los componentes de las Fuerzas de Orden Público como a los que entraran en relación no pacífica con ellas*" (42).

El comentario que se nos ofrece es que tanto en los periodos de su integración legal en el Ejército o Fuerzas Armadas como en los que se consideraba a la Guardia Civil "*cuerpo militar auxiliar*" o "*cuerpo armado auxiliar de la autoridad civil*", de hecho y a efectos disciplinarios la regulación primera de su Reglamento Militar fue bastante (43) para la aplicación del régimen vigente en el Ejército, al amparo de las Reales Ordenanzas e instrucciones especiales complementarias.

#### b) *El punto de vista constitucional*

Tomemos como punto de partida aquel que lo es en el planteamiento de la doctrina desmilitarizadora. Es decir, la interpretación de los artículos 8 y 104 de la Constitución. Recordando el perfil dibujado por sus defensores, representando un paralelismo gráfico entre las Fuerzas Armadas y el Cuerpo de la Guardia Civil, como tal Cuerpo de la Seguridad del Estado, en atención a la diversidad de misiones constitucionales encomendadas. Estableciéndose que entre ambas Instituciones u Organos de la Administración del Estado no cabe mixtura competencial que presuponga integración o solapamiento.

Desde este planteamiento —justifica esta doctrina— la diferenciación más absoluta entre dos regímenes disciplinarios distintos, uno

militar y otro civil, según el tipo de función que se ejecute.

En mi opinión esta desvinculación o segregación entre las FAS y la Guardia Civil está avalada, no tanto por la ubicación en distintos Títulos de la Constitución (el Preliminar y el Cuarto "Del Gobierno y de la Administración"). La importancia locativa que a este respecto se le atribuye es bien poco significativa (44), si para ello pretendemos encontrar en los elementos interpretativos de los trabajos parlamentarios algún apoyo sólido. Numerosas enmiendas pretendían la inclusión en el mismo Título en el que se determinarán las facultades del Gobierno y de la Administración (45).

Parece que el único motivo que puede explicar la presencia de las Fuerzas Armadas, junto a los principios generales estructurales o rectores del Estado de Derecho en el artículo 8 de la Constitución, es que su Jefatura está atribuida al Rey (46): lo cual nada tiene que ver con sus misiones.

El deslinde funcional a que antes hemos aludido se explica por si solo de la lectura de los artículos traídos a colación. La Constitución confía a las Fuerzas Armadas unas misiones de defensa y por otro lado señala una misión genérica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que se concreta en unas funciones policiales explicitadas en la Ley Orgánica 2/86 que desarrolla el artículo 104.2 de la Constitución (47).

La consecuencia que el profesor López Ramón obtiene y comparto plenamente es doble: "*de una parte sólo los tres Ejércitos componen las Fuerzas Armadas*" (48), de otra que "*las Fuerzas Armadas no pueden desempeñar, al menos en situación de normalidad constitucional, las funciones que el artículo 104.1 de la Constitución encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*" (49).

A este respecto la Constitución de 1978 supone una ruptura con el ordenamiento jurídico precedente, por la inclusión de la Guardia Civil u otros Cuerpos en las Fuerzas Armadas, confiándoles misiones comunes (50): Lo mismo la defensa exterior que el mantenimiento del orden interior. Así ocurrió en la Ley Constitutiva del Ejército de 1878, y en la Ley Orgánica del Estado de 1967 (51).

La cita de los artículos 8 y 104 de la Constitución en el capítulo III del preámbulo de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (52) tiene "una gran trascendencia" para Morales (53) a fin de acabar concluyendo que la Guardia Civil está integrada en las Fuerzas Armadas.



En mi opinión, el sentido gramatical del párrafo citado no tiene otro valor que la fundamentación "indirecta" de la naturaleza de la Guardia Civil, que no se discute, sin que se desvirtúe lo que en el mismo capítulo, apartado b), se reafirma como Cuerpo de Seguridad del Estado.

De la no integración de la Guardia Civil en las Fuerzas Armadas se deduce que como tal Cuerpo de Seguridad se aparta de la escala orgánica de mando militar (54), es decir que su dependencia directa lo es de Autoridades civiles. Esto es precisamente lo que se establece en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su artículo 10 y una cadena de mando absolutamente civil, Ministro del Interior —Director de la Seguridad del Estado—, Gobernador Civil, en cada provincia. En consonancia con ello resulta el nombramiento de un Director General civil desde octubre de 1986.

El conjunto de estos factores hace suponer a algunos la imposibilidad constitucional de permitir la presencia de este Cuerpo de la Seguridad del Estado sujeto a una disciplina militar. Pero tal previsión es factible, y no otra cosa quiere decirse en los artículos 28 y 29 de la Constitución al establecer la escala: Fuerzas Armadas, Cuerpos de Seguridad sometidos a disciplina militar y otros Cuerpos de Seguridad.

Así es que no cabe otro tipo de interpretación (55), pues con claridad y textualmente se cita la presencia constitucional de "Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar", con ocasión de delimitar el "status" jurídico para los cuerpos de condición similar al de las Fuerzas Armadas; y a propósito de los derechos de sindicación y petición (56).

Pero es que, lejos ya de la subjetividad de cada uno, es el mismo Tribunal Constitucional, máximo valedor en el juicio de su interpretación, quien a este respecto ha dicho lo siguiente:

*"La Constitución contempla como ajustado a la misma el que la Ley pueda sujetar a la disciplina militar a los Institutos Armados o a otros Cuerpos, por lo que no puede afirmarse que la aplicación del régimen disciplinario sancionador de carácter militar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado sea contrario a la Constitución, aun cuando ello suponga excluirlos en este aspecto de la Administración Civil. Por ello la procedencia de aplicar este régimen es un problema de mera legalidad."* [S.T.C. 31/85, de 5 de marzo, f. j. 5.b)].

Y en parecidos términos se reitera en la sentencia 93/86 de 7 de julio; en el Auto de 21 de noviembre de 1988, y finalmente, y de forma

decididamente terminante, en la Sentencia de 16 de noviembre de 1989, que comentamos al final del trabajo.

La Constitución, por tanto, no tiene obstáculo o principio contradictorio que pueda dificultar la regulación disciplinaria castrense del Cuerpo de la Guardia Civil; la cual, por otro lado, desde su fundación ha mantenido:

Que este régimen disciplinar sea el de las Fuerzas Armadas u otro propio, de similar carácter acorde con la naturaleza del Cuerpo es una cuestión que no tiene relevancia constitucional, aunque legalmente haya sido muy discutido. Desde luego la Ley Orgánica 12/85 y su actual aplicación "in totum" a la Guardia Civil no deja de estar "prendida con alfileres".

Como resumen podemos destacar, según hemos visto, que la Constitución pese a sostenerse la división funcional: FAS, —Cuerpos de Seguridad; ésta es compatible con la escala de caracterización: Fuerzas Armadas—, Cuerpos de Seguridad sometidos a disciplina militar (por su naturaleza) —otros Cuerpos de Seguridad.

### c) El punto de vista desde la legalidad ordinaria

Sin lugar a dudas, la elaboración parlamentaria de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio (L.O.D.N.), fue la que originó mayores tensiones en un pasado reciente, sobre todo por las expectativas que en ella se habían concitado.

Se acomete esta ley con la intención o la esperanza de fijar posiciones sobre la Guardia Civil y éstas, sintetizadas, quedan como sigue (57):

1.º **Postura del Grupo Mixto.**—Es un Cuerpo de Policía del Estado dependiente del Ministerio del Interior.

2.º **Postura del Grupo Comunista.**—Es un Cuerpo de Seguridad Pública, concebido como instituto armado de organización y estructura militar; no integrado en las Fuerzas Armadas, dependiente del Ministerio del Interior aunque se solicitaba la supresión de toda referencia en la L.O.D.N.

3.º **Postura del Grupo Socialista.**—Cuerpo de Policía, estructura y organización militar, dependiente del Ministerio de Defensa para su disciplina, armamento y en cumplimiento de misiones de carácter militar y del Ministerio del Interior "en todas las restantes funciones" (58).

4.º **Postura del Proyecto de Ley.**—Es un Cuerpo militar que forma parte del Ejército de Tierra, dependiendo en los aspectos militares del Ministerio de Defensa, y en cuanto a sus



funciones de orden y seguridad pública, del Ministerio del Interior,

Las dos primeras posibilidades fueron tajantemente rechazadas ya por la ponencia de la Comisión de Defensa del Congreso. El debate quedó reducido a la postura socialista (partidaria de la doble dependencia de una Guardia Civil militar en sentido amplio, pues no se la considera integrada en las FAS), y la centrista con una visión de un Cuerpo militar en sentido estricto (perteneciente al Ejército de Tierra). Posteriormente el dictamen de la Comisión hablaba de "*Cuerpo militar y como tal adscrito al Ejército de Tierra*", y desde entonces la integración completa fue asumida por el grupo de **Coalición Democrática** (59).

El texto aprobado del artículo 38.1 sorprende una vez más "a propios y extraños", puesto que rehuyó pronunciarse sobre su definición, adoptando una enmienda transaccional del Grupo de Minoría Catalana, menos comprometida (60), estableciéndose tan sólo un régimen de dependencias según la situación del orden público y del carácter de las misiones y funciones que desempeña el Cuerpo.

Cabe deducirse, entre líneas tan sólo, que al atribuirle a la Guardia Civil misiones de carácter militar "*que por su naturaleza se le encomienden*", esta naturaleza se refiere a la del Cuerpo y por tanto militar.

El precepto, según el texto aprobado, está más próximo a la postura socialista que a la centrista, y desde luego más que la defendida por Coalición Democrática. Aunque a este respecto, cuando se utilizan las conocidas técnicas de interpretación legal basadas en el examen de los debates parlamentarios, puede llegarse y de hecho se llega a tesis muy diferentes.

El examen, según estos métodos, hace concluir a Morales Villanueva que la Guardia Civil "*continuaba —en el texto— formando parte de las Fuerzas Armadas a través del Ejército de Tierra*" (61); sin embargo, para Ballbé, la aprobación de este texto quiere decir ni más ni menos que:

- la Guardia Civil no es un Cuerpo militar.
- la Guardia Civil no está adscrita al Ejército de Tierra.
- que depende del Ministerio de Defensa; pero sólo "*en el cumplimiento de misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden*".
- que depende del Ministerio del Interior en cuanto a su **disciplina** y organización interna. Apostillándose que éste debe ser

como la de los Cuerpos civiles de Policía (62).

Como puede comprobarse, la utilización de los silencios legales tiene múltiples lecturas (63).

Desde luego en cuanto a la categórica consecuencia que este autor aplica a la disciplina, no me parece en absoluto fundada. El hecho de que no se cite en la redacción final del artículo 38.1 lo referente a la disciplina, que figuraba en el proyecto inicial, no da apoyo alguno para, primero calificar como de rechazo de lo propuesto, ni argumentar en sentido contrario. Máxime cuando en el mismo artículo 38, párrafo segundo, se vuelve sobre las competencias ministeriales y se cita textualmente que la regulación de la **disciplina** en unión del régimen de personal, etc., figurará en el Reglamento orgánico del Cuerpo "*aprobado por el Gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa y del Interior*" (artículo 38.2).

Sobre la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ya hemos tenido ocasión de exponer cuáles son las distintas interpretaciones que en lo relativo a disciplina hacen las teorías estudiadas.

Pero, ¿cuáles eran las propuestas o modelos de Guardia Civil que los parlamentarios debatieron en esta ley en los meses finales de 1985?

Las resumiremos del siguiente modo:

a) **Naturaleza civil** del Cuerpo dependiendo sólo y exclusivamente del Ministerio del Interior:

- Grupo Mixto.
- Grupo Parlamentario Vasco.
- Minoría Catalana.

Con la particularidad de que el Grupo Mixto y la Minoría Catalana, pese a tal, mantenían una **disciplina militar** que se derivaba del carácter de Instituto armado (?).

b) **Naturaleza militar** y por tanto **disciplina militar**:

- Grupo Socialista: presentador del proyecto.
- Grupo Popular: matizando que el régimen disciplinario es el propio de las FAS, L.O. 12/85 (64).
- Grupo Centrista: matizando que la dependencia sólo del Ministerio del Interior en tiempo de paz.
- Grupo Parlamentario Mixto: con idéntica precisión anterior (65).



Como podemos comprobar, y a juicio de la valoración del resumen precedente, las discrepancias más importantes no se centraban precisamente en la naturaleza del Cuerpo, ni en su disciplina militar que gozaron del respaldo de la gran parte de todos los grupos. Incluso se puede apreciar, con perplejidad, la defensa de algunos grupos de una disciplina militar en el seno de un Cuerpo civil.

Aquí no es preciso forzar la interpretación a cerca de cuál era el pensamiento del legislador en relación a nuestro "tándem": naturaleza-disciplina militares. La deducción es espontánea y fácil, la ley acoge unas esencias militares para definir al Cuerpo y un régimen disciplinario.

Por todo lo que antecede, aun reconociendo los obstáculos literales que la ley introdujo con el término debatido de "normativa específica" para referirse al régimen disciplinario, no cabe otra interpretación, por más sesgo que se aplique, que la coherencia perfecta entre la naturaleza y la disciplina que se regula. Sin que como se ha dicho con anterioridad esta naturaleza militar tenga una categoría absoluta. La conceptualización como Cuerpo de Seguridad del Estado no se lo permite.

Por consiguiente, la contemplación de ambas leyes, la L.O.D.N. y L.O.F.C.S., nos dibuja a la Guardia Civil como una "Fuerza Intermedia" entre las Fuerzas Armadas y la Policía (66).

El legislador actual ha preferido este esquema como más ajustado a la Constitución de 1978. Pero en modo alguno ha deseado privar a la Guardia Civil de una disciplina militar, gracias a la cual, y a sus notas diferenciadoras, puede obtener una respuesta y exigencia de carácter más riguroso.

Decimos que no lo ha deseado, pero tampoco ha hecho todo lo necesario para que no se ponga en duda el régimen disciplinario aplicable. Así, la L.O. 12/85 de Régimen Disciplinario de las FAS, no hace alusión alguna a los guardias civiles en su ámbito de aplicación (artículo 3), sino a los "militares profesionales", expresión que, después de todas las indefiniciones legales cometidas, no es suficiente por sí sola para asegurar la inclusión de los miembros de la Guardia Civil (67), por más que se atribuya potestad disciplinaria a Autoridades de este Cuerpo en su artículo cinco.

Otra cosa es que acorde con la naturaleza, de hecho y en ausencia de referencias legales más preocupantes, se llenase este vacío en el aspecto disciplinario.

Una razón más para abogar por un régimen disciplinario propio de este Cuerpo es, que esta L.O. 12/85, que establece el de las FAS, "tiene

por objeto garantizar la observancia de las Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la Institución Militar, el cumplimiento de las órdenes del mando y el respeto al orden jerárquico..." (artículo 1), y siendo inobjetable y asumibles la mayor parte de estos fines por la Guardia Civil, hay que establecer unas especialidades sustantivas en la determinación de las conductas para dar entrada a aquellas otras que se deriven de las disposiciones estatutarias comunes de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (capítulo 3.º, título I) y de los principios básicos de actuación (capítulo 2.º, título I). Estos, sobre todo, que constituyen el "vademécum" de su actividad policial, que es la ordinaria, marcan esencialmente la diferencia entre la misión de protección y garantía de derechos y libertades ciudadanas, y la de la "defensa militar de España" razón de ser de los Ejércitos (artículo 3.º RR.OO.).

De esta forma se cumplirá lo preceptuado en el artículo 6.9 L.O.F.C.S., para los Cuerpos de Seguridad, al disponer sobre su estatuto y régimen disciplinario en el que se dice que "estará inspirado en unos principios acordes con la misión fundamental que la Constitución les atribuye..."

El primero de enero de 1990 entró en vigor la Ley 17/89, de 19 de julio, Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional. Esta Ley ha sido esperada con expectación mesiánica por los guardias civiles, como salvadora u ordenadora del desbarajuste disciplinario, entre otros. En la misma se determina de una vez por todas un marco jurídico, reflejo de la atribuida naturaleza militar, por lo menos en cuanto a régimen de personal.

De este modo esta ley establece dos conceptos no equiparables:

**Condición militar:** "que la adquieren quienes con una relación de servicios profesionales se incorporan a las Fuerzas Armadas y a la Guardia Civil" (artículo 1.3).

**La función militar:** "este servicio también se presta por la Guardia Civil en cumplimiento de las misiones de carácter militar que de acuerdo con la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se le encomiendan (artículo 1, párrafo 2).

Es decir, que el guardia civil en cuanto se incorpora a la profesión, goza de la **condición de militar**. Esta condición, que vale tanto como decir naturaleza o calidad de su existencia, le confiere la propiedad de desempeñar dos tipos de **funciones** o capacidades de acción:



- una militar, en misiones de carácter militar,
- otra civil, propia de la actividad policial.

Respecto de la primera función, y con la ley en la mano, cabe precisar ahora que la Guardia Civil en el cumplimiento de tales misiones militares "que éste (el Ministro de Defensa) o el Gobierno le encomiende" (artículo 9 L.O.F.C.S.) presta "también" este servicio al Estado, que genéricamente está encomendado a las FAS "para cumplir la misión definida en el artículo 8.1 de la Constitución" (artículo 1, párrafo 1.º); luego cabe hablar, aunque excepcionalmente, de una participación de la Guardia Civil en la misión común y general de la defensa nacional, "aunque ello no implica identidad entre unos cuerpos y otros" (68). Quiere decirse que para la Guardia Civil se prevé legalmente esa participación, aunque no significa su integración en las FAS, pues en esta ley ni se la cita como Cuerpo específico del Ejército de Tierra (artículo 13.2), ni como Cuerpo común de las Fuerzas Armadas (artículo 13.5) (69).

La condición de militar que se le reconoce al guardia civil no resulta ser idéntica a la del militar de carrera o de empleo de las Fuerzas Armadas (artículo 3.º). En principio porque no ejerce de continuo la función militar, y asimismo porque su régimen de personal "se establecerá conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad", aunque este régimen "se basará además en la presente Ley" (artículo 4.1). Pero desde luego sí podemos afirmar en orden a los efectos jurídicos, de esta condición o naturaleza es que los guardias civiles **por el mero hecho de adquirir esta relación de servicio** "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" (artículo 4.3).

Bien, aquí se condensa todo un conjunto de material jurídico de aluvión procedente de esfuerzos legales baldíos, en anteriores preceptos con toda una gama de significaciones sobreentendidas, veladas o tácitas.

#### d) Referencia obligada al derecho comparado

No podemos ambicionar en este limitado epígrafe el estudio de una concordancia de esta especie en cuerpos de naturaleza similar a la de la Guardia Civil, y encargados como el nuestro de la seguridad ciudadana. Pero vamos a aportar algunos datos sobre su régimen disciplinario, de forma que podamos obtener algunas

conclusiones válidas en nuestro ámbito nacional.

**Italia.**—Es sabido sobradamente que los Carabineros de la República de Italia desde su fundación el 13 de julio de 1814, fecha del Real Decreto de constitución como Arma con la doble función, la defensa del Estado y la de organismo de policía con especiales deberes y prerrogativas. El 24 de enero de 1861 adquirió el rango de "primer arma" en el nuevo Ejército nacional.

El arma comparte funciones institucionales militares y de policía.

Bajo el perfil **militar**, los carabineros:

- toman parte en las operaciones de guerra, en la movilización y reunión de tropas.
- aseguran la policía militar.
- efectúan escoltas de honor.

Bajo el perfil de **policía**, los carabineros:

- tutelan la seguridad del ciudadano y de sus bienes garantizando el ordenado progreso social.
- vigilan que se observen las leyes y los reglamentos.
- asisten a las poblaciones en caso de privadas desgracias y de públicas calamidades.
- colaboran a que se mantenga el orden público.
- verifican los delitos cometidos, identificándolos y persiguiendo a los culpables.

El Arma de Carabineros depende del Ministerio de Defensa en sus obligaciones militares, y en lo que concierne a su reglamento, **disciplina** y armamento. Depende en cambio del Ministerio del Interior en el desarrollo del servicio de policía (llamado "servicio de Instituto"), acuartelamiento y material.

Especiales secciones de Carabineros dependen como función y como puesto de la Autoridad Judicial, por las misiones que prevé el Código Penal, que atribuye a los militares del Arma la calificación de Oficiales y Agentes de Policía Judicial, según sus grados.

Además depende según actividades de los Ministerios de Sanidad, Cultura, Trabajo y Previsión Social, Asuntos Exteriores, Agricultura y Forestal.

El régimen Disciplinario de los Carabineros es el de las Fuerzas Armadas en las que no está incluida el Arma de Carabineros, ni la Guardia de Finanzas aunque éstas estén igualmente sometidas a la misma ley disciplinaria número 382 de 11 de julio de 1978 "Norme di principio



*sulla disciplina militare*". Tal afirmación se deduce de su artículo uno donde define a las Fuerzas Armadas (70) y su misión citando textualmente al Ejército, la Marina y al Ejército del Aire (71).

Sin embargo, en los artículos 18 y 19, al instituir unos órganos de representación de los militares a fin de formular consultas o propuestas en el ámbito de competencias propias, para redactar programas de trabajo y verificar su ejecución, se articulan en secciones de cada Fuerza Armada (Ejército, Marina, Ejército del Aire) o Cuerpo Armado (Carabineros y Guardia de Finanzas) (72).

En esta ley se especifican las limitaciones al Ejército de derechos constitucionales (artículo 3) que la propia pertenencia a las Fuerzas Armadas le impone así su exclusión de la vida política (artículo 6), reunión (artículo 7), asociación (artículo 8), expresión (artículo 9), circulación (artículo 12) y la libertad de culto (artículo 11).

Las sanciones disciplinarias van desde la llamada de atención ("*il richiamo e verbale*"), la reprensión escrita ("*il rimprovero e scritto*"), a la privación de salida ("*la consegna*") o privación de libertad ("*la consegna di rigore*").

**Francia.**—La Gendarmería nacional francesa ostenta el nombre desde 1791 y una Ley de 17 de abril de 1798 le confía sus principales misiones en materia de policía administrativa y de policía judicial. Todos los regímenes que se han sucedido han respetado el texto legislativo, verdadera carta de la Gendarmería, y los decretos de aplicación de 1820, 1824 y 1903 no han hecho más que adoptar las normas a la evolución económica social y administrativa de la nación.

El carácter militar de la Gendarmería ha sido constantemente mantenido. Además de su entrada en combate desde finales del siglo XVIII, se han venido a añadir una participación importante en la defensa del territorio. La Gendarmería es una fuerza instituida para velar por la seguridad pública (garantiza la protección de las personas y de los bienes, informa, alerta y lleva el socorro) y para asegurar el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes: participa en la defensa militar de la nación. Los dos grandes grupos de encuadramiento de sus misiones de policía son: el judicial y el administrativo, con toda la variedad propia de esta última, tráfico, extranjería, rural, etc.

El Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas de aplicación a la Gendarmería, en vigor, está regulado por el Decreto número 82-598 de 12 de julio de 1982, "*Règlement de Discipline Générale dans les Armées*", que modifica levemente el de 1975 y se basa en la aplicación

de la Ley número 72-662, de 13 de julio de 1972, que determina el estatuto general de los militares. En el preámbulo de este decreto se avanza su articulación en unas disposiciones generales comunes y en instrucciones particulares de aplicación a cada Ejército o a la Gendarmería.

El Reglamento para el servicio en el Ejército que trata sobre "Disciplina general", D/30 de mayo de 1924, sirve de norma de referencia al Reglamento del Servicio interior de la Gendarmería, en vigor, aprobado por D/17 de julio de 1933.

Las sanciones disciplinarias son parecidas a las ya vistas en el caso italiano o a las actuales en el español, distinguiéndose su aplicación según el empleo del infractor y la gravedad de la falta cometida: Llamada de atención ("*avertissement*"), reprensión ("*reprimande*"), privación de salida ("*consigne*"), arresto o privación de la libertad ("*arrêts*"), reprensión oficial ("*blâme*").

En la actualidad, la Gendarmería se encuentra asistiendo a un programa de cambios que afectan a las condiciones de vida y de trabajo de sus miembros. No hay una sola objeción, antes bien continua reafirmación en su condición de militares. El informe presentado por M. Georges Demoine ante la Asamblea Nacional el 3 de octubre de 1989 lo confirma (73).

### **C) Notas diferenciadoras del régimen disciplinario militar y su compatibilidad funcional**

Si las sanciones disciplinarias son impuestas por la Administración a aquellas personas que están en una relación de "sujeción especial" con ella, por infracciones a sus deberes que afectan a las relaciones internas entre éstas y aquellas (74), ¿qué nos impide concebir la integración de un régimen disciplinario como el militar con unas notas peculiares que acrecientan aquella relación de sujeción, haciéndola más intensa, en orden a la consecución de los fines propuestos por la Institución de referencia?

La disciplina militar se distingue, según Mozo Seone, por "*la inmediata ejecución de las órdenes superiores (como) un deber inexcusable aun en circunstancias normales, (y donde) la observancia de las obligaciones 'estatutarias' se acusa con especial sensibilidad, (así como) el respeto a la jerarquía constituye (una) exigencia rigurosa*". Y concluye "*el mantenimiento de la disciplina es un principio del que depende la existencia misma de la institución*" (75). En los Reglamentos internos de los Cuerpos de carácter militar, como la Guardia Civil, no aparece un catálogo de conductas sancionables "cuali-



tativamente" diferente, si bien hay que conceder que el régimen castrense tiende a pormenorizar cuidadosamente los supuestos, siendo calificados por Octavio de Toledo como "el más formal de los Derechos disciplinarios" (76).

La nota inconfundible que caracteriza al régimen disciplinario militar es su intensidad en la vigencia, observancia y aplicación de los valores apuntados; exacto cumplimiento de órdenes y deberes, fuerte jerarquización, etc.

En el orden procesal se distinguen ciertos matices singulares que preservan los principios en los que se sustenta la disciplina militar; pero también aquí, y de forma reciente, a través de la Ley Procesal Militar, se incorporan a los procedimientos las exigidas garantías constitucionales de derecho a la defensa y tutela judicial, sobre todo referidas a aquellas sanciones disciplinarias que conllevan privación de libertad.

Ante la consideración de que la Guardia Civil es un Organismo de la Administración del Estado con naturaleza militar, esto le supone una especial cualidad de autoprotección administrativa, disponiéndose para ello de un régimen disciplinario con mayor grado de represión. Pero todo esto no interesa sólo a la Administración. No sólo es el Gobierno quien se favorece en su dirección de la política interior; sino que es el propio ciudadano quien puede participar de este interés al recibir un servicio exigido con mayor severidad, una garantía de eficacia y el buen funcionamiento que proporciona una organización disciplinada con estos caracteres, los castrenses.

Un fiel reflejo debe observarse en el cumplimiento de las funciones que le están atribuidas a la Guardia Civil, y puede detectarse en la exigida exactitud y puntual cumplimiento de las órdenes impartidas por sus mandos, en la vigilancia y desvelo de éstos en la comprobación continuada de la ejecución.

El carácter de las sanciones, como nota diferenciadora de un régimen militar, deberá acoger, junto a las restricciones o privaciones de libertad según gravedad de la falta cuando afecten a deberes típicamente militares, a otras de distinto carácter que tiendan a evitar cualquier distorsión al ser aplicadas por los mismos hechos a otro componente de un Cuerpo de Seguridad que comparte las mismas reglas básicas de actuación. Pero en todo caso, tanto en la descripción de las conductas como en la naturaleza de las sanciones debe atenderse primordialmente, en un régimen disciplinario "de lege ferenda", a la categoría profesional del sujeto. Es decir a la relación estable de servicios al Estado, al compromiso del guardia

civil con su alta misión constitucional y a su integridad en la comunidad a la que sirve. En base a todo ello ha sido seleccionado, formado y perfeccionado por el Cuerpo al que pertenece.

Por otro lado he de manifestar mi disconformidad con el manipulado argumento de los sustentadores de la doctrina desmilitarizadora, según el cual un hombre sujeto a este tipo de disciplina es inhábil para desarrollar una función policial, de carácter civil. Hay que denunciar en primer término que los razonamientos que los autores hacen, basándose en su marco legal y en actuaciones del Cuerpo en otro siglo o en el régimen anterior, han perdido toda su fuerza. En efecto, al grueso de reproches que el profesor Ballbé descarga sobre la Administración Policial (1812-1983), respecto de la militarización del orden público, hay que aducir, como él mismo señala, que tal situación estaba posibilitada, sobre todo, por el amplio ámbito de competencias de la Jurisdicción militar y las atribuciones excepcionales conferidas a las Autoridades militares, quienes asumían el mando directo de las fuerzas de la Guardia Civil. Sin entrar a valorar circunstancias políticas irrepetibles (77).

El orden público ya no es una función militar. Los servicios de seguridad ciudadana que puedan englobar aquellos atribuidos por razones territoriales a la Guardia Civil dependen exclusivamente de las Autoridades Gubernativas. El Gobernador Civil es el auténtico Jefe directo de las unidades provinciales de las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado (artículo 10.3 L.O.F.C.S.).

En el desempeño de sus funciones no goza la Guardia Civil de ningún privilegio foral castrense que la diferencie del Cuerpo Nacional de Policía. Por imperativo constitucional (artículo 117.5) la jurisdicción militar no tiene otro ámbito que el "estrictamente castrense" en tiempo de paz. Antes de ello, por Ley 55/78 de 4 de diciembre, se declaraba competente a la jurisdicción ordinaria para enjuiciar los delitos cometidos **por y contra** los guardias civiles en el ejercicio de sus funciones policiales. En términos más precisos, ratificado por la L.O.F.C.S. (artículo 8.1).

Pero es que además en la práctica del servicio, los guardias civiles se rigen por los mismos principios básicos de actuación (capítulo 2.º, título I, L.O.F.C.S.) y dentro de ellos las reglas habilitantes para el uso de la violencia, en general y de las armas en particular [artículo 5 c) y d)] son comunes con las de los funcionarios civiles de otros Cuerpos de Seguridad. Es absurdo hablar o escribir sobre "tácticas



militares" (78) para mantener y establecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana, artículo 11.1 c) L.O.F.C.S., al enjuiciar el panorama actual.

El guardia civil no es un simple soldado, y el tipo de obediencia que le exima de responsabilidad cuando "ha ejecutado bien y fielmente las órdenes de sus jefes" (artículo 38 Reglamento militar) está derogado por la regla sobre Responsabilidad, como principio de actuación (artículo 5.6 L.O.F.C.S.). Incluso las eximentes de obediencia debida han sido matizadas lo suficiente para no dar cabida a órdenes anti-jurídicas (artículo 21 C.P.M. y artículo 8.12 C.P.).

Ante tales indicadores que se ofrecen en relación a la operatividad ¿puede objetarse aun que el guardia civil por mor de su naturaleza y/o disciplina militar es inadecuado para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y para garantizar la seguridad ciudadana?

¿Se puede mantener con seriedad que el estrechamiento de los vínculos internos de subordinación y un mayor grado de exigencia obligacional, propios de una disciplina militar, incapacita de suyo al guardia civil para el cumplimiento de sus funciones policiales, civiles?

Las respuestas afirmativas contradicen abiertamente la interpretación adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, la cual en su Resolución 34 de 17 de diciembre de 1979: "*Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley*", dice que: "*En los países en que ejercen las funciones de policía autoridades militares, ya sean uniformadas o no o fuerzas de seguridad del Estado, se considerará que la definición de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley comprende a los funcionarios de esos servicios*" [artículo 1 Com. b)].

### 3) CONCLUSIONES

Es hora de recapitular, de sintetizar la discusión realizada sobre los factores que precipitan un juicio de valor sobre la disciplina en la Guardia Civil. Este juicio que se pretende fundamentar desde los puntos de vista jurídicos imprescindibles para obtener una posición, por nuestra parte, la más ajustada al derecho vigente.

La institución jurídica que la Guardia Civil representa en la Historia de España, desde 1844 hasta nuestros días, no puede ser definida con un carácter inmanente u ontológico, sino contingente, aunque parte de sus elementos esenciales sean estables.

Podemos convenir en que este Cuerpo "siempre" ha tenido una naturaleza militar, y no habremos hecho más que elegir una sub-clasificación llena de matices, dentro de la cual caben gradaciones hasta completar la pura aceptación del vocablo, que para llenar su contenido jurídico ha exigido de Martínez-Cardós (79) treinta páginas de brillante exposición exegetica; o reparar en la distinción y alcance del concepto militar por asimilación, consideración o equiparación al entendido en "sentido estricto", que Robles Miguel estudia con precisión (80).

Pero aun cuando nuestra pretensión sea menos ambiciosa y tan sólo deseemos verificar si la Guardia Civil está integrada en las Fuerzas Armadas, la respuesta es igualmente incierta. Ello depende del marco legal propio de cada época. En los breves apuntes históricos hemos puesto de manifiesto soluciones de continuidad en esta inclusión. Dicho sea en términos legales de rigor, pues de hecho no caben distinciones dignas de consideración.

En la España de la Constitución de 1978 se ha optado por una desvinculación funcional entre Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad, artículos 8 y 104 respectivamente. Pero no se trata de una segregación absoluta, la misma previsión constitucional del artículo 28 establece una escala gradual singular en cuanto a disciplina se refiere: Fuerzas Armadas, Cuerpos de Seguridad sometidos a disciplina militar y otros Cuerpos de seguridad.

Estamos en presencia por tanto de lo que la doctrina y el Tribunal Constitucional llaman "tertium genus" o tercer género, o como se ha dicho en los debates del Congreso de los Diputados por sus defensores, la Guardia Civil es un "cuerpo-puente", "fuerza intermedia", etcétera, entre las Fuerzas Armadas y la Policía.

La verdad es que su doble dependencia ministerial, según el carácter de las misiones, es un obstáculo para establecer una naturaleza que satisfaga inequívocamente una definición lineal.

El juicio de constitucionalidad favorable ya se ha pronunciado en su Sentencia 194/89, valorándose incluso la necesidad de un régimen disciplinario propio, diferenciado del de las FAS, en coherencia con la triple categoría institucional expuesta. En este régimen deberán estar presentes las especificidades de un régimen estatutario, acorde con su misión constitucional principal del artículo 104 CE.

Hay una cuestión conclusa: la naturaleza militar del Cuerpo se ha impuesto a la idea funcional y despliega efectos bastantes para



calificar su régimen disciplinario. El esfuerzo ha sido impropio. Esperamos que se sea innecesario ir esculpiendo a golpe de recursos de amparo o cuestiones de inconstitucionalidad cada uno de los derechos fundamentales que afectan al "status" jurídico del guardia civil. Entra dentro de lo posible, pues son objeto de mera regulación legal, que se deriva de una concepción constitucional del Cuerpo no delimitada nitidamente.

No se aporta el tratamiento constitucional que Francia e Italia dispensan a sus Fuerzas Armadas y Cuerpos de Seguridad, pero de los regímenes disciplinarios analizados de la Gendarmería y de los Carabineros se deduce la inexistencia de este tipo de conflictos. Por otra parte estos Cuerpos de Seguridad (con consideración de Arma) tienen asegurada legalmente su participación en la defensa nacional, cuestión que está pendiente de detallar para la Guardia Civil, lo cual reforzaría su posición constitucional.

### III.—REVISIÓN DE LAS SANCIONES DISCIPLINARIAS

No se trata en absoluto de un problema menor, aunque por razones de brevedad reciba aquí un tratamiento secundario (81), pero constituye el segundo tramo en la vía impugnatoria que conforma la problemática disciplinaria.

Se trata ahora de determinar someramente qué órganos jurisdiccionales, si los civiles o militares, son los llamados a resolver los recursos contencioso-disciplinarios contra las sanciones impuestas en aplicación de un régimen militar, hasta ahora el de las Fuerzas Armadas (L.O. 12/85).

Por razones de simple coherencia y homogeneidad en la competencia material, si la sanción que se aplica es de carácter militar y existen las previsiones legales de este orden, oportunas para proporcionar la tutela exigible en el artículo 24 de la Constitución, deben ser los Tribunales Militares quienes la otorguen. Pero todo se complica cuando se trata de un miembro de la Guardia Civil.

Los recursos, una vez acabada la vía administrativa, son presentados en las Salas de lo Contencioso de las Audiencias Territoriales (Tribunales Superiores de Justicia), y en algunos casos los admiten a trámite y resuelven sobre el fondo, o se plantea un conflicto de jurisdicción. He aquí el problema.

Por la Ley Orgánica 4/87 de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar "se atribuye exclusiva y excluyentemente

la función jurisdiccional a los órganos judiciales militares" y se confiere a ellos "la tutela jurisdiccional de la potestad disciplinaria militar" (del preámbulo de la Ley). Los artículos 3, 4 y 17 del texto de esta Ley explicitan la previsión del preámbulo.

En el aspecto procesal la Ley Orgánica 2/89, de 13 de abril, Procesal Militar, en su artículo 453 se refuerza la vía castrense:

*"El procedimiento contencioso disciplinario militar regulado en el presente libro constituye el único cauce para obtener la tutela judicial efectiva en materia disciplinaria militar."*

Parece indicarse en su rotundidad que se pretende cerrar el paso al conocimiento de los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria en esta materia, a través de la Ley 62/78 sobre "Protección jurisdiccional de los derechos de la persona", y poner fin a la diversidad de competencias. A pesar de ello, nada más ser aprobada, se ha presentado una cuestión de inconstitucionalidad por la Sala de lo Contencioso-administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Andalucía, en Sevilla, contra los artículos 453 y 518 de esta Ley (82).

Aun no estableciéndose discusión en la aplicación del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas a los guardias civiles, y regulándose legalmente en las orgánicas antedichas los aspectos jurisdiccionales y procesales, se da lugar a posteriores conflictos.

La Jurisdicción ordinaria decide mantener su competencia (83) con los siguientes apoyos más frecuentes, que comentamos:

a) La sentencia 93/86, de 7 de julio del Tribunal Constitucional, la cual ampara la revisión de las sanciones por la jurisdicción ordinaria "sea el régimen disciplinario militar u otro diferente" (F. J. 8 y 9) (84).

*Comentario:* No obstante, el fundamento jurídico noveno parece basarse en la condición del policía nacional (sujeto al C.J.M. entonces) como tal. Fuerza de Policía, extraña las Fuerzas Armadas. Piénsese que estaba en vigor la Ley de Policía de 1978, y que en su artículo 12.1 y 2 no se define el Cuerpo de Policía Nacional como de **naturaleza militar**, por lo que pudiera no ser un precedente válido para un guardia civil, después de la L.O. 2/86.

Por otro lado aún no se habían publicado las leyes orgánicas militares sobre la Jurisdicción y Procedimiento.

b) La interpretación por los tribunales de los ya tantas veces citados artículos 8 y 104



de la Constitución. Esto les lleva a fijar su atención en que las misiones policiales de la Guardia Civil están extramuros de la jurisdicción castrense, dado su ámbito constitucional restrictivo, y del que sólo gozarán cuando ejerzan misiones de carácter militar, con la consideración de "fuerza armada" (85).

*Comentario:* Se atiende para determinar el ámbito castrense a la finalidad de la misión. Si los delitos típicamente militares, como por ejemplo insulto a superior, se encuentran dentro de ese ámbito, es porque suponen un ataque grave al bien jurídico protegido: la disciplina. En el grado más leve de la conducta está la falta disciplinaria, que debe ser encuadrada en el mismo ámbito, independientemente de la función que se está ejecutando; sino como se ha dicho en base a una naturaleza que califica las relaciones internas en las FAS y en los Cuerpos de esta índole, militar.

Sobre el argumento de la consideración de "fuerza armada" ya he manifestado mi discrepancia con la interpretación que la doctrina desmilitarizadora o algunos tribunales les conceden (véase nota 6).

c) El resto de apoyos se condensan en la ausencia de valoración o infraestima que estos tribunales dispensan a las leyes militares sobre la Jurisdicción y competencia, la Procesal, e incluso la de Régimen Personal (86).

*Comentario:* Las previsiones legales citadas en cada una de ellas no les merecen fundamentación sólida alguna, pues parten, como se ha dicho, del criterio dominante de la misión o función policial y no las consideran de aplicación sin más, o las desestiman fútilmente.

d) Otro asidero, en fin, ha constituido la falta de regulación en vía contenciosa del recurso contra un correctivo por falta leve (artículo 51 L.O. 12/85) (87).

*Comentario:* Estas sentencias son anteriores a la publicación y entrada en vigor de la Ley Procesal Militar, que establece el procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario del artículo 453, párrafo 3.º para estos casos, siempre que el correctivo conlleve privación de libertad.

Bien, se han extractado los argumentos jurídicos sustantivos y procesales que proporcionan los conflictos de jurisdicción entre la ordinaria y la militar, con la solución que en resumen insertamos en el apartado siguiente.

#### IV.—LA RESPUESTA DE LOS TRIBUNALES

En el curso del pasado año se han producido sentencias muy esperadas y clarificadoras, sobre temas objeto del trabajo, por parte de los tribunales competentes, que vamos a exponer muy en detalle, resaltando especialmente los aspectos más interesantes, para permitir al lector una valoración final y autorizada.

##### 1) DE LA SALA DE CONFLICTOS DEL TRIBUNAL SUPREMO

Los recursos contra sanciones disciplinarias en vía contenciosa, al ser planteados según el procedimiento especial de la Ley 62/78, observaban la competencia prevista en dicha Ley a favor de las Salas de lo Contencioso-administrativo, de esta forma se hurta el conocimiento a los Tribunales militares.

A este respecto dice el Tribunal Supremo:

*"La Ley 62/78 no modifica la competencia de los distintos órganos jurisdiccionales, limitándose a introducir un procedimiento especial con determinadas particularidades respecto del procedimiento ordinario conducentes a abreviar su tramitación con el fin de comprobar con mayor celeridad si los actos impugnados intrinsecamente el mandato de la Ley, en cuanto al respeto de los derechos especialmente protegidos por la Constitución" (F. J. 1.º, Sentencia 4/89 de 5 de julio de 1989).*

Y con referencia matizada a la competencia:

*"...La Ley 4/87 contiene la tutela jurisdiccional de la potestad disciplinaria militar a los Tribunales Militares y esa tutela se extiende tanto al proceso contencioso disciplinario ordinario como al proceso especial de la Ley 62/78, pues de otra forma se rompería la unidad competencial dentro de la especialidad de la Jurisdicción Militar" (mismo fundamento y sentencia anterior).*

Y después de considerar, a mayor abundamiento de razones los apoyos legales que ofrecen los artículos 453 y 518 de la Ley Procesal Militar comentados con anterioridad y referentes a los procedimientos contenciosos-disciplinarios militares el ordinario, y el preferente y sumario, concluye el Tribunal Supremo:

*"Es claro, en consecuencia, que la Jurisdicción Militar tiene atribuida tanto*



*la tutela sobre la legalidad ordinaria como sobre la legalidad constitucional en el ámbito disciplinario castrense y por tanto la competencia en todo supuesto de sanción disciplinaria, cualquiera que fuere su entidad, razón por la cual debe resolverse el presente conflicto en favor de la mencionada Jurisdicción" (F. J. 2.º final, Sentencia 4/89).*

Los argumentos expuestos aquí como destacados han sido reiterados regularmente en continuas y constantes resoluciones judiciales que han dirimido este tipo de conflictos (88).

En la Sentencia 4/89 de la Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo incluso alcanza a pronunciarse sobre el discutido artículo 51 de la Ley Disciplinaria Militar.

Es muy interesante advertir que sin entrar por supuesto en el problema de su constitucionalidad planteada ante el Alto Tribunal, si confirma que no se puede apreciar en modo alguno omisión de tutela en los recursos contra sanciones por falta leve, pues es clara la posibilidad de acudir a la Ley Especial 62/78, y como por otro lado reconoce a los Tribunales Militares como los únicos para conocer de todo recurso contra un acto producido en vía disciplinaria, hay que concluir que con anterioridad a la Ley Orgánica Procesal Militar esta era la vía ajustada a derecho en este tipo de recursos: el procedimiento especial de la Ley 62/78 **ante los Tribunales Militares competentes.**

En el futuro no se justifica haber lugar a este tipo de conflictos entre ambas jurisdicciones, pues los recursos interpuestos por los guardias civiles, o bien los militares en sentido estricto, ante los Juzgados o Audiencias Territoriales por vía de la Ley 62/78, deberán ser declarados inadmisibles por estos órganos judiciales, en base al artículo 62 a) u 82 a) de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, supletoria del proceso especial de aquella ley, pues a nuestro juicio constará "de modo inequívoco y manifiesto" la falta de jurisdicción para conocer y resolver reclamaciones en materia disciplinaria militar.

## 2) DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Se trata de la Sentencia 194/1989 de 16 de noviembre, de inapreciable valor jurídico en la historia de la vida de la Institución.

Los acalorados debates parlamentarios sobre la naturaleza del Cuerpo a propósito de los sucesivos intentos legales de definición del "status" jurídico postconstitucional, avivados

por el viento oportunista de la prensa, a la par que el flujo de recursos de las sanciones disciplinarias aumentaba en los tribunales ordinarios, iban a tener una solución legal en la expresión fundamentada del Máximo Intérprete de la Constitución.

Se pronuncia sobre dos recursos de amparo contra resoluciones de la Dirección General de la Guardia Civil en expedientes disciplinarios por falta grave a un Cabo y sobre autos de declaración de incompetencia para la tramitación de "habeas corpus" del Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla, solicitado por el mismo sancionado.

El Tribunal supedita el fallo sobre los derechos fundamentales del recurrente supuestamente transgredidos a la resolución de tres preguntas previas, de las que nos interesan especialmente las dos primeras.

1.º *"¿Es aplicable a la Guardia Civil el régimen disciplinario militar y en particular lo era para sancionar al hoy recurrente en los dos supuestos que dieron lugar a los expedientes disciplinarios?"*

2.º En el caso de que la anterior cuestión obtenga respuesta afirmativa, *"¿es competente la jurisdicción militar para ejercer el control jurisdiccional sobre las sanciones disciplinarias impuestas a un guardia civil?" (del F. J. número 3).*

La argumentación del solicitante de amparo se corresponde, punto por punto, con la tesis desmilitarizadora.

El Tribunal contesta a la primera cuestión:

*"La Constitución no define, ni tan siquiera menciona, a la Guardia Civil, pero de la no mención no se sigue que el legislador tenga vedado por la Constitución 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. Por otra parte... el propio texto constitucional prevé y permite (artículos 28.1 y 29.2) la existencia de Institutos armados y de Cuerpos sometidos, reconociendo así un 'tertium genus o una figura intermedia' entre aquéllas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no sometidas a disciplina militar."*

Reconoce que se ha frustrado la posible integración en el Ejército de Tierra, después de la L. O. 6/80, y el legislador ha elegido la vía de incluir a la Guardia Civil entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.



"...pero con un régimen estatutario peculiar derivado de su definición como "Instituto armado de naturaleza militar".

Respecto del alcance de la **naturaleza militar**, en visión muy restringida por el solicitante, pues pretende vincularla tan sólo a los hechos en que a la Guardia Civil se le puedan encomendar misiones militares, precisa del siguiente modo:

"No se encuentra precepto o principio constitucional que avale tal interpretación..., y cuando reiteradamente insiste (el legislador) en tal naturaleza, hay que entender que éste constituye su rasgo característico y definitorio y el *príus lógico* del que derivan no sólo posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico, a saber: la estructura jerárquica (artículo 13.1 L. O. 2/86), la organización y el régimen disciplinario (artículo 15 de la misma ley)" (F. J. 3).

Con este preámbulo y recordando su anterior Sentencia 31/85 y la 93/86, así como el Auto 1265/88 en el mismo sentido, concluye:

"Por consiguiente, la normativa disciplinaria propia de la Guardia Civil es mientras no se prevea otra propia, o singularidades específicas, la de las Fuerzas Armadas" (F. J. 4).

Precisándose más adelante sobre este mismo punto que:

"Reiteramos una vez más que la normativa disciplinaria aplicable ahora a la Guardia Civil es la propia de las Fuerzas Armadas..., y añadimos que esta previsión legislativa, contenida en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986 y antes en el artículo 38.2 de la L. O. 6/1980, no puede quedar indefinidamente incumplida, dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar."

La contestación a la segunda pregunta nos sitúa en nuestro apartado III, sobre la revisión de las sanciones disciplinarias. Se cita asimismo el Tribunal, en la sentencia 93/1986 ya comentada [III a)] para invalidar su razón como precedente en este caso, pues dice:

"Ahora bien, con la Guardia Civil ocurre al contrario que con el Cuerpo Nacional de Policía, que la naturaleza militar ...incluye a tal Instituto armado en el ámbito castrense..., si obliga a afirmar que las sanciones disciplinarias impuestas a un guardia civil ...sólo son revisables por la jurisdicción militar, porque el mantenimiento de la disciplina en las relaciones internas de subordinación y supraordinación de un Instituto

armado de naturaleza militar y estructurado jerárquicamente (artículo 13 L. O. 2/1986) pertenece al ámbito estrictamente castrense (artículo 117.5 CE.)."

Quedan, pues, vistas y concluidas por el más Alto Tribunal las cuestiones que hacen referencias a los factores principales de la polémica disciplinaria con el fallo desestimatorio de todas las pretensiones.

No obstante, como es sabido, se produjeron en esta sentencia de Pleno un voto particular suscrito por dos magistrados que discreparon de la mayoría. En lo que nos concierne se centra como sigue:

"...lo cual equivale a admitir que es compatible con la Constitución un Cuerpo Militar prácticamente integrado en las Fuerzas Armadas, como parte de ellas encargado en misión especial de funciones de policía en el orden civil, compatibilidad que, desde luego, negamos radicalmente, porque sería tanto como admitir la existencia de un Ejército-Policía o de una Policía-Ejército." (F. J. 2).

Y sobre el régimen disciplinario aplicable al Cuerpo, se muestran categóricos:

Entendemos que los artículos 28 y 29 de la Constitución autorizan al legislador a someter a disciplina militar el Benemérito Instituto de la Guardia Civil, pero negamos que a través de una interpretación expansiva incompatible con el modelo constitucional puede llegarse a la conclusión de que tal sometimiento convierte a la Guardia Civil en un Cuerpo castrense y a sus miembros en militares profesionales...".

Para concluir a este respecto que:

"Entendemos, por todo ello, que el régimen disciplinario militar al que viene sometida la Guardia Civil no priva a este Cuerpo de seguir perteneciendo al ámbito no castrense de la Administración de Policía, ni supone una extensión del alcance de la jurisdicción militar más allá de los límites que la imponen de manera general el artículo 117.5 de la Constitución... y que por tanto no siendo incluibles las sanciones de privación de libertad a miembros de la Guardia Civil en el 'ámbito estrictamente castrense' ...corresponde a la jurisdicción ordinaria...".

Es decir, que a pesar del disenso, en cuanto al fallo se reconoce constitucionalmente



viable la sujeción de los guardias civiles a una disciplina militar; pero mantienen que la revisión o control jurisdiccional de las sanciones que conlleven privación de la libertad están reservadas a la Jurisdicción Ordinaria, pues la pertenencia de la Guardia Civil a la Administración Civil del Estado le hace quedar fuera del ámbito estrictamente castrense, que ejercería la atracción de la jurisdicción militar como la competente. ■

### NOTAS ACLARATORIAS

(1) En poco más de dos años —a continuación del Código Penal Militar y de la Ley de Régimen Disciplinario de las FAS— se han publicado la L. O. 4/87 "sobre Organización y competencia de la Jurisdicción Militar", la L. O. 2/89 Procesal Militar y, por fin, la Ley 17/89 "Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional".

(2) Rojas Caro J. "El expediente judicial regulado en el Código de Justicia Militar". Anuario de Derecho Penal y Ciencias Penales. Mayo de 1983, página 342.

(3) En la anterior Ley de Policía de 4 de diciembre de 1978 no se definía más que el Cuerpo de Policía Nacional (artículo 12.1) como militarizado, en su estructura, organización y fuero, sujeto al Código de Justicia Militar, aunque no integrado en las Fuerzas Armadas y dependiente del Ministerio del Interior. Ni el Cuerpo Superior de Policía, ni la Guardia Civil eran definidos por esta ley.

(4) Como por otra parte la Ley de Régimen Disciplinario de las FAS tampoco hace ninguna alusión en su ámbito personal a la Guardia Civil, ni la posterior "de la organización y competencia de la Jurisdicción militar", salvo referencias indirectas a la potestad sancionadora o composición de los Tribunales al citarse a Autoridades del Cuerpo, pues se ha dado pábulo a todo tipo de discusiones que han nutrido la polémica.

(5) Artículo 4.3, Ley 17/1984, de 19 de julio. "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".

(6) Esta doctrina utiliza el término en mayúsculas: lo cual sirve para la defensa de sus argumentos, equiparándolo a Fuerzas Armadas. Ya he tenido ocasión de manifestar mi oposición y fundamentarla. Ver mi comunicación "Conflictos de Jurisdicción en la aplicación del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas a la Guardia Civil", I Seminario de la Guardia Civil 1989, Ministerio del Interior. Secretaría de Estado para la Seguridad, página 216.

Recientemente y en el mismo sentido que este autor, el Tribunal Supremo, en su sentencia de 30 de marzo de 1990, de la Sala de Conflictos de Jurisdicción (BOE número 144), razona que: "No podemos compartir tal tesis que se basa en una equivocada equiparación entre dos conceptos que, aunque lexicológicamente similares, son radicalmente distintos, la idea de "fuerza armada" a que se refieren los artículos 7.3 de la L. O. 2/86 y 10 del C. P. M. tiene poco que ver con el concepto puramente constitucional de "Fuerzas Armadas" tal como se contiene en el artículo 8 CE."

(7) Ver Disposición adicional tercera de la L. O. 2/86, de 13 de marzo de F. C. S.

(8) Artículo 8.1. "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."

Artículo 104.1. "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."

(9) Artículo 35 del Proyecto de Ley, que establecía: "La Guardia Civil es un cuerpo militar, que como tal forma parte del Ejército de Tierra, dependiendo en los aspectos militares del Ministerio de Defensa, y en cuanto a sus funciones de orden y seguridad pública, del Ministerio del Interior".

Artículo 38.1. Del texto aprobado dice: "En tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden, y del Ministerio 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 104 de la Constitución.

(10) Ballbé M. "Orden Público y militarismo en la España constitucional (1812-1983). Madrid 1983, página 481.

(11) Ballbé defiende la tesis de una Administración policial constituida por Cuerpos civiles sin rémoras militares del pasado, que en la Constitución de 1978 no tienen razón de ser. La militarización del orden público después de pasados y continuados errores es insostenible en la España actual. Además, sería una incongruencia constitucional el mantenimiento de cuerpos policiales sometidos a disciplina militar y de esta forma se expresa:

"No puede haber cuerpos policiales sometidos a disciplina militar porque sólo pueden estar los pertenecientes a las Fuerzas Armadas y, éstos, por imperativo constitucional, no tienen asignadas funciones o competencias de Policía en tiempo de paz. (Obra citada número 4, página 462.)

(12) Barcelona Llop, J. "El régimen jurídico de la policía de seguridad". Bilbao 1988, página 78.

(13) Barcelona Llop, J. Obra citada, ver nota (35), página 177.

(14) Barcelona Llop, J. Obra citada, página 78.

(15) Queralt, J. J. "El policía y la Ley". Barcelona 1986, página 20.

(16) Ver su artículo: "Guardia Civil y derecho de sindicación". Reflexiones en torno a la constitución de 1978, publicado en "El País", de 3 de abril de 1990, página 18.

(17) Ver su artículo: "Tribunal Constitucional, Guardia Civil". Legislación y Milicia, publicado en "El País", de 12 de diciembre de 1989, página 20.

(18) El símil geométrico es una licencia del autor de este trabajo para expresar gráficamente las opiniones que postulan los autores citados con anterioridad.

(19) Ver su artículo: "La guerra perdida del Cabo Rosa", publicado en "El Correo de Andalucía", de 29 de marzo de 1989, página 2.

(20) Se da la circunstancia de que la Sala de lo Contencioso de la Audiencia Territorial de Sevilla, que este magistrado ha presidido hace pocos años, es el único reducto jurisdiccional que ha discutido la aplicación del régimen disciplinario militar a los guardias civiles y en consecuencia esta Sala protagoniza el único paréntesis, al estimar reiteradamente los recursos que contra las resoluciones sancionadoras se le han planteado.

(21) De esta forma se creía ver por el periódico madrileño "El País", que ante el juicio por los sucesos del "caso Almería" inculpaba, en su editorial del día 13 de junio de 1982, al régimen estatutario y a la disciplina militar de proporcionar actuaciones tan aberrantes y nefastas. Y de igual modo denunciaban como de "esquizofrenia" la situación vivida por los guardias civiles entre su carácter militar y sus funciones civiles en su editorial del 1 de agosto de 1982.

En su editorial de "El País" de 21 de junio de 1981, "La Guardia Civil" con motivo del asalto al Congreso de los Diputados se culpa a su carácter militar "incompatible con las exigencias del orden público en los conflictos de la sociedad industrial" y a su Código interno la disciplinal que "yace anclado en un pasado sociológico poco o nada coincidente con el actual panorama español".

Más recientemente, y con motivo de la muerte por inmersión de los jóvenes en el río Matachel (Badajoz) presuntamente huyendo de unos guardias civiles que les sorprendieron practicando la caza furtiva, el diario "El País", en su editorial "Muertes sin sentido" del día 12 de diciembre de 1989, achacaba esas muertes al miedo que la población conserva a la Guardia Civil, a sus "comportamientos militares" dedicado a funciones de policía en el orden civil.

"Diario 16", por su parte, y con el mismo motivo en su editorial de 9 de diciembre de 1989 "El miedo a la Guardia Civil", conectaba las mismas críticas al carácter militar y proponía un sistema de igualdades: algo así como: desmilitarización igual progresismo, igual democracia, igual libertad.

Curiosamente en aquellas fechas ocurrieron hechos similares con otras policías que no tuvieron mayores relevancias periodísticas. Ver "Dela" de 19 de diciembre de 1989 "Un joven se lanza al mar en La Coruña para huir de la policía". Ver "El Mundo" de 5 de febrero de 1990 "Recuperado del Tajo el cadáver de un joven que huyó de la Policía Municipal".

(22) Auto de 9 de febrero de 1988. Auto de 18 de noviembre de 1988.

(23) Auto de 12 de enero de 1989.

(24) Artículo 13.2. L. O. 2/86. "El régimen estatutario de la Guardia Civil será establecido en la presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar."



(25) Ver nota 9. Al decir el artículo 38.1 "...en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomiendan". Se establece correlación entre las misiones y una naturaleza de igual carácter, el militar.

(26) El Tribunal Supremo, Sala de lo Militar, en su sentencia de 15 de diciembre de 1988 deja claro que la Guardia Civil, no pertenece a las Fuerzas Armadas, en su fundamento sexto: "...Descartado que el procesado, Capitán de la Guardia Civil pertenece al Ejército de Tierra... por otra parte, que la definición de la Guardia Civil como Instituto armado de naturaleza militar, aun teniendo el efecto de someter a sus miembros al Derecho sancionador militar, tanto penal como disciplinario, no supone la inclusión del mencionado Cuerpo en las Fuerzas Armadas en sentido estricto".

(27) Enmienda número 107 del Grupo Popular al Proyecto de L.O.F.C.S. La enmienda fue defendida en la Sesión Plenaria del Congreso por el diputado señor Huldobro y se refirió a la inconsecuencia de la frase "se regirá por su normativa específica" una vez aceptada su naturaleza militar para determinar una redacción en el sentido de la enmienda, página 11736, Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 259 de 10 de diciembre de 1985.

(28) L. O. 2/86, Preámbulo III b). "De la necesidad de dar cumplimiento al artículo 104.2 de la Constitución, se deduce que el régimen estatutario de la Guardia Civil debe ser regulado en la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

(29) La diferencia entre esta última variante y la teoría desmilitarizadora se centra en que el régimen disciplinario propugnado por la primera podría ser una adaptación del de las FAS u otro que introdujera innovaciones sustantivas en el catálogo de conductas sancionables; pero conservando las notas características de la naturaleza militar, reconocida legalmente, y bajo cuyo espíritu debe estar la disciplina de este Cuerpo. El marco jurisdiccional permanecería inalterable, o sea, el castrense.

(30) Se establece de este modo un paralelismo con el fuero residual que desde la Ley de policía de 1978 tiene la Guardia Civil tan sólo en los delitos militares, pero no en los cometidos en el ejercicio de sus funciones policiales.

(31) Morales Villanueva, A. Administración Policial Española. Madrid 1988, página 258.

(32) Morales, A. Obra citada, páginas 258 y 292.

(33) Se aportan las siguientes sentencias y autos favorables a la competencia de la Jurisdicción Militar en las pretensiones planteadas.

a) y b) La Audiencia Territorial de Valencia (C-A) por Auto de 27-10-81 se declara incompetente para conocer de un recurso de un militar sancionado por falta grave. Esta sentencia fue recurrida en amparo al Tribunal Constitucional, el cual en Sentencia 22/82 de 12-5-82 confirmó que el control jurisdiccional de las sanciones militares están atribuidas a la Jurisdicción Militar.

c) y d) La Audiencia Territorial de Zaragoza (C-A) por Sentencia 9-7-84 declara la desestimación de un recurso de un policía nacional sancionado por falta leve. Esta sentencia fue recurrida y confirmada por el Tribunal Supremo (C-A) Sala 3.ª por Sentencia 28-9-84.

e) y f) La Audiencia Provincial de Zaragoza por Sentencia 6-6-84 declara la inadmisibilidad por carecer de jurisdicción de un recurso de un policía nacional sancionado por falta leve. Esta sentencia fue recurrida en amparo y confirmada por Auto del Tribunal Constitucional 631/84 de 31 de octubre de 1984.

g) y h) La Audiencia Territorial de Santa Cruz de Tenerife (C-A) por Sentencia 3-4-85 declara la inadmisibilidad en favor de la Jurisdicción Militar (1175 Constitución). Esta sentencia fue recurrida y confirmada por el Tribunal Supremo (C-A) Sala 3.ª Auto 17-5-85.

i) y j) La Audiencia Territorial de Valencia (C-A) por Sentencia 15-10-85 declara la inadmisibilidad de un recurso de un militar sancionado por falta leve. Esta sentencia fue recurrida y confirmada por el Tribunal Supremo (C-A) Sala 5.ª por Sentencia 23-9-87.

k) La Audiencia Territorial de Valladolid por Sentencia 15-2-88 declara inadmisibles el recurso contra la sanción por falta leve interpuesto por un guardia civil.

l) El Juzgado de Instrucción número 6 de Sevilla por Auto de 8-3-88 se declara incompetente por falta de jurisdicción, desestimando una solicitud de "habeas corpus" de un Cabo de la Guardia Civil sancionado por falta grave.

m) La Audiencia Territorial de Pamplona por Sentencia 27-7-88 desestima un recurso contra la sanción por falta leve interpuesto por un guardia civil.

n) y o) El Juzgado de Instrucción de Logroño por Auto de 19-1-89 y otro de misma fecha se declara incompetente en las

solicitudes de dos guardias civiles de los respectivos "habeas corpus".

p) El Juzgado de Instrucción número 2 de Valencia por Auto de 1-2-89 desestima la incoación de procedimiento de "habeas corpus" solicitado por un guardia civil.

q) El Juzgado de Instrucción número 1 de León por Auto de 10 de marzo de 1989 considera aplicable el régimen disciplinario de las FAS a los miembros de la guardia civil y desestima la solicitud de incoación de un procedimiento de "habeas corpus" solicitado por un guardia civil.

(34) Ver De Toledo y Ubleto, O. "La prevaricación del funcionario público". Madrid 1980, páginas 183 y 288.

(35) Ver Mozo Seoane, A., que en este sentido opina que "Realmente aparte de alguna postura aislada, la identidad esencial de lo disciplinario, cualquiera que sea el ámbito organizativo a que se refiere, no es cuestionada por nadie". En su trabajo, "lícito penal e ilícito disciplinario en el derecho militar", Capítulo VII de Comentarios al Código Penal Militar coordinados por Blecua Fraga y Rodríguez Villasante. Madrid 1988, página 186.

(36) Artículo 39, Capítulo V, Obligaciones Generales.—De los Guardias.—"El Guardia Civil debe saber y observar todas las obligaciones que se marcan al soldado en las Reales Ordenanzas y las particulares que se señalan en el Reglamento de Servicio del Cuerpo."

(37) Título XV, Tratado II, "Faltas y correcciones".

(38) Ver López Garrido, D. "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista". Barcelona 1982, página 87.

(39) Ver López Garrido, D. Obra citada, página 101.

(40) Ver López Garrido, D. Obra citada, Apéndice documental número 5, páginas 196 y siguientes.

(41) Ver López Garrido, D. Obra citada, página 108.

(42) López Ramón, F. "La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas". Madrid 1987, página 209.

(43) Aguado Sánchez, F. De esta opinión pues dice que: "Había pues también un fallo en la redacción de los textos, pues la Guardia Civil hasta el presente si se la estimaba como parte integrante del Ejército, no lo era absolutamente, pues la Ley promulgada de 27 de julio de 1877 sobre la reorganización de aquél la consideraba "cuerpo auxiliar", "Historia de la Guardia Civil". Madrid 1984, Tomo III, página 124.

(44) Ver López Ramón, F. Obra citada, páginas 301-308 que cita: en el mismo sentido a Casado Burbano "Las Fuerzas Armadas en la nueva Constitución española", en R.D.P. número 74 (1979), página 28, y a Barcelona Llop "La organización Militar, apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal", en R.A.P. número 110 (1986), página 77.

(45) Como curiosidad puede decirse que en el texto de la ponencia Constitucional del Congreso aprobado el 8 de noviembre de 1977 figuraba a las FAS, en el artículo 123 uno precedente a las F.O.P. (artículo 124), pendiente de nueva lectura y colocación. Ver López Ramón, Obra citada, página 301.

(46) López Ramón, F. Obra citada, páginas 306 y 307.

(47) Lo cual no impide que la Guardia Civil en tiempo de paz participe a través de misiones militares en la defensa de la Nación, aunque estas misiones hoy por hoy sean una verdadera incógnita y no hayan tenido reflejo legal detallado, comentándose tan sólo la de "defensa operativa del territorio". López Ramón no lo ve factible, obra citada, página 315, y Barcelona Llop en "La organización militar", obra citada, concede que "lo máximo que podría prever el Plan Estratégico conjunto al respecto habría de estar referido a lo que legalmente se establece en punto a la dependencia funcional de la Guardia Civil del Ministerio de Defensa, en lo que al cumplimiento de sus funciones de naturaleza militar", página 98.

(48) En el Congreso el Grupo Parlamentario de Alianza Popular pretendió suprimir del artículo 8 la mención a los tres Ejércitos, con la idea manifiesta en los debates de que la Guardia Civil "por tradición y Derecho" deberá integrarse en las Fuerzas Armadas.

El Grupo Centrista consideraba la enumeración "suficientemente completa", esperando se abordase el tema con la futura ley orgánica de organización militar. El Grupo Socialista afirmaba que la Guardia Civil deberá participar en la defensa nacional, pero distinguía "son las Fuerzas Armadas, exclusivamente las Fuerzas Armadas, quienes integran al pueblo la defensa y sólo ellas por tanto tienen que estar recogidas en la Constitución". D.S.C.D. número 67, de 16 de mayo, páginas 2376-2377, y número 104, de 5 de julio, páginas 3880-3887, de 1978.

(49) Ver López Ramón, Obra citada, página 312.

(50) Este es el sentir de la mayoría de la doctrina. Balbé, obra citada, página 460. Trillo Figueroa, F. "Las Fuerzas Armadas en



la Constitución española" en R.E.D.M. número 38, página 72. López Ramón, obra citada, página 311, entre otros.

(51) Se le encomienda a las Fuerzas Armadas "garantizar la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa del orden institucional."

Esto supondría la potencial utilización del ejército para mantener el orden público y la militarización de la seguridad ciudadana como en tiempos pasados, cuestión permitida por la última Ley de Orden Público de 1959, "en caso de necesidad" (artículo 4.2). Postura que es insostenible en el Estado de Derecho actual.

(52) Dice así: "Con fundamentación directa en el artículo 104 e indirecta en el artículo 8, ambos de la Constitución, la Ley declara, a todos los efectos, la naturaleza de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía y al Cuerpo de la Guardia Civil".

(53) Morales Villanueva: "Administración Policial Española", Madrid 1988, página 289.

(54) Véase nota 26, en la que se cita sentencia del Tribunal Supremo en este mismo sentido, y en particular, a este respecto se puntualiza:

"Descartado que el procesado, Capitán de la Guardia Civil, pertenezca al Ejército de Tierra, de cuya Región Centro ostenta la Capitanía General el Mando cuya legitimidad para recurrir ahora se discute, hemos de preguntarnos si el procesado estaba en rigor, jerárquicamente subordinado al Capitán General impugnante en el momento de la interposición del recurso. Nuestra respuesta, a la luz de lo dispuesto en el artículo 38 de la Ley Orgánica 6/80 de 1 de julio... en los artículos 5 y 19 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre..., y en el artículo 9 b) de la Ley Orgánica 9/1986 de 13 de marzo..., tiene que ser forzosamente negativa."

(55) En el mismo sentido López Ramón, obra citada, página 315. En sentido contrario Ballbé, obra citada, página 462.

(56) En apoyo de esta opinión, y en particular desestimando el recurso contencioso-administrativo interpuesto en demanda de la inscripción de la Asociación Unión Democrática de Guardias Civiles con fundamento en el "status" jurídico del guardia civil, véase sentencia de 12 de marzo de 1990 del Tribunal Supremo, Sala 3.ª.

(57) Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados número 79 de 19 de abril de 1980, páginas 5333-5344.

(58) En la enmienda número 107 del Grupo Socialista del Congreso no se calificaba la naturaleza; pero en el debate el señor Solana Madarlagá expresó la idea de un "Cuerpo Puente" entre el Ejército de Tierra y la Policía. D.S.C.D. número 79 (1980), página 5340.

(59) Ver Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, cita intervención del señor Carro Martínez, página 5339, quien mantenía que la Guardia Civil está incluida en el artículo 8 y no en el 104 de la Constitución.

(60) D.S.C.D. cit. página 5343.

(61) Morales Villanueva, A. Obra citada, página 287. Se basa principalmente el autor en que la situación legal de 1967 se mantenía a la entrada de la Constitución y cómo este texto (L.O.D.N.) no se imiscuye en la naturaleza, pues la integración permanece.

(62) Ballbé, M. Obra citada, página 481.

(63) Estos métodos en todo caso resultan extraordinariamente peligrosos, pues hacer decir al legislador lo que entre todos los debates de los grupos parlamentarios del Congreso y del Senado no han podido plasmar de forma expresa, es tarea harto especuladora. Cuando la fuerza de los votos no triunfa aritméticamente o se llega al consenso por política de pactos o conveniencias, es poco riguroso aventurar con claridad lo que la ley pretende instaurar con carácter indeleble. Así que los jueces de valor, fruto de este tipo de interpretación, deben ser —en mi opinión— cautos y comedidos.

(64) La enmienda número 107 del Grupo Popular mantenía la aplicación del Régimen Disciplinario de las FAS, aprobado recientemente por el Congreso, a la Guardia Civil evitando toda confusión o indefinición en cuanto a la "normativa específica". Pero la enmienda fue desestimada.

La explicación quizá fue debido a que el Proyecto de ley y sus defensores ante las Cámaras no concebían la identidad: Ejército-Guardia Civil. A este respecto cabe resaltar las palabras del diputado del Grupo Socialista señor Navarrete Merino:

"Hay sin embargo una diferencia de finalidad entre el Ejército y la Guardia Civil, que no puede tener cabida entre los Institutos del Ejército...". Ver D.S.C.D. número 259, página 11745. El mismo diputado, en la Comisión de Justicia e Interior, decía: "Por consiguiente creemos que la Guardia Civil, incluso con la naturaleza

que ha mantenido hasta hoy y que evidentemente se acentúa con una ley de la época del franquismo, del año 1942, que en vez de decir que tiene una naturaleza militar dice que forma parte de las Fuerzas Armadas —expresión que desaparece en este proyecto de ley, aunque conserve su naturaleza militar...". ver D.S.C.D. número 369, página 11270.

(65) El portavoz de este Grupo, el señor Pérez Royo, defendiendo enmiendas del Partido Comunista, tuvo a lo largo de los debates una evolución interesante, desde una postura de oposición a cualquier tipo de estructura y disciplina militar. Impropias para un Cuerpo de Seguridad, hasta una posición de acercamiento, que es la que se plasma en el esquema (ver D.S.C.D. número 232 de 1 de octubre, páginas 10551-2, y número 256 de 10 de diciembre de 1985, página 11735).

Ver asimismo, para una completa información sobre estas posiciones de los Grupos, D.S.C.D. números 232, 258 259 y 369 de 1985.

(66) La primera en su texto aprobado cita a la Guardia Civil, no como una fuerza contribuyente más a la defensa nacional según el artículo 20.1, sino que goza de dedicación especial en el Título VI —aunque distinto del III, dedicado a las Fuerzas Armadas—. En la segunda (L.O.F.C.S.) se marcan las diferencias de índole sustancial con el Cuerpo Nacional de Policía, el otro Cuerpo de la Seguridad del Estado.

(67) Para Martínez Carlós los guardias civiles deben considerarse como militares de carrera, los Jefes, Oficiales y Suboficiales de este Cuerpo, y como militares profesionales no de carrera, la clase de Tropa con empleo consolidado. Obra citada "Definición de militares", Capítulo IX, páginas 227-231.

(68) Opinión a este respecto manifestada por el Senador y almirante Gamboa Sánchez-Barcaiztegui, ver D.S.S. número 59, 26 de septiembre de 1978, página 2943.

(69) En verdad que las discutidas misiones militares, que hasta el presente resultan ser una verdadera incógnita, pueden crear una auténtica contradicción a la dogmática constitucional, en cuanto a la separación institucional Fuerzas Armadas/Cuerpos de Seguridad en atención a sus misiones.

¿Cómo pueden calificarse estas misiones militares asignadas por el Ministro de Defensa o por el Gobierno, y en cuya ejecución dependen de aquél? ¿Se trata de actuaciones de índole policial al servicio de la Defensa? Parece que no, parece que son auténticas funciones militares en orden a las misiones constitucionales del artículo 8.1. ¿Es esto acorde con la Constitución?

(70) "La Force Armée sono al servizio della Repubblica; il loro ordinamento e la loro attività si informano ai principi costituzionali."

(71) "Compito dell'Esercito, della Marina e dell'Aeronautica è assicurare in conformità al giuramento prestato e in obbedienza agli ordini ricevuti, la difesa della Patria e concorrere alla salvaguardia delle libere istituzioni e al bene della collettività nazionale nei casi di pubbliche calamità."

(72) "Gli organi della rappresentanza militare si distinguono: a) in un organo centrale a carattere nazionale ed interforze, articolato in relazione alle esigenze, in commissioni interforze di categoria-ufficiali satisfacciali e volontari e in sezioni di forza armata o di corpo armato-Esercito, Marina, Aeronautica, carabinieri e guardia di finanza."

(73) Este informe elaborado en el seno de la Asamblea Nacional por la Comisión de Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas tiene su origen en las cartas anónimas enviadas por gran número de gendarmes a la prensa, expresando su malestar por sus condiciones de vida y de trabajo. No obstante, en lo que aquí concierne extraeremos las siguientes notas:

1.ª No hay ninguna reclamación, ni alusión que ponga en duda o descontento siquiera por el carácter militar del Arma. Antes bien, manifiesta que "no quieren ser confundidos con la Policía..." "Ils ne veulent pas être confondus avec la police..." (página 8 Introducción).

"Todo el personal se ha opuesto a la fórmula sindicalista que no podría más que perjudicar nuestra imagen asociándola demasiado a la de la Policía Nacional. Nosotros queremos mantener nuestra *identidad militar*. Sin embargo nos falta el medio de expresión que no corra el riesgo de una censura jerárquica antes de alcanzar la cima de la pirámide..." (de la carta firmada por más de 70 suboficiales de la Gendarmería Móvil, dirigida al Presidente de la Comisión de la Defensa Nacional y de las Fuerzas Armadas. Anexo 6 del Informe, página 75).

2.ª Consideración sobre la Gendarmería del Ministro de Defensa: "La Gendarmería es la muralla de la República. Es la garantía del Estado de Derecho. El gendarme es, como se ha dicho, el soldado de la Ley..."



"Como todo cuerpo militar que tiene el uso de las armas, la Gendarmería obedece reglas particulares establecidas en interés de todos."

"Como militar, los gendarmes lo saben bien. Es importante que todos nuestros conciudadanos lo comprendan, pues la República descansa sobre sencillos principios que son la garantía de sus libertades." "Como Ministro de Defensa soy depositario del respeto de estas reglas en el seno de las Fuerzas Armadas y por consiguiente en el seno de la Gendarmería."

"Nuestros gendarmes cumplen sus misiones militares de policía judicial de seguridad con entrega, competencia, abnegación..." (página 68, Anexo 3, Declaración del Ministro de Defensa, 23 de agosto de 1989).

(74) García de Enterría, E. "Curso de Derecho Administrativo". Volumen VII, capítulo XVIII. "Las sanciones administrativas". Páginas 148 y 149.

(75) Mozo Seoane, A. Obra citada, páginas 185 y 186.

(76) De Toledo y Ubieta, O. Obra citada, página 270.

(77) Véase por ejemplo los sucesos de Reñosa (Cantabria), en marzo-abril de 1987 en los que varias unidades antidisturbios de la Guardia Civil intervinieron en un típico asunto de orden público y en los que el juicio más comúnmente compartido es el de que su actuación fue de serenidad y sacrificio. Incluso en detrimento de todo principio de Autoridad, pues resultaron desarmados numerosos guardias, se agotaron los medios antidisturbios y no se disparó ni una sola arma con munición real. ¡Qué lejos estamos, afortunadamente, de los incontables sucesos que Ballbé nos relata en su obra, en aquella época en los que la Guardia Civil en la más pequeña escaramuza producía bajas o heridos!

(78) Los manuales sobre "control de masas" o "técnicas policiales antidisturbios" contienen la misma doctrina, sea aplicable a unidades de Guardia Civil o del Cuerpo Nacional de Policía, con las particularidades que pueda haber en cuanto al área rural o urbana. Los medios antidisturbios son idénticos y similares a los del resto de Europa. No se explica que Barcelona Llop, obra citada, página 177, en su nota 35, al comentar la L.O.F.C.S. escriba: "no se acaba de comprender el porqué de mantener insistentemente la naturaleza militar de la Guardia Civil si la experiencia histórica muestra claramente la inoperancia de las fuerzas armadas y de las tácticas militares para el mantenimiento efectivo y real de la seguridad pública". Y para más detalle remite al lector a la obra de Ballbé.

(79) Martínez-Cardós Ruiz, J. L. "Definición de militares" (artículo 8 C.P.M.), capítulo IX de "Comentarios al Código Penal Militar", coordinados por Blecuja Fraga y Rodríguez Villasanté, páginas 215-244.

(80) Robles Miguel, J. "Asimilación, consideración y equiparación militar: diferencias y alcance". R.E.D.M. número 37, páginas 183-200.

(81) Puede obtenerse mayor información en mi comunicación, obra citada, capítulo IX.3 "Tutela judicial en los procedimientos disciplinarios militares por falta grave y por falta leve".

(82) Los mencionados artículos se refieren uno al establecimiento y otro a la regulación del recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, por entender la Sala que los actos recurridos que afectan a los derechos fundamentales de la persona, garantizados en el artículo 53.2 de la Constitución, deben ser objeto de control de legalidad constitucional tan sólo ante los Tribunales de la Jurisdicción Ordinaria. El planteamiento de la cuestión se centra en la interpretación que el constituyente quiso dar al término "Tribunales Ordinarios", si como órganos ajenos a los militares, o bien podía pensarse que se refiere a "Tribunales de Justicia". Habida cuenta de que la jurisdicción militar no reviste carácter de excepcional y de su compatibilidad con la unidad jurisdiccional (artículo 117.5 C. E.).

La mencionada cuestión de inconstitucionalidad número 1650/89 ha sido admitida a trámite por providencia de 18 de septiembre de 1989, BOE número 232, septiembre 1989.

(83) La sentencia de la A. T. de Las Palmas, Sala C.A. de 14 de enero de 1988; la misma Sala S/29 de diciembre de 1988. La Sala de la A. T. de Bilbao en sentencia de 16 de enero de 1990.

(84) Dice así la sentencia citada: "Ahora bien, otro es el caso en lo que se refiere a la revisión o control jurisdiccional de las sanciones administrativas impuestas en virtud del régimen disciplinario de las Fuerzas de policía, sea este el régimen disciplinario militar u otro diferente. El artículo 117.5 de la Constitución Española limita expresamente el ejercicio de la jurisdicción militar, regulado por la Ley, al ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, lo que impone una consideración forzosa de restrictiva del alcance de esta jurisdicción a los

supuestos previstos constitucionalmente. Por ello, queda fuera de ese alcance la revisión de sanciones administrativas impuestas en el seno de organizaciones específicas excluidas, como vimos por la Ley, de las Fuerzas Armadas".

"Cabe concluir, por ello, que la revisión en su caso de las sanciones disciplinarias impuestas en el seno de las Fuerzas de Policía, como distintas de las Fuerzas Armadas, no puede corresponder a la jurisdicción militar, sino a la jurisdicción ordinaria".

(85) En este sentido la Audiencia Territorial de Las Palmas en su Sala de lo Contencioso-Administrativo, sentencia de 14 de enero de 1988 y el Auto de 16 de enero de 1990 de la Audiencia Territorial de Bilbao que admite la competencia y plantea formalmente el conflicto de jurisdicción.

(86) En este caso se encuentra el Auto de 31 de octubre de 1989 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Las Palmas, por el cual admite a trámite el recurso planteado y declara su competencia.

(87) En este sentido la Sentencia de 14 de enero de 1988 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Las Palmas, así como la posterior de esta misma Sala de 29 de diciembre de 1988.

(88) Con idénticos términos; el Auto de 29 de abril de 1988 de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional; el Auto de 15 de septiembre de la Sala 5.ª (Contencioso-Administrativo) del Tribunal Supremo, el Auto de 20 de diciembre de 1988 de la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo, y las únicas sentencias producidas hasta la fecha de la Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo, la número 2 y la número 4, ambas de 5 de julio de 1989, y la de 6 de julio de 1989.

La sentencia número 2/89 resuelve un conflicto positivo de jurisdicción entre la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla y el Tribunal Militar Central. Ante dicha Sala se presentó recurso con base en la Ley 62/78 contra la sanción por falta grave impuesta en expediente disciplinario a un Cabo de la Guardia Civil, la Sala no aceptó el requerimiento de inhibición del Tribunal Militar Central, teniéndose por planteado el conflicto.

La sentencia número 4/89 resuelve un conflicto positivo de jurisdicción surgido entre la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Burgos y el Tribunal Militar Territorial número 4 de La Coruña. Ante dicha Sala se presentó recurso con base en la Ley 62/78 contra una sanción por falta leve. La Sala no aceptó el requerimiento de inhibición del Tribunal Militar, teniéndose por planteado el conflicto. Ambas sentencias aparecen publicadas en el BOE número 179 de 22 de julio de 1989.

La última en este sentido publicada es de 6 de julio de 1989 recaída en el conflicto de jurisdicción número 4/89 planteado entre la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Territorial de Sevilla y el Consejo Supremo de Justicia Militar (BOE número 239 de 5 de octubre de 1989).

#### BIBLIOGRAFÍA CONSULTADA

- AGUADO SANCHEZ, F.: "Historia de la Guardia Civil". Madrid 1983.
- ALVAREZ ROLDAN, L. B., y FORTUN ESQUIFFINO, R. "La Ley Disciplinaria Militar" (comentada). Editorial Aranzadi. Pamplona 1986.
- BALLBÉ MALLOL, M.: "Orden público y militarismo en la España Constitucional (1812-1983)". Madrid 1983.
- BARCELONA LLOP, J.: "El régimen jurídico de la Policía de Seguridad". Bilbao 1988. "La organización militar: apuntes jurídico-constitucionales sobre una realidad estatal". Revista de Administración Pública, número 110 (1986).
- CANO MATA: "Comentarios a la Ley 62/78, de 26 de diciembre, sobre protección jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona". Editorial Revista de Derecho Privado. Madrid 1985.
- CASADO BURBANO, D.: "Las Fuerzas Armadas en el inicio del constitucionalismo español". Madrid 1982.
- CORTES GENERALES: "Enmiendas al Proyecto de Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Congreso de los Diputados. Comisión de Justicia e Interior.
- CORTES GENERALES: "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", número 259 de 10-12-1985, páginas 11742-3 y 11736.
- CORTES GENERALES: "Dictamen de la Comisión de Defensa sobre el Proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas". Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, número 223 de 27 de junio de 1985.



CORTES GENERALES: "Debates de totalidad sobre Proyecto de la L. O. de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas". Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados, página 189 de 14 de marzo de 1985.

CORTES GENERALES: "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", número 232 de 1 de octubre de 1985, páginas 10540-41.

CORTES GENERALES: "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", número 369 de 21 de noviembre de 1985, páginas 11263-11272.

CORTES GENERALES: "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", número 258 de 5 de diciembre de 1985, páginas 11702-03.

CORTES GENERALES: "Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados", número 79 de 10 de abril de 1980, páginas 5333-5346.

DE TOLEDO y UBIETO, O.: "La prevaricación del funcionario público". Madrid 1980.

FERNANDEZ AREAL, J. R.: "Notas sobre derecho disciplinario militar". La Ley número 12/1985. Revista Española de Derecho Militar, número 52.

FORTUN ESQUIFINO, R.: Ver Alvarez Roldán, L. B.

GARCIA DE ENTERRIA, E.: "Curso de Derecho Administrativo". Volumen II, capítulo XVIII. "Las sanciones administrativas". Madrid 1982.

GLISSEN, J.: "Relaciones entre acción penal y acción disciplinaria y límite respectivo de las dos acciones". Segunda parte: El Procedimiento. "Revista Española de Derecho Militar", número 8, 1959.

JIMENEZ JIMENEZ, F.: "Derecho Penal Militar y Derecho Disciplinario Militar". Revista general de Derecho. Octubre-noviembre 1985.

"La Gendarmerie Nationale en bref" (1986).

"Los Carabineros". Comando General de Arma de Carabineros. Departamento de Relaciones Públicas y Documentación. Ciampino, Roma 6/1985.

LOPEZ GARRIDO, D.: "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista". Barcelona 1982.

LOPEZ RAMON, F.: "La caracterización jurídica de las Fuerzas Armadas". Madrid 1987.

MANZANO SOUSA, M.: "Conflictos de Jurisdicción en la aplicación del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas a la Guardia Civil". I Seminario de la Guardia Civil. Ministerio del Interior. Dirección de la Seguridad del Estado. Madrid 1989. Y en Revista general de Derecho, número 538 de julio-agosto 1989.

MARTINEZ CARDOS, R. J. L.: "Definición de 'Militares' en 'Comentarios al Código Penal Militar'". Capítulo IX, coordinados por Blecua Fraga, R., y Rodríguez Villasante, J. L. Edita Civitas. Madrid 1988.

MORALES VILLANUEVA, A.: "Las Fuerzas de Orden Público". Madrid 1980. "Administración Policial Española". Madrid 1982.

MOZO SECAÑE, Antonio: "Ilícito penal e ilícito disciplinario en el derecho militar". Capítulo VII de "Comentarios al Código Penal Militar". Coordinados por Blecua Fraga y Rodríguez Villasante. Madrid 1988.

QUERALT, J.J.: "El policía y la Ley". Barcelona 1986.

REVISTA INTERNACIONAL DE POLICIA CRIMINAL (INTERPOL). Edición española "La Organización de la policía y de la justicia en Europa", número 401 (1987).

ROBLES MIGUEL, J.: "Asimilación, Consideración y equiparación militar: diferencias y alcance". Revista Española de Derecho Militar, número 87, enero-junio 1975. Madrid.

RODRIGUEZ DEVESA, J. M.: "La acción penal y la acción disciplinaria en el Derecho Militar Español", en R.E.D.M. número 7 de 1959.

ROJAS CARO, José: "El expediente judicial regulado en el C. J. M.". Anuario de D. P. y C. P., mayo-agosto 1983.

SALAS J., y TORNOS MAS: "Comentarios a la Ley de protección Jurisdiccional de los derechos fundamentales de la persona". Revista de Administración Pública, número 92, septiembre-diciembre 1980.

SANZ GANDASEGUI, F.: "La potestad sancionadora de la Administración, la Constitución Española y el Tribunal Constitucional". Madrid 1985.

TORNOS MAS, J.: Ver Salas J.

TRILLO FIGUEROA, M., y CONDE, F.: "Las Fuerzas Armadas en la Constitución Española". Revista española de Derecho militar, número 38, julio-diciembre 1975.



# **REFLEXIONES EN TORNO AL MODELO DE ENSEÑANZA EN LA GUARDIA CIVIL**

**FERNANDO DE MENA Y GINOVES**

Coronel de la Guardia Civil

## **INTRODUCCION**

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

## I. EL MARCO LEGAL

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

### a) La Constitución

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

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

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



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

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

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

## b) Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

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

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

### — Formación y perfeccionamiento

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

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

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

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

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

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

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

### — Convalidación de estudios

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



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

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

Por consiguiente será necesario tener en cuenta:

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

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

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

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

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

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

### c) Ley Reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional

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

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

Sus finalidades son:

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

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

#### — Enseñanza militar de formación

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

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

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



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

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

#### — Centros Docentes

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

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

#### — Régimen Interior de los Centros

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

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

#### — Planes y programas de estudios

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

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

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

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

#### — Profesorado

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

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

#### — Régimen estatutario

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

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

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



armamento y del régimen de personal y de disciplina".

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

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

El Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente a:

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

Conjuntamente, ambos Ministros:

- *Selección, formación, perfeccionamiento.*

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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



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

#### — El problema de las Escalas. La promoción interna

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

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

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

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

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

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

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

#### d) La educación técnico-profesional en la LOSE

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

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

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

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

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

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

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

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



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

que interese incentivar (ver gráfico número 4).

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

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

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

## II. LOS PLANES DE ESTUDIO

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

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

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



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

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

## ORDENACION GENERAL DE MATERIAS POR AREAS O GRUPOS. JUSTIFICACION

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

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

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

*Area de Policía Judicial.*

*Area de Policía Administrativa.*

*Area de Misiones Militares.*

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

## AREA MILITAR

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

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

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

Dichas misiones pueden reducirse fundamentalmente a dos:

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

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

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

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

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

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

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

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



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

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

Y también las siguientes competencias:

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

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

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

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

El sistema burocrático del Cuerpo puede contemplarse agrupado en:

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

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

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

## AREA DE POLICIA JUDICIAL

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

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

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

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

## AREA DE POLICIA ADMINISTRATIVA

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

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

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

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

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

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



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

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

## AREA DE EDUCACION FISICA

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

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

## AREA COMPLEMENTARIA

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

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

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

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

### GRUPO I. CAPACITACION MILITAR Y POLICIAL

#### U. D. I. Defensa operativa del territorio:

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

*Policia Militar: Organización y cometidos.*

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

#### U. D. 2. Armamento y Material.

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

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

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

#### U. D. 4. Educación Moral y Mando.

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

### GRUPO II. AREA DE POLICIA JUDICIAL

#### U. D. 1. Introducción al Derecho.

- *Teoría general del Derecho.*



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

## U. D. 2. Derecho Constitucional.

## U. D. 3. Derecho Penal.

## U. D. 4. Derecho Procesal Penal.

## U. D. 5. Criminología.

## U. D. 6. Técnica Policial.

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

## GRUPO III. AREA DE POLICIA ADMINISTRATIVA

### U. D. 1. Derecho Administrativo.

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

### U. D. 2. Derechos reales administrativos.

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

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

## U. D. 3. Seguridad Pública.

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

## U. D. 4. Legislación Fiscal.

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

## GRUPO IV. EDUCACION FISICA

- *Gimnasia.*
- *Defensa Personal.*

## GRUPO V. MATERIAS COMPLEMENTARIAS

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

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



Gráfico núm. 1

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

REQUISITOS PARA LA PROMOCION INTERNA:

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



Gráfico núm. 2

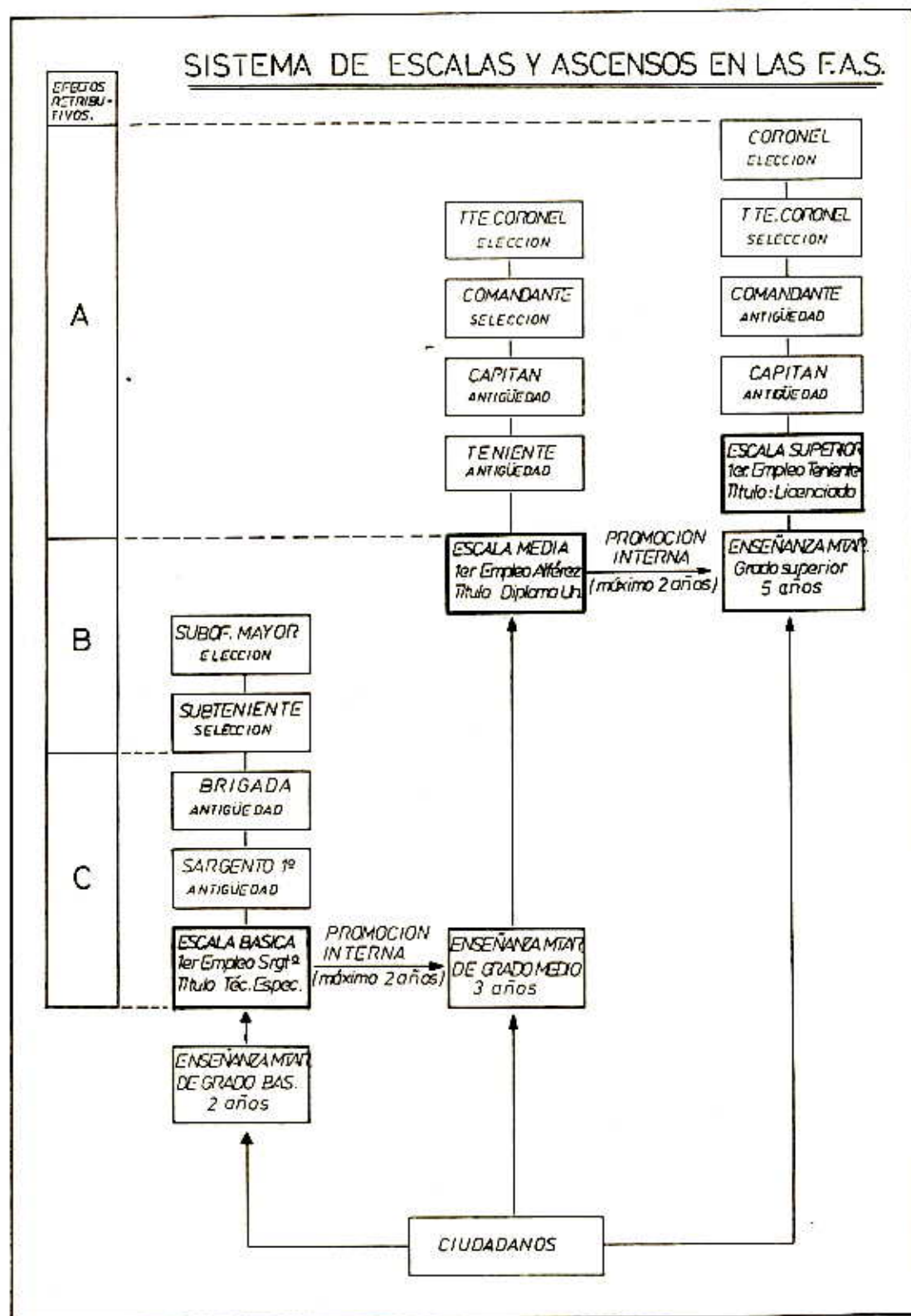




Gráfico núm. 3

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



Gráfico núm. 4

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



## **EL ESTILO DE MANDO DE AHUMADA**

**JOSE RUIZ-FORNELLS SILVERDE**

Coronel de la Guardia Civil

A partir de la transición ha sido publicada una serie de libros que bien de forma directa o tangencialmente tratan diversos aspectos de la Guardia Civil en la época fundacional. Los de F. Aguado y Martínez Ruiz bajo un punto de vista histórico y descriptivo; los de López Garrido, Ballbé y Morales Villanueva más relacionados con cuestiones jurídico-administrativas y la discusión del modelo policial adoptado en el Nuevo Régimen (1).

Dentro de estos últimos, ni aun los más críticos dudan de la eficacia alcanzada por la Institución. "En su primer siglo de vida, la Guardia Civil desarrolla una actividad policial esforzada e ingente", dice López Garrido (2) y continúa "la eficacia stajanovista de la Guardia Civil no dejó espacio para un desarrollo de cierta entidad de otras fuerzas de orden público..." (3). El mismo autor aporta (4) un cuadro de la evolución de las plantillas de 1844 a 1900, que refleja (menos en el bienio liberal en que existe una ligera disminución, un 10 por 100 escaso) un crecimiento notable y continuado en todos los Gobiernos y diferentes regímenes políticos del período.

En ninguno de estos libros se encuentran, a mi juicio, suficientemente razonadas las claves de esta eficacia y funcionalidad, aunque sí aparecen con frecuencia conceptos tales como paternalismo, endogamia, adoctrinamiento, control interno, que comúnmente son utilizados



y entendidos con un sentido claramente peyorativo.

Falta por tanto un análisis más detallado y metódico de los aspectos puramente organizacionales de la primera época de la Guardia Civil, en concreto la referida a los dos períodos de mando de su primer Director, bajo un enfoque actual, es decir, del conjunto de conocimientos y experiencias que pueden englobarse en lo que hoy se conoce como Psicología de las Organizaciones, de modo que aclare y haga más comprensible junto a la eficacia alcanzada la inclusión de conceptos que como los anteriores puedan hacer dudar de su autenticidad o desmerecerla.

Sin embargo, no se pretende en estas líneas realizar una investigación completa y exhaustiva; más modestamente, sólo resaltar algunas facetas de la personalidad y estilo de mando del Duque de Ahumada que puedan estimular el estudio de su figura y obra desde una perspectiva diferente.

Porque, efectivamente, del estilo de mandar o dirigir de jefes, líderes, directores y managers, conceptos que muchas veces se confunden y solapan, depende gran parte de la eficacia y operatividad de las organizaciones. Por esta razón, de sus características, personalidad, interacción mando-subordinado y estilo o forma de ejercer sus funciones, junto a temas tales como poder, autoridad, jerarquía e influencia, se han ocupado a lo largo de la historia bajo una ordenación descriptiva o experimental desde filósofos hasta tratadistas militares, desde sociólogos y psicólogos sociales hasta psiquiatras que han tratado de rastrear en los grandes conductores de la humanidad, alteraciones y síntomas que justificasen su genio, benefactor o perverso.

Personalidad por tanto y estilo que, aunque estrechamente relacionados, la personalidad determina el estilo, éste expresa la personalidad, se comentan separadamente.

## La personalidad

Abordar el conocimiento del carácter, temperamento, la forma de ser en una palabra de cualquier personaje histórico, es tarea siempre aventurada. Biógrafos e historiadores acuden a todo tipo de fuentes disponibles y tratan de descubrir otras nuevas para reelaborar lo ya escrito o poner de manifiesto aspectos desconocidos.

Intentar en nuestro caso un esbozo de la personalidad de Ahumada nos obliga a recurrir

necesariamente a la única biografía disponible, la de F. Aguado, en la que, además de en la mayoría acertados comentarios sobre su personalidad, podemos encontrar numerosas referencias históricas y documentales.

Como datos biográficos más destacados que pudieron influir en su personalidad y evolución sobresalen, en primer lugar, los de ser hijo único y su infancia solitaria, con la sola compañía de su abuelo prácticamente hasta la pubertad (aunque posteriormente resultó padre prolífico; tuvo nada menos que catorce hijos, de los que le vivieron nueve).

Su biógrafo describe así esta época de su vida:

"En su infancia estuvo falto de las instancias más resolutorias, es decir, del cuidado y amor de sus padres; infancia harto desdichada; interminable calvario de la mano de su abuelo; incomprensible soledad; quien únicamente mostró verdadero amor por nuestro personaje fue sin duda su abuelo..." (5).

No parece que este panorama afectivamente desolador haya sido exagerado por el autor llevado por el cariño hacia su personaje, pero lo más interesante son las citas posteriores que, aunque aparentemente contradictorias, confirman el peso de esta carencia emocional en su forma de ser.

Aunque de "temperamento vehemente", "el trato con los ingleses no te gustará porque es muy seco y tú eres latino", le escribe su madre; desde siempre "fue un hombre sin aparentes motivaciones emocionales". Entre sus inferiores y compañeros "adquiere fama de un hombre un tanto extraño, encerrado en su mundo profesional, obediente y cumplidor; se muestra "introverso hasta el punto de no pensar si quiera en contraer matrimonio" (se casó posteriormente a los treinta años y por poderes) y "se crea en apariencia un ambiente de frialdad para quien no le trata con frecuencia". El mismo se define como "nada romántico"; "hombre frío y realista, pero siempre humano"; no se deja llevar por la ligereza y "actúa tras largas meditaciones y reflexiones". Finalmente, sólo el paso de los años "le han hecho aficionado a frecuentar los medios sociales..., a los que tan reacio fue en su juventud" (6).

Todas estas descripciones refuerzan la idea de una afectividad coartada por su penosa infancia solitaria, sin hermanos, en un medio potencialmente hostil, y aunque no falto del cariño de sus padres, sí de su compañía, especialmente de la madre que seguía fielmente a su esposo en sus múltiples viajes y traslados. Afectividad, que reprimida más o menos cons-



cientemente en forma de introversión social, sólo vencida "con el paso de los años", proyecta cálidamente hacia los suyos, su familia, con el curso del tiempo.

Otra vía de aproximación a la personalidad de Ahumada la puede constituir el examen de su tipología, una de las tendencias más antiguas dentro de la psicología de la personalidad.

De las ocho reproducciones que se recogen en la citada biografía creemos que sólo tres, el cuadro de Medrazo de 1843, el de Esquivel de 1853 y el que se conserva en el Museo del Ejército de fecha y autor desconocidos (7), corresponden o se acercan más a lo que pudo ser el hábito mortal del primer Director de la Guardia Civil. En estos tres se puede apreciar la permanencia y continuidad de ciertos rasgos de su fisonomía, óvalo del rostro, amplitud y altura de la frente, forma y grosor de las cejas, inclinación de los ojos y la calidad, textura y abundancia, o mejor dicho, escasez del cabello, evidente en los dos últimos, más en consonancia con la fotografía de 1866 (8) en la que los signos de senilidad son ya evidentes, que la briosa y ondulada cabellera, las cejas enmarcadas, el entrecejo adusto y malhumorado, la mandíbula casi cuadrada y, en definitiva, el aire impositivo, autoritario e intransigente que nos han querido transmitir los demás autores, influenciados quizá por estereotipos de lo que debe ser la figura de un General enérgico, de prestigio.

Si se fija la atención por tanto en estos tres cuadros, de acuerdo a la tipología de Sheldon (1940) se le podría incluir preferentemente (no existen tipos puros) dentro de los ectomorfos, en cuya constitución predomina el desarrollo cerebral y nervioso sobre el somático, de formas corporales lineales, extremidades largas y delgadas, etc... Esta constitución presenta como rasgos psicológicos más sobresalientes: tendencia a la intimidad y soledad, hiperatención y reacciones rápidas, trato social inhibido, juventud en las maneras y apariencia, necesidad de soledad en situaciones difíciles, características de los cerebrotónicos según la clasificación del mismo autor (9).

Existen, finalmente, otros documentos en donde poder profundizar en la personalidad de Ahumada: la correspondencia mantenida entre padres e hijo, cuya transcripción se conserva en el CEHGC (10), durante dos épocas de su vida, de 1820 a 1831 y de 1838 a 1840, que tanto por el amplio período de tiempo que abarca, su extensión, más de cuatrocientas cartas con un volumen aproximado de seiscientos folios, como por la riqueza de datos psicológicos,

históricos y socioculturales que contiene, merecería un tratamiento aparte (11).

La correspondencia entre 1820 a 1831 se compone de las cartas que padre y madre dirigen al hijo, entonces entre los diecisiete y veintisiete años de edad. Todas están llenas de cariño y ternura, pero sin afectación ni exageraciones, al contrario, salpicadas de humor e ironía.

Las de la madre, navarra, aunque nacida en Cuba (¿con que mi tierra, la perla de ambas américas, es ya posesión británica?, le dice en una de ellas), son encantadoras y divertidas. Los temas, los que podrían esperarse: consejos al hijo, comentarios sobre la casa, ropas, amistades, el teatro en Sevilla al que era muy aficionado, referencias al marido y en general a toda la familia, y sobre política y actualidad, son los tópicos comunes. En algunas de ellas en vez del habitual "tu amante mamá", se despide con un "tu amiga" o "tu mejor amiga", suficientemente significativos.

En las del padre, aunque también los temas anteriores, los intereses son psicológicamente diferentes. En su papel de padre y militar consejos y advertencias, opiniones políticas sobre el momento, pasado y futuro, numerosas explicaciones y descripciones de Botánica, detalles de propiedades, rentas, alquileres, diversiones, toros, espectáculos, y naturalmente la familia.

Es difícil resumir en pocas palabras esta copiosa correspondencia, todas las cartas se leen y releen con agrado y facilidad. Del estilo vivo y chispeante de la madre, aun en las quejas, y del más grave, aunque también salpicado de humor del padre, vayan estos dos ejemplos, sintiendo que el espacio no dé para más.

La madre desde Chiclana le escribe a Gibraltar donde acompaña a su padre exiliado: "...A mí siempre me toca el mochuelo, Antequera, Toledo, todo, y ahora que me encontraría sabiendo un idioma que deseo, con poco trabajo, Chiclana y sola como un grajo..."

El padre: "...Tu mamá y yo nos conservamos muy buenos, sin la menor alteración en nuestro ordenado sistema de vida; tampoco en casa hay novedad alguna en familia, bichos y plantas creciendo, engordando y vegetando respectivamente, todos en la mayor prosperidad..."

Pero lo verdaderamente importante es que refleja una relación continua e intensa, pero afectivamente normal, sin arrebatos ni apasionamientos excesivos.

Es sin embargo lógica la preocupación por el hijo, que curiosamente ambos expresan en las despedidas con un "diviértete" o "diviértete



pero sin perjuicio para la salud", "no trabajes demasiado" o "que haya buen humor".

La madre manifiesta otras prevenciones complementarias, "...Dios quiera que sea cierto cuanto me dices de tu buen apetito y salud a lo que debe seguirse el nutrirse y no parecer un espectro..." y "...me alegro que esté ahí Cristóbal y que te haya presentado en algunas partes, pues con estas caravanas te ibas haciendo un huronato (sic.)..."

El padre en el mismo sentido "...siento de veras que me escribas unos cartapacios tan largos porque aunque me interesan y divierten considero la pena que te tomas para escribirnos...; el otro día decía el tío que no habías salido por escribir..."

Fragmentos que confirman lo apuntado anteriormente acerca de la tendencia de Ahumada a refugiarse en sí mismo y en su círculo íntimo, como característica destacada de su personalidad.

La segunda parte de este extenso epistolario, 338 cartas, lo componen las que dirige a sus padres entre mayo de 1838 y octubre de 1840, apenas una veintena son de su esposa Nicolasa a sus suegros y otros documentos.

Ahumada sigue con su inveterada afición a escribir, el mismo confiesa: "...y así mi diversión es escribir y lejos de incomodarme, me gusta..." (f. 63); "...como mi diversión es escribir, sin saber como se me van las cuartillas..." (f. 117), o "...aprovecho el tiempo de escribir cuando lo hay y de aquí en adelante irán escaseando las cartas yentes y vinientes y si sucede lo contrario será un feliz barómetro..." (f. 123).

Pero este apego a la escritura no es sino signo evidente de la necesidad de comunicación con los suyos, comunicación, o información si se quiere, en los dos sentidos. No extraña por tanto que en diversas ocasiones les inste a que le escriban y den noticias (aunque no era necesario) y les señale cuidadosamente adonde dirigir el correo para que llegue más fácil y seguramente a su poder, o que él lo haga a su vez "...por tres distintas direcciones a ver si alguna de ellas llega..." (f. 65).

Durante, este período, 1838 al 40, Ahumada ostenta diversos mandos en el Ejército de Reserva de Andalucía, con el que toma parte en las operaciones de La Mancha, Toledo y Avila y como Jefe de la Segunda División del Centro, en las de Aragón. Son pues la mayoría cartas de guerra, donde la nostalgia y recuerdo de los suyos se hace más patente y ostensible.

Su contenido responde en general a esta situación y a su personalidad. La familia en primer lugar, esposa e hijos; numerosas des-

cripciones de las acciones en las que participa y de los pueblos y ciudades que atraviesan, comentarios sobre personajes y sucesos y un cuidado interés y detalle por los asuntos económicos familiares. En ellas pone de manifiesto su gran capacidad de observación, espíritu crítico, sensibilidad e ironía. Es un extraordinario narrador, y al igual que posteriormente en algunas de sus Circulares, el lenguaje que emplea es, por su gran poder de evocación, casi cinematográfico.

Las referencias a su esposa Nicolasa son continuas y llenas de cariño. Es extraño leer alguna en que no la nombre, siempre en términos elogiosos "...cada día quiero más a Nicolasa, por que veo en ella grandes prendas que la hacen digna de ser querida..." (f. 145). Lo mismo sucede con los hijos y especialmente con el mayorazgo, Periquillo, que aunque de "...tan fuerte genio... Dios quiera que con la edad se le vaya gastando..." (f. 100) le ríe sus "monadas" porque "...confieso que como Vm. pronosticaba soy un padrazo..." (f. 160).

En un nuevo embarazo, "...quinta edición de las obras... bueno sería que las demás quedasen inéditas..." (f. 177) que cree ha de ser niña y bautiza como Inesita, y que según su madre "...ya es buena muchacha y la deja en paz..." (f. 141), no se desanima, y la acoge con alegría aunque resulte "...el señor don Fernando Girón... más valen chicos..." (f.189). Pero en cuanto al aumento de familia posterior es tajante "a ver cuando Dios quiere que estemos los siete juntos... que no se haga pares la familia, que no hay necesidad de más y sobre todo para la pobrecilla que los ha de parir" (f. 225), y más adelante añade "...y basta, por la pobrecilla que los ha de parir y por el bolsillo que los ha de mantener y criar..." (f. 229). (No anduvo Ahumada muy acertado en estos asuntos, esperaba a Inesita y llegó don Fernando, quiso pararse en los cinco hijos y tuvo hasta catorce.)

Su acusada sensibilidad en cuanto dejarse llevar por el afecto y capacidad de compasión, humanidad y ternura, se pone de manifiesto no sólo en lo referido a su "pequeño mundo" o en crisis como la muerte de un hijo "...estoy desatinado, he derramado más lágrimas que pelos tengo en el cuerpo..." (f. 100), también en la atención que presta a sus soldados en relación con el clima, falta de alimentos o retraso en las pagas, y en las vivas descripciones de la miseria y escenas de la guerra y de los tipos humanos que va conociendo.

Así, cuando se alegra de dirigirse en principio a Valencia "...porque hay muchísimos más recursos y mejor clima para mis andaluces que



el bajo Aragón, totalmente devastado...", (f. 37), al encontrarse en él, con una cuarta de nieve y un cierzo que les tenía "bastante aquejados", no puede dejar de exclamar "...rabia y envidia me dan estos almas de cántaro de aragoneses con el pecho abierto al hielo y a la nieve..." (f. 38).

En la descripción de las personas, además de sus dotes de narrador, trasciende su humanidad, aunque el personaje sea enemigo o delincuente, como cuando relata su encuentro con un faccioso "...se me acaba de presentar un facciosillo de 18 años, el chico más vivo y más listo que he visto en mi vida, que pólvora y a los 18 años ya le habían roto la pierna de un balazo..." (f. 136), o el fusilamiento de un soldado, "...Salió de la capilla diciéndole a sus conocidos; abrazos fulano, adiós zutano; luego al Comandante del piquete: mi Teniente, si Vm. gusta, al paso redoblado que se lleva siempre mejor que el regular; luego decía: como esto hace siete años debía haber sucedido, no me coge de sorpresa, ea muchachos despacharme bien, fuego... que lástima de bravura" (f. 228).

El acostumbrado sentido del humor y la ironía familiar también están presentes en estas cartas. "...A otra la llevaron al hospital que se formó; un paisano también intifado se levantó de la cama y le dio la locura por acostarse con la muchacha y no sé si con este remedio o con los otros se puso buena..." (f. 171), al comentar al padre una epidemia de tífus, o en otra; "...si alguna de mis cartas lleva la letra alterada y peor de que ordinario es porque estoy de prisa, o cansada la pluma, porque acabo de echar un pelucón (12), o de saber que han hecho mariscal de campo a quien no ha visto una boina..." (f. 155), se refiere a la boina carlista naturalmente... etc.

Para terminar este esbozo de la figura de Ahumada es interesante resaltar una característica constante dentro de su dinámica personal. Su gran capacidad de observación, reflexión y cultura le dotan de un agudo sentido crítico, que junto a los fuertes lazos afectivos que le unen a los suyos desemboca en una postura ambivalente frente a su vida profesional.

En diversas ocasiones patentiza su nostalgia y deseos de refugiarse en su hogar, "...yo estoy muy recompensado con haber tenido el honor de mandar una división año y medio y me iré muy contento a casa..." (f. 196), aspiración esta última que aunque puesta de manifiesto en numerosas ocasiones, bien por vocación, sentido del deber o conciencia de su apellido y posición personal, nunca llega a realizar.

Pero quizá sea él mismo quien mejor que nadie describa esta postura en una de las últimas cartas a su padre, ya propuesto para el ascenso a Mariscal de Campo.

"...De todos los propuestos, soy yo el que menos prisa tiene, porque en nada varía mi posición, de lo que más prisa tengo, es que esto se acabe y reunirme con mi familia, lo que cada día deseo más..." y añade dos párrafos más abajo: "Por curiosidad, ¿hay ya charreteras hechas?, ¿cuánto cuestan?" (f. 212).

## El estilo de mando

Poco tiempo después de la fecha de terminación de estas cartas, Ahumada, con una larga experiencia en el mando, es nombrado primer Director de la Guardia Civil.

Se podrían establecer diferencias, y de hecho tanto conceptual como funcionalmente existen, entre mandar y dirigir, pero sus aspectos comunes están englobados dentro de la Psicología de la Organización, en lo referido a los líderes y liderazgo. Sería imposible en este momento hacer una revisión de los muchos estudios, teorías y enfoques hechos y por hacer sobre el tema, la teoría de los rasgos, de la contingencia, la malla gerencial, el liderazgo autocrático, democrático, laissez-faire, la toma de decisiones, etcétera, pero sí es interesante hacer notar que los resultados de todas estas experiencias son aplicables tanto a organizaciones civiles como a la militar.

Lo cierto es que Ahumada, durante los doce años que estuvo al frente de la Guardia Civil, mandó la Institución en cuanto a hacer que se cumpliera lo preceptuado en normas y reglamentos y la dirigió hacia la consecución de sus objetivos mediante una acción continuada que plasmó en sus Circulares. Fueron éstas, más que Cartilla y Reglamentos, las que verdaderamente crearon la personalidad y el clima organizacional.

Si se tiene en cuenta su número, 607, y que en los tomos de recopilación sólo se recogen las de interés (13), se puede asegurar de forma evidente que la comunicación, capítulo tan importante en la vida de las organizaciones, fue muy intensa. Pero también en sentido ascendente tuvo que ser muy activa; muchas de ellas comienzan por "he sabido", o "atendiendo a las razones", o "hecho cargo de cuanto manifiesta" y también "he sabido con disgusto", por supuesto.

Esta intensidad en la comunicación no extraña conociendo la forma de ser de Ahumada, como



antes pone de relieve en su epistolario, y que trascendiese del círculo primario, familiar, al secundario, profesional. No hay que olvidar que puso condiciones, que le fueron aceptadas, para hacerse cargo de la puesta en marcha y dirección de la Guardia Civil, él, por así decirlo, la "creó", la hizo propia.

El contenido de las circulares abarca los más variados aspectos, desde normas deontológicas, a cuestiones que actualmente se incluirían dentro de programas de seguridad (14), imagen y acción o asistencia social; trata de "estructurar la tarea" en numerosas normas para el servicio, pero la mayor parte, como no podía menos de ser, se refiere al personal. Sabe que de su elección, formación y motivación va a depender el éxito de la Institución y cuida fundamentalmente todo lo que concierne al "factor humano".

En muchas de ellas, por estilo y lenguaje, se adivina la pluma de Ahumada (como en las dos sobre el entierro de los Guardias fallecidos, donde paso a paso describe el solemne ritual), que retraen necesariamente al lector a las dos cartas en que narra a su padre la exhumación y traslado de los restos de su querido abuelo (15).

Finalmente es de resaltar que todas las circulares están motivadas. En su preámbulo o exposición de motivos da las razones que las hacen necesarias y exhorta a su cumplimiento.

Se achaca a Ahumada una previsión y ordenancismo exagerados, y efectivamente la lectura de algunas produce esta impresión por su excesiva minuciosidad y detallismo. Pero aparte de que este defecto es imputable a la mayoría de los considerados "buenos mandos", él, en su profesión, no es nada romántico, en el sentido de dejar algo al azar, y ha sufrido las inconveniencias de la improvisación, por lo que trata de planificar y programar dos clásicas funciones directivas, en lo posible hasta el más mínimo detalle.

**El principio fundamental** de lo que se puede considerar su teoría del Mando lo expone Ahumada en una de las primeras, la número 8 de 20 de diciembre de 1844:

"...a los Guardias Civiles no basta con mandarlos, es necesario convencerles y educarlos; y en esto ha de poner V.S. especialísimo cuidado..."

Llevaría demasiado tiempo en este momento analizar la diferencia, por otra parte obvia, entre mandar y convencer, y la más sutil entre educar y formar. Lo que resulta evidente es que Ahumada se aparta del conocido "orden y mando"

característico del mando autocrático y que sin esfuerzo se le podría incluir dentro de la actual aproximación del liderazgo, basada en la concepción optimista de la naturaleza humana (16), que refuerza el concepto de integración del trabajador como tal ser humano, en el trabajo, en la empresa, en la organización.

Mayor interés tiene la fecha en que está suscrita. Taylor no había aún concebido su mecánica idea de la productividad; Gilbreth con la misma filosofía, sus threbligs, y quedaba casi una centuria para que Elton Mayo, Maslow y Herzberg considerasen que el rendimiento y la motivación dependen de algo más que de las condiciones físicas del trabajo y del premio y castigo.

En el ámbito militar el precepto de Ahumada se publica veintidós años antes que Almirante dijese en su Diccionario: "Mandar o tratar a la baqueta es por desgracia algo frecuente en la Milicia...", o que denunciase como principio funesto el de que "el Soldado debe tener más miedo a la espada del oficial que a la bala enemiga" (17).

Pero con lo que está en plena consonancia es con el contenido del artículo 87 de las Reales Ordenanzas de las FAS vigentes desde 1978:

"El que ejerza mando tratará de inculcar una disciplina basada en el convencimiento."

En numerosas circulares posteriores Ahumada recalca esta idea principal, la de convencer, al utilizar sinónimos tales como infundir, imbuir, inculcar en el ánimo, etc.

Otro aspecto interesante en su forma de ejercer el mando en relación con su personalidad es la continuada referencia a la importancia de la misión y tarea a realizar, apelando a saberse elegido y distinguido. Ya se ha comentado la postura ambivalente respecto a su familia y profesión en el período en que escribe sus cartas. En no retirarse con los suyos, deseo que manifiesta en numerosas ocasiones, influyó sin duda de forma importante, la conciencia de sí mismo y de su apellido, que algunas veces pone de manifiesto, pensamiento que le transmite su padre repetidamente. No es raro por tanto que proyecte esta forma de autoestima en los demás, como en el artículo 21 de la Cartilla, "...deberá estar muy engreído de su posición...", en la primera Circular, "...los que tengan la suerte de ingresar en la Guardia Civil..." o refiriéndose a la Institución como distinguido Cuerpo, en posteriores.



(Es curioso que en los experimentos Hawthorne, 1927, que se iniciaron para determinar la influencia de variables físicas en el rendimiento, una de las primeras conclusiones fue la de que sólo la pertenencia al grupo experimental, elegido, influía positivamente en la productividad.)

Martínez Ruiz, quizá el autor que más ha profundizado en los aspectos psicológicos y sociológicos de la Guardia Civil de la época fundacional, define como una de sus principales características **el paternalismo** (18).

El paternalismo o tendencia a aplicar las formas de autoridad y protección del padre en la familia se usa generalmente en sentido peyorativo. Conviene por tanto incidir algo más profunda y extensamente, en su significado y acepciones, para comprender mejor esta faceta del estilo de mando de Ahumada.

Bajo el punto de vista sociológico, el término se debe a M. Weber (19), y tiene dos funciones, la transmisión de bienes y servicios entre generaciones y niveles sociales, y la provisión de medios de acceso a recursos a personas normalmente carentes. Las ideas básicas que motivan el paternalismo se fundamentan en primer lugar en que como el "menor" está indefenso y carece de bienes, necesita asistencia y apoyo; en segundo, en que el "menor" no tiene plena conciencia de su papel y no es plenamente responsable, por lo que necesita guía. Son las dos ideas del paternalismo benévolo. En tercer lugar en el que el "menor" es ignorante, por lo que puede ser engañado fácilmente en beneficio de los intereses del "adulto", es el paternalismo explotador (20).

Sería obvio discutir la posibilidad de este último paternalismo explotador que no cabe dentro de la personalidad de Ahumada, ni por sí mismo, ni en su beneficio. Un paternalismo benévolo en el sentido de asistencia y apoyo, padre nutricio en análisis transaccional, al crear instituciones de acción social que complementasen las existentes, sí estuvo presente en la Guardia Civil durante su mandato.

Pero más que nada, lo que demostró fue una actitud paternal integradora, conforme a su sensibilidad, que esperaba fuese correspondida en bien del servicio. El mismo lo expresa sin tapujos en la Circular número 75 de 4 de abril de 1846:

"Una de las ventajas que la Guardia Civil ha de reportar... la cual es digna de atención, es la fijeza en el destino, no solamente en bien de los individuos... y uno de los medios más eficaces de poder exigir en el servicio de la Guardia Civil la mayor puntualidad es que el arma esté regida

bajo las bases más paternales posibles, en cuanto conciliable sea con el servicio..."

Paternal y paternalidad aparecen por tanto en las circulares en varias ocasiones, con toda naturalidad. Es más, en la número 135 de 21 de septiembre de 1847, sobre destinos civiles a los que se podía optar con determinados años de servicio, aparece la palabra "maternal", referida a la Reina.

"S.M. siempre solicita a recompensar los buenos servicios que empieza a prestar la Guardia Civil... llena de maternal bondad..."

Actitudes y medidas parecidas podrían haberse incluido hace pocos años, en el ámbito empresarial, entre las destinadas a aumentar la satisfacción en el trabajo y el buen clima laboral.

Para finalizar veamos cómo Peña Baztán (21) describe el paso del empresario autoritario al paternalista en Estados Unidos "...las presiones sindicales acabaron con el mando autoritario y despótico... (que) tiene que ser sustituido por el dirigente bondadoso, interesado por las dificultades de los miembros de sus plantillas... es el empresario paternalista que por contraste con el anterior fue considerado como un buen patrono y respetado como tal al principio".

Pero lo más importante en relación con lo anterior es que Ahumada plasmó esta actitud paternal, o paternalismo si se quiere, en medidas reales y tangibles de **acción o asistencia social** en numerosas circulares.

Friedrichs (22) describe la evolución de la asistencia social en las empresas y comenta sus orígenes en reflexiones caritativas coincidentes con los criterios patriarcales de la época, que el desarrollo de intenciones manipulativas, motivación, contratación y conservación de la mano de obra, surgió posteriormente. Con la evolución de la política social de los Estados, su concepto ha sufrido una notable transformación y hoy en día se considera que no influye para nada en la disposición al rendimiento.

Es difícil resumir, en poco espacio todas las normas referidas a asistencia social dictadas por Ahumada; a continuación se enumeran las que nos han parecido de mayor relieve o importancia.

- En junio de 1845, Circular número 37, al describir el ritual a seguir en los entierros, dispone que los gastos que se deriven de los mismos se carguen al fondo de la Compañía (un adelanto de las actuales normas de Socorros Mutuos).
- El 23 de mayo de 1846, Circular número 79, consigue que se reconozca el derecho



*a pensión a las viudas de Sargentos, "inclusive abajo", si sus maridos mueren en acción de guerra, sus resultas o cumpliendo con las obligaciones del Instituto.*

- *En septiembre del mismo año ordena la creación del fondo de insolventes para cubrir las deudas del caballo, vestuario y equipo. El remanente que quedase a final de año se repartiría entre los individuos que hubiesen sufrido el descuento. Circular número 100.*
- *En agosto de 1847 consigue que con efecto retroactivo los Guardias retirados o licenciados por inútiles puedan optar a plazas de mozos en telégrafos. Circular número 130.*
- *En agosto de 1848 dispone que antes de dejar el Cuerpo un Guardia por encontrarse inútil en cualquier concepto o se aproxime a cumplir el tiempo de su empeño, sin que su edad o achaques le permitan continuar en el servicio, tenga algún tiempo, al menos de cuarenta días, para procurarse su ulterior subsistencia. Circular número 172.*
- *En septiembre de 1848 se crea el fondo de remonta y montura que mejora la situación de los Guardias de Caballería. Circular número 177.*
- *En febrero de 1849 concede asistencia económica a la viuda de un Guardia licenciado muerto al auxiliar a sus excompañeros en una acción, de guerra. Circular número 213.*
- *Un año después, febrero de 1850, ordena se conceda adelanto del haber a los Guardias cuando exista "alguna necesidad de ellos o de su familia" para que no contraigan deudas.*
- *En agosto de 1851, Circular número 351, da normas en caso de que el reparto de haberes se retrase más de diez días.*
- *En junio del 52 ordena se abone a los licenciados todos sus alcances, aunque para ello sea necesario cargarlo al fondo de la Inspección para evitar los enajenen y que "los logrerros se lucren con tanto perjuicio de los interesados". Circular número 393.*

Y así un largo etcétera, en el que habría que incluir la atención que mantiene sobre asistencia médica a los Guardias, que los que pasen a hospitales reciban el debido cuidado, Circular número 398, la creación de la Compañía de Guardias Jóvenes. Circular número 412...

Junto con la anterior quizá una de las más afectivas en el aspecto de apoyo o asistencia social sea la 325 de 2 de diciembre de 1850, en que ordena se cuide que los Guardias casados puedan dar la debida instrucción a sus hijos en los siguientes términos:

"En mi Circular de 5 de junio de 1845 ...previene ...las circunstancias para el destino de los Guardias. De aquella fecha acá ...han aumentado las consideraciones que hacen necesaria una paternal consideración en el destino de los individuos: ...que el voluntario que ...entró a servir con un niño de tres a cuatro años tiene en el día de nueve a diez cumplidos, y si su padre no está destinado a un pueblo donde haya escuela, no podrá esta criatura adquirir los primeros conocimientos necesarios para poder prosperar en el mundo, y sus padres con la ilustración que da el servicio en el Cuerpo, no podrán menos de ver con sentimiento esta privación ...cuidará V.S. de que en el Tercio o Compañía de su cargo, los Guardias casados que tengan hijos de siete años para arriba y vivan en compañía de sus padres, sean destinados a los puestos en que haya escuela para que puedan sus hijos adquirir en ellos la competente instrucción primaria..."

Sin duda conocía Ahumada el valor del **factor humano** tras su larga experiencia de mando (Capitán de las Milicias Provinciales desde los doce años según usos del Antiguo Régimen.) No sorprende por tanto que en el documento que sobre la organización del Cuerpo dirige a los Ministros de Estado y Guerra de 20 de abril de 1944 insista en la necesidad de una adecuada selección "...con la seguridad de que servirán más y ofrecerán más garantías de orden 5.000 hombres buenos que 15.000 no malos, sino medianos que fueran..." (23).

Da muestra de su profundo conocimiento de las posibilidades y limitaciones del ser humano a lo largo de todas sus circulares, pero especialmente en la 33 de junio de 1885, en la que dispone la distribución de efectivos de acuerdo a sus aptitudes, "...pues de la buena elección del personal dependerá en gran manera el resultado del servicio..."

Comienza por diferenciar dos clases de servicios: en el interior de las poblaciones, y en los caminos reales y persecución de malhe-



chores. Explica las características necesarias para cada uno de ellos (tacto, circunspección y prudencia, robustez y agilidad respectivamente) y termina describiendo el tipo idóneo en cada caso: En las grandes poblaciones Guardias de 1.ª clase "...hombres de más madura edad, experiencia y tino...", en los caminos Guardias 2.ª, y de éstos los más ágiles y jóvenes, los encargados de la persecución de malhechores. Como última prevención añade, "...la experiencia irá demostrando la aptitud de cada Guardia ...y la clase de servicio para la que es más adecuado..." (Casi toda una secuencia de análisis de tareas, requerimientos del puesto de trabajo y elaboración del profesiograma.)

Otro punto al que prestó especial atención fue a las calificaciones de Jefes y Oficiales, "...una de las más graves obligaciones ...de las que más responsabilidad le impone ...el honor del Oficial, su reputación, la suerte de su familia va cifrada en esta gravísima calificación...". Por lo que al observar la disparidad de criterios con que se realizan (nada nuevo) trata de unificarlos mediante la Circular 49 de marzo de 1845. Los factores a medir, aplicación, capacidad y disposición estaban divididos en cinco grados, tiene, mucha, mediana, poca, ninguna.

Como continuación a la circular anterior sobre distribución de efectivos, cinco años después, en julio del 50, publica la 302, en la que como buen observador realiza un extenso análisis y elogio a los valores personales de los veteranos. Sin comentarios se transcriben algunos párrafos.

"He observado que algunos Jefes reputan por edad avanzada en los Guardias la de 40 a 45 años ...con lo que no estoy conforme ...pues que la edad de un Guardia debe reputarse por el servicio que últimamente pueda prestar, el estado de robustez y la agilidad en que se encuentre... En junio de 1845 previene que si la juventud tiene ventajas ...para persecuciones en despoblado ...la veterana madurez respetable por sus canas... las tenía también para el servicio dentro de las poblaciones ...esta justa consideración hace que prevenga a V.S. ...no debe reputarse como edad avanzada... 45 años ...ni aun la de 50 para un Sargento; a esta edad se está libre de las pasiones y escarrios (sic.) propios de la juventud...".

Fue sin duda este conocimiento y valoración

del factor humano lo que hizo a Ahumada tan exigente al establecer las condiciones de ingreso y la imposición de una formación continuada, aspectos en los que insiste periódicamente hasta su cese en 1858. Y quizá la principal clave de su éxito.

Algunas circulares recogen también los **premios y castigos** concedidos e impuestos, es decir el empleo del poder premiator y poder coactivo de la Dirección (25).

Su publicación responde más a un principio de ejemplaridad que al reflejo de la realidad en sí, su número es mínimo en relación con el total.

En las que se refieren a castigos, no más de una docena, aparece como característica la rapidez con que la falta es castigada, "...cuatro Guardias de la 2.ª Compañía del 6.º Tercio, al dirigirse a esta corte cometieron el delito de desertión. En el día de la fecha ya están navegando para cumplir el tiempo de su empeño en América...". Circular número 165 de junio del 48.

En la mayoría figura el infractor con nombre y apellidos, posiblemente para que la impresión sea más viva y cunda más fácilmente el ejemplo, y no es raro que se publiquen unas a continuación de otras. (Por ejemplo, de finales de mayo a mediados de junio de 1848, cuatro seguidas.)

**Los malos tratos** a paisanos los castigó Ahumada severamente. La Circular número 269 de marzo de 1850 da prueba evidente:

"El Cabo..., Comandante de Puesto de Getafe, se permitió dar de palos el día 3 del actual a un vecino de aquel pueblo. Este proceder tan contrario a cuanto está prevenido en los Reglamentos del Cuerpo, ha sido castigado con una rigurosa prisión, pérdida de los galones y una multa de 120 rs. a favor del interesado..."

Otra nota peculiar en este aspecto fue la creación del Fondo de Multas en octubre de 1845 con la finalidad de "...adoptar medidas de corrección..." a los desapicados en la instrucción primaria, obligatoria, Circular número 49, fondo que posteriormente se aplicó en diversas atenciones.

Aunque parezca extraño el empleo de sanciones pecuniarias en la Guardia Civil, donde los castigos eran impuestos de acuerdo a lo determinado en las Reales Ordenanzas y en el Capítulo 6 del Reglamento, existían antecedentes en otras organizaciones que posiblemente indujeran a tomar esta decisión. En el Nuevo



Colón figuran como tales el Cuerpo de Carabineros, las Brigadas Sanitarias y otras instituciones militares (25).

Si se revisan en conjunto las circulares, destaca finalmente en gran parte la secuencia en el empleo de los tres medios que para dirigir la conducta humana describía Mira y López (26): se apela a la **razón** (persuasión) al exponer motivos y fundamentos, al **sentimiento** (sugestión) al exaltar valores personales, el compañerismo y la familia, y se apela al **deber** (compulsión) al realizar la misión su aprecio social, y dar a conocer las consecuencias de su incumplimiento.

En resumen, el estilo de mando de Ahumada se caracterizó por una clara tendencia humanista, una motivación basada en el convencimiento y en la importancia de la misión, una comunicación muy intensa, numerosas medidas de acción social, empleo de incentivos, y un uso moderado de los medios coercitivos. Destacó la importancia del factor humano tanto en conjunto como individualmente, y con una clara misión de objetivos concibió una Institución de servicio al Estado y de auxilio y apoyo a sus ciudadanos.

Su personalidad y estilo sin duda influyeron poderosamente en la organización, en su continuidad y en su eficacia. ■

## NOTAS

- (1) F. Aguado Sánchez. "El Duque de Ahumada fundador de la Guardia Civil", Madrid 1985. (2.ª edición, 1.ª en 1965). E. Martínez Ruiz. "Creación de la Guardia Civil". Madrid 1976.
- (2) D. López Garrido. "La Guardia Civil y los orígenes del Estado centralista", Madrid 1982.
- (3) M. Ballbé. "Orden Público y Militarismo en la España constitucional". Madrid 1983.
- (4) A. Morales Villanueva. "Las fuerzas de orden público". Madrid 1980.
- (5) (3) y (4) D. López Garrido, ob. cit., págs. 151 y 156.
- (6) F. Aguado Sánchez, ob. cit., págs. 19, 25, 28, 32 y 36.
- (7) F. Aguado Sánchez, ob. cit., págs. 65, 114, 117, 118, 122, 198, 304 y 341.
- (8) F. Aguado Sánchez. Láminas IV y XII y página 338.
- (9) Por ejemplo en Psicología de J.O. Whittaker. México 1970.
- (10) Centro de Estudios Históricos de la Guardia Civil.
- (11) J. A. Vallejo-Nájera atribuye gran importancia a la correspondencia interna como fuente de estudio del psiquismo. "Locos egregios", pág. 16. Madrid 1977.
- (12) Bronca o "chorreo".
- (13) Recopilación de Reales Ordenes y Circulares de interés general para la Guardia Civil. Madrid 1854. CEHGC.
- (14) Nos referimos a las normas para evitar accidentes con armas de fuego, que recogimos en la Revista de Estudios Históricos de la Guardia Civil número 38 de 1987.
- (15) Circulares números 37 y 38 de julio de 1845.
- (16) Knowles y Saxberg. "Estilos de Dirección". Bilbao 1980.
- (17) J. Almirante. "Diccionario Militar". voces: Baqueta, Disciplina, Táctica. Madrid 1869.
- (18) M. Weber. "Economía y Sociedad". México 1944.
- (19) Enciclopedia de las Ciencias Sociales. Madrid 1979.
- (20) M. Pena Baztán. Dirección de Personal. Barcelona 1982.
- (21) H. Fricchichs. "La moderna dirección de personal", pág. 231. Madrid 1976.
- (22) F. Aguado Sánchez, ob. cit., pág. 305.
- (23) E. F. Huse y L. Bowdich. "El comportamiento humano en la organización". Bilbao 1975.
- (24) A. de Bacardi Nuevo Colón. "Tratado de Derecho Militar de España y sus Indias". Barcelona 1878, 3.ª ed.
- (25) E. Mira y López. "La Psiquiatría en la guerra", pág. 157. Buenos Aires 1941.



## **ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE EL PAPEL DE LA "SOUTH AFRICAN POLICE" (SAP)**

**CARLOS SANTOS**

Profesor de la Escuela de Altos Estudios  
de Ciencias Sociales (París)

**H**AY una estrecha unión entre el desarrollo de los "homelands" (reservas de nativos), el control del espacio sudafricano y la "South African Police" (Policía de África del Sur). Erigida en 1913 en fuerza de seguridad nacional y generalmente definida con respecto a la relación interna, la SAP desempeña un preponderante papel en la gestión del contenido de las fronteras de los "homelands", o sea, del territorio que encierran y de las propias fronteras.

La SAP ocupa un lugar importante a ambos lados de las fronteras de los "homelands", no resultando fácil descubrir donde empiezan y donde terminan. La presencia de la SAP, estructura compuesta desde el principio exclusivamente por blancos, sobre todo "afrikaaners", en las fronteras de los "homelands" y de los países vecinos, es importante.

Recordemos que los efectivos de las fuerzas armadas sudafricanas (SADF) resultan insuficientes para el control de tan amplios espacios, siendo incluso inferiores a los de la SAP, estructura que tiene un estatuto privilegiado y que incrementó su influencia como consecuencia de los disturbios de Shaperville (1960), tal y como demuestra el número de sus oficiales, de entre los que el General fue uno de los elegidos como consejero del señor Primer Ministro (1).

En 1966 había 28.600 policías contra 21.700 militares, mientras que en 1974 los efectivos



de la SADF no alcanzaban a los de las fuerzas paramilitares, siendo su proporción cuantitativa de 75.000 contra 47.500, de los que 47.500 son profesionales y 31.750 son reclutas (2).

La función de control estratégico del espacio que le es asignado le dan una enorme autoridad y una grandísima influencia a nivel de toma de decisiones, así como cierto nivel de autonomía de funcionamiento.

Esta función, primordial durante un período en el que la amenaza se centra esencialmente sobre la dinámica del movimiento negro, es tratada de una forma bastante superficial e ignorada por la mayoría de los especialistas.

Philippe FRANKEL, uno de los escasos especialistas sudafricanos en problemas de seguridad y de la SAP, subvalora la importancia de esta función.

En un trabajo muy rico, centrado esencialmente en torno a la reorganización de la SAP en los años 60, así como en la relación entre la cultura política de los negros y el comportamiento de la policía, el autor describe y analiza esta estructura como un instrumento de conservación de la cohesión étnica, que tendría el monopolio del mantenimiento del orden y que podría, en casos excepcionales, amparándose en la Ley de Defensa de 1957, recurrir a la SADF (3).

Utilizando casi exclusivamente los datos y los trabajos intermediarios, lo que resulta comprensible en razón de las dificultades de acceso a esta estructura, Philippe FRANKEL sólo estudia profundamente las dos funciones definidas por la Ley de 1958 (4), o sea, la función de control político y la de socialización.

El autor constata que el endoctrinamiento a los valores del "apartheid" sufrido por los policías sudafricanos en las academias de Hammans, Bishop Lavis, Kraal y Wentworth les induce a considerar a toda oposición interior como ilegítima, cultivando el desprecio por la población negra, a la que consideran inferior, perezosa e inculta, fomentando acciones rápidas y violentas contra los perturbadores del orden, que generalmente son etiquetados como terroristas, delincuentes, marginados, gentes de mala vida y criminales (5).

La violencia de los negros no tiene justificación, ya que, según los policías, tiene su origen en individuos de escaso sentido de la moralidad y de estructuras mentales poco desarrolladas. En otras palabras, esta violencia es ejercida por individuos dotados de una tendencia natural hacia la agresividad (6).

Al carecer de sentido la violencia de los negros, consideran la coacción y, sobre todo, la fuerza física, como los medios más eficaces

para hacerles entrar en razones y para obligarles a aceptar el orden de un sistema de cuya integridad moral y política se consideran garantes.

En el proceso social sudafricano la obligación no es verdaderamente "un instrumento de reserva empleado como último recurso" (7).

Los policías suelen usarla y abusar de ella.

La obligación no es, por tanto, el único instrumento de coacción analizado en el trabajo de Philippe FRANKEL, siendo una lástima que no explote algo más los datos relativos al contenido de los programas en las academias, a las formas de entrenamiento, a la selección de policías no blancos y al futuro policial de África del Sur, así como a la utilización de los indicadores en las organizaciones más representativas del pueblo negro, y a las manifestaciones violentas, que muchas veces tienden a demostrar que la violencia es un hecho de negros que atacan a otros negros.

Philippe FRANKEL también insiste en el papel persuasivo de la SAP. Las exigencias coyunturales convierten a esta estructura en un instrumento de socialización muy a tener en cuenta.

La degradación de la vida cotidiana en los municipios hace de los terrenos urbanos campos privilegiados para la intervención de la SAP, que, no obstante, sigue ejerciendo un papel más importante en las zonas rurales, que es donde se desarrolla el deterioro de la situación de los negros.

El desplazamiento progresivo de los campos de intervención de la SAP hacia los centros urbanos ha provocado un crecimiento de las necesidades de reclutamiento, lo que originó la puesta en marcha de una fuerza multirracial. Negros, mestizos e indios, utilizados desde el siglo XVIII por los blancos durante violentos enfrentamientos, fueron integrados tanto en la SAP como en la SADF (8).

En 1971 la cuarta parte de los componentes de la PRF (POLICE RESERVE FORCE) estaba constituida por personal no blanco. El reclutamiento de negros para esta institución, que fue creada en 1961, así como para la SAP, para cubrir vacantes de subalternos, percibiendo salarios claramente inferiores a los de sus homólogos blancos, aumentó considerablemente en los años sesenta, período éste en el que se acentuó el rechazo de los blancos con respecto a estas instituciones.

Dada la naturaleza y la rutina de las relaciones de los negros con la policía en una sociedad en la que el aire está cargado de violencia y en la que la conservación del orden está en



función de leyes fundadas sobre un sistema de segregación que excluye a quienes adoptan comportamientos inaceptables para el sistema, resulta inconcebible no poner énfasis en un estudio sobre la SAP, sobre las funciones de control político y sobre la socialización.

La principal misión de los policías sudafricanos es la de controlar una comunidad que no es la suya. El trabajo de Philippe FRANKEL es, sin duda, la contribución más significativa publicada hasta la fecha en lo concerniente a la SAP en el refuerzo del orden discriminatorio del apartheid, a pesar de la superficialidad de los elementos de explicación sobre dos características capitales de esta fuerza paramilitar: la autoridad y la jerarquización de las funciones, así como, sobre todo, la relación entre las ciencias sociales y la SAP que, rechazando la intervención del sociólogo o de cualquier otro especialista, se alimenta mucho de trabajos realizados por ciertos organismos de investigación.

No obstante, el trabajo de Philippe FRANKEL peca de ausencia de análisis sobre la responsabilidad de esta estructura en la gestión interna y externa de los "homelands".

El estado embrionario de las estructuras nacionales en los "homelands" exigía la creación de instituciones susceptibles de incrementar las capacidades de gestión del espacio interior, que era el suyo. De entre las nuevas instituciones, las que fueron objeto de las mayores inversiones fueron las fuerzas paramilitares (policía y guardia nacional).

El encuadramiento de estas fuerzas fue efectuado en gran parte por la SAP, aunque oficiales pertenecientes a la SADF desarrollaron un importante papel.

El equipo, la formación, el entrenamiento y la selección de los nuevos reclutas de las unidades paramilitares están a cargo de policías blancos, generalmente experimentados, y que cuentan con el apoyo de los célebres "sellous scouts" rhodesianos, conocidos por sus expeditivos métodos de acción tras su intervención en Malasia (9).

La misión de los policías blancos era la de preparar a sus colegas negros en el mantenimiento del orden interno, tanto en las ciudades como en las zonas rurales, con una disciplina de hierro y, si la situación lo requería, con el empleo de métodos expeditivos, incluyendo en las enseñanzas el aprendizaje de nuevas técnicas de lucha contra las guerrillas y de combate contra marginados y malhechores.

El objetivo es la creación de Estados estables y fuertes, calcando sobre el modelo sudafricano la estructura organizativa de los policías, de

los guardias nacionales y de las fuerzas armadas locales, evitando en todo momento la dispersión en el porte de armas. Los policías blancos, muy advertidos por los problemas que azotaban a su institución como consecuencia de la ampliación de reclutamiento de no blancos, miden el peligro de armar de entrada a sus colegas, reclutados generalmente de entre los parados.

Los policías blancos, que en principio tenían esencialmente experiencias rurales, se adaptaron con relativa rapidez a sus funciones ciudadanas en los "homelands" y en los "townships", aprovechando el saber hacer técnico que habían adquirido en la administración de la inspección agraria y en la protección de las granjas situadas en las regiones fronterizas. Utilizan con relativa frecuencia a informadores, generalmente reclutados de entre los que trabajan en el exterior de los "homelands". La acción de estos confidentes, que informan a la SAP sobre las actividades de elementos subversivos fuera de las fronteras de los "homelands" y sobre sus contactos en el interior, crea una atmósfera de sospecha mutua en los "homelands".

Las informaciones y los datos proporcionados por estos informadores, así como el acceso a las fichas de registro, constituyen una importante ayuda para la vigilancia de las "idas y venidas" de los nuevos emigrantes. Esta vigilancia también se beneficia de la implantación de los puestos de policía, siempre situados en los contornos más sensibles. Las comisarías están generalmente emplazadas en zonas estratégicas, de forma que puedan proteger un perímetro de varios kilómetros y vigilar la entrada a las ciudades.

A imagen de los "townships", el tipo de urbanización de las ciudades de los "homelands" es siniestro y monótono, pues fue concebido de forma que pueda permitir una cómoda división.

Las grandes avenidas de las ciudades tienen un amplio campo de visión y están divididas en pequeños sectores fácilmente controlados por los policías allí instalados. La configuración de las ciudades limita la utilización de los factores étnicos y dificulta la penetración de elementos pertenecientes a organizaciones políticas como la ANC.

La SAP, sobre todo por medio de instructores blancos, también está estrechamente relacionada con los granjeros de los "homelands", poco numerosos por la pobreza del suelo. La SAP está sobre todo presente en las granjas explotadas por los blancos a cuenta de las élites locales, como es el caso de Lebowa (10).



La aportación de la SAP en la fortificación de los "homelands" hace que cada ciudad, así como la mayoría de las escasas granjas explotables, estén en condiciones de organizarse para la defensa ante la eventualidad de una penetración enemiga (hasta la logística es objeto de programación).

Todo policía, guardia nacional o militar de los "homelands" ejerce simultáneamente funciones de mantenimiento del orden interno y funciones de control y de gestión de un espacio bien definido.

El encuadramiento político ejercido por la SAP y la división resultante en parte por el tipo de urbanización de las ciudades exigen el acuerdo de las élites locales, que conciben generalmente la presencia de policías blancos como un medio de refuerzo de su autoridad, de su estatuto social y de su influencia a nivel de toma de decisiones.

La intensificación de la cooperación con las élites locales que perciben elevadas indemnizaciones con respecto a los salarios que se perciben en los "homelands" es indispensable para el ejercicio de la función gestonaria del espacio, que es el suyo.

Estas élites funcionan según el código sudafricano, del que se suponía estimulaba los intercambios y la comunicación entre los "homelands" y Pretoria, así como entre los distintos gobiernos de los nueve "homelands" existentes por aquel entonces (en la actualidad ya son diez). Están obligados a no tergiversar el código y a gobernar sensiblemente con las mismas leyes draconianas en Africa del Sur, lo que los convierte en verdaderos albergues de la dominación y de la explotación blancas.

La aplicación del código sudafricano es un medio de disponer de espacio, es decir, de uniformizar la forma de pensar y de actuar de todos los que allí conviven, asfixiando los conflictos entre gobernantes y gobernados y exportando estas experiencias a otros países vecinos.

Más allá de la participación de los policías blancos en la fortificación y en la gestión del espacio interior, la SAP aporta una ayuda bastante importante a los granjeros blancos aislados en las regiones fronterizas de Africa del Sur y de Namibia, así como en algunas regiones del interior.

Esta ayuda se realiza por medio de equipos militares, entrenamiento y preparación en el manejo de las armas, así como por medio de recomendaciones concernientes a la fabricación de mecanismos de protección de las granjas y de puesta en marcha de culturas específicas

como, por ejemplo, la del sisal, que por su configuración dificultan las incursiones del ANC y del SWAPO. Sus recomendaciones son generalmente seguidas por la puesta en práctica de una contribución material y humana de la SAP.

Los policías blancos contribuyen a la defensa de un perímetro bastante amplio de granjas, sobre todo por medio de redes de comunicación. Una importante red de comunicaciones de radio une a más de un millar de estaciones con los cuarteles generales, y ya fue instalada en 1963 (11).

Esta red ha permitido a los granjeros blancos de algunas regiones fronterizas de Namibia y de Africa del Sur aumentar considerablemente su potencial de vigilancia sobre cientos de hectáreas de su propiedad, e incluso más allá de las mismas.

Casi todos los granjeros blancos están en posesión de sistemas de radio. El aprendizaje del manejo de estas radios corre a cargo de la SAP. La defensa de la casa de la granja también la realizan perros adiestrados a tal efecto por policías blancos, procediéndose también a la destrucción de la maleza, que hace más difícil la observación del horizonte, e instalando alambres de espino, trampas y barreras de seguridad.

La SAP también proporciona a los granjeros una preparación en métodos de autoprotección para neutralizar cualquier ataque terrorista.

La mayoría de las granjas situadas en los contornos considerados sensibles se convierten en verdaderas plazas fuertes. La interacción entre los policías blancos y los granjeros es notoria en las regiones fronterizas de Africa del Sur y de Namibia, donde desde 1966 han aumentando considerablemente las acciones armadas del SWAPO.

Los imperativos de la coyuntura exigen el despliegue de la SAP en las regiones fronterizas más críticas, especialmente en Namibia, pero también en el triángulo Swaziland-Mozambique-Natal y el de las regiones del Transvaal limítrofes con Botswana y con Rhodesia del Sur.

Centenares de kilómetros de estas regiones son diariamente patrullados por la SAP, que en esta misión de vigilancia de las líneas recibe la ayuda de unidades de la SADF (12).

Se estima que en los años 1973 y 1974, años en los que se hizo sentir la baja en el reclutamiento de jóvenes blancos para la SAP, la gran mayoría de los policías de edades superiores a los cincuenta años han servido en estas regiones fronterizas (13).



El despliegue de miembros de la SAP a lo largo de las fronteras de los "homelands" y de los países vecinos revela su estrategia de dominación regional, tanto a nivel económico como político; este despliegue delimita los niveles de concentración entre los "homelands", ellos, y los países limítrofes de África del Sur.

La fortificación de los "homelands" constituye más un inhibidor que un estimulante de la comunicación y de los intercambios entre los distintos "homelands", aunque también entre ellos y los países vecinos.

Los dirigentes sudafricanos intentan convertir a los "homelands" en una especie de acuartelamientos de marina que navegan en aguas turbulentas y que tienen necesidad de dirigirse constantemente a una base general situada en Pretoria, al objeto de definir sus opciones y la dirección a tomar, sin disponer de la posibilidad de establecer relaciones e intercambios con las demás embarcaciones (los "homelands") extraviadas en medio de un mar desértico. ■

#### NOTAS

(1) En 1965 sólo había 21.700 soldados, ascendiendo el número de policías a 28.000. Véanse David WOOD, "The Armed Forces of African States", así como Adelphe Papers, número 27/1965, y Michael MORRIS, "Armed Conflict in Southern Africa", Jeremy Spence, Capetown, 1974.

- (2) Steven MACDONALD, "A Guide to Black Politics in South Africa", Africa Notes número 36, 5-11-1984, publicada por el Georgetown Center for Strategic and International Studies, W.D.C.; Leo MARQUARD, *The Peoples and Policies of South Africa*, Oxford University Press, 1969.
- (3) Philippe FRANKEL, *South Africa: The Politics of Police Control*, *Comparative Politics*, vol. 12, número 4, julio de 1980.
- (4) Definida en la sección 5 de la ley de 1958. Véase también Comandante General A. J. WANDRAG, *Political Unrest: Police View*, ISSUP STRATEGIC REVIEW, de octubre de 1985.
- (5) El índice de delincuencia y de criminalidad es muy elevado en África del Sur, donde persiste la tasa más elevada del mundo de presos. En África del Sur florecen las cárceles-granja. En 1972 ya había 33. Véase "Star" de 6-9-78.
- (6) Véase A. J. WANDRAG, *Political Unrest...*, op. cit.
- (7) En lugar de la fuerza y de la obligación en el proceso social con la idea del empleo como último recurso (véase Talcott PARSONS, *Sociological Theory and Modern Society*, página 285, Free Press, N. Y., 1967).
- (8) Véase Kenneth GRUNDY, *Soldiers Without Politics: Blacks in the South African Armed Forces*, Berkeley University Press, 1983. Véase también "Tiratus" de junio de 1984 y de agosto de 1985.
- (9) En lo concerniente a esta fuerza paramilitar formada en 1973, véase "SELLOUS SCOUTS TOP SECRET WAR", ed. Galago, 1982.
- (10) MAGYAR Karl, *South's Homelands: The Question of Viability*, Journal of the University of Durban Westville, 4-2-83.
- (11) En lo concerniente a la South African Police "Watchhuis", instalada en 1963, véase P. FRANKEL, *South Africa: The Politics of Police Control*, op. cit.
- (12) Véase Africa News, de 8 de mayo de 1978: L. H. GANN y Peter DUGNAN, *South Africa: War, Revolution or Peace*, Hoover Institution Press, 1978; WANDRAG, A. J., op. cit.
- (13) En 1978 había un 20 por 100 de policías menos que en 1948. Según el "Daily Mail" de 22-2-79, esta tendencia ha proseguido después de 1977. Véase sobre todo "House of Assembly Debates", vol. 70, de 1 de febrero de 1977.



# **LAS RAZONES DE LA PERESTROIKA**

**JOSE PARDO DE SANTAYANA Y GOMEZ DE OLEA**

Capitán de Artillería  
Fundación Ortega y Gasset

## **INTRODUCCION**

Desde mediados de los 80 se están produciendo en la Unión Soviética unos cambios sociopolíticos que están transformando todo el panorama internacional. Este proceso de reformas que se está llevando a cabo desde el propio poder soviético lo conocemos con el nombre de "Perestroika" y se traduce por "reestructuración" o "reconstrucción".

Que los cambios son algo real y no sólo un intento de mejorar la imagen del Estado soviético es algo que ya nadie duda. Pero todavía queda la pregunta para muchos: ¿Qué es lo que pretende realmente Gorbachov? ¿Cuál es el modelo político que nos propone? Al formular esta pregunta hay mucha desconfianza por parte de occidente, mucho escepticismo en la propia Unión Soviética y un amplio margen de respuestas posibles.

Además de estas preguntas mencionadas queda otra cuestión que puede incidir de forma importante en todos estos procesos: ¿Serán capaces el partido y sus dirigentes de controlar los movimientos antagónicos, tales como nacionalismos y distintas disidencias, que están brotando con gran vitalidad en el espacio de las nuevas libertades?

Sea cual fuere la respuesta, lo que sí se puede afirmar es que hasta el momento la perestroika ya ha aportado una significativa contribución



positiva tanto al complejo mundo de las relaciones internacionales como a la sociedad soviética.

Muchas personas consideran que hay fundadas razones para el optimismo, pero no es sólo el futuro de la paz mundial, la distensión internacional o los derechos humanos lo que está en juego, es toda una cuestión ideológica y filosófica la que está en el centro de gravedad. Y en base a la relación que se pueda establecer entre lo ideológico y la solución política concreta se construirá una oferta nueva que puede llegar a modificar las concepciones políticas de las sociedades de nuestros días.

Hay que tener en cuenta que no sólo un tercio de la humanidad vive en naciones de regímenes políticos similares al soviético, sino que también es muy importante la influencia de los diversos partidos comunistas en el resto de las naciones. Por tanto, las consecuencias del proceso de revisión y transformación no alcanzan a las naciones sólo en el contexto de las relaciones internacionales. Es principalmente en el seno de las mismas, aunque éstas no sean de orientación marxista, donde los sentimientos de descontento y de rechazo hacia los sistemas establecidos tendrán que sufrir importantes transformaciones.

Por todo lo anteriormente expuesto, podemos considerar que los acontecimientos sociopolíticos del mayor estado por extensión de este mundo juegan un papel de primerísima importancia para nuestras expectativas en el siglo XXI. Y de todo este proceso no nos interesa sólo la transformación que la Unión Soviética pueda sufrir de la mano de sus dirigentes, sino que son principalmente la reacción en parte involuntaria e imprevisible del mismo pueblo y el devenir histórico en el que subyace un amplio abanico de posibilidades los temas capitales de nuestro análisis.

## **EL PROCESO DE CAMBIO: LA PERESTROIKA**

No vamos a negar la importancia que en todo este proceso de reformas han tenido y siguen teniendo las relaciones internacionales, la guerra fría y la carrera armamentista. Pero no es desde esta perspectiva desde la que vamos a enfocar este estudio.

Consideramos que es una causa interna la cuestión de fondo en la perestroika y la situación internacional, quizá, el desencadenante y uno de los medios en que ésta se desarrolla.

Para nosotros la perestroika es una renuncia a las últimas consecuencias de las teorías

marxistas-leninistas, es con una serie de connotaciones la renuncia a seguir intentando llegar al estado final del comunismo y conformarse con un socialismo eficaz y más participativo donde no haya cabida a lo rechazable del pasado.

Las perestroikas anteriores fueron realmente lo que esta palabra significa: "reestructuración", y mantuvieron el objetivo común con la revolución. En ésta, la tercera perestroika, el nombre es una concesión ineludible a la inercia del sistema en el que ha nacido. La NEP de Lenin fue un paso atrás para después avanzar hacia el comunismo, educando y preparando al pueblo para los pasos sucesivos. Puede considerarse como la primera perestroika.

La segunda perestroika, la de Kruchov, fue una revisión del pasado, para corregir sus errores y proseguir también en el camino empezado en la revolución.

Esta tercera perestroika tiene en común con las anteriores la distensión social, la apertura y un cierto pluralismo, pero esta vez no tiene un objetivo común con las anteriores. Lo que en las anteriores fue un estado intermedio, ahora, con una situación lógicamente diferente, es un fin.

Esta es una presentación demasiado esquemática y reductiva de una realidad muy compleja en la que se suman y restan otros muchos elementos de variado carácter. El proceso de transformaciones soviético es una realidad en racimo que tenemos que ordenar linealmente para su estudio.

Empecemos por buscar el hilo conductor de la línea política e ideológica seguida por el Secretario General del Partido, Mijail S. Gorbachov, que está concretando en realidades parte de los anhelos e inquietudes del pueblo soviético, siempre en el contexto de lo posible y de una situación nacional e internacional compleja y cambiante.

## **GORBACHOV, UN HOMBRE PARA ACABAR UN SIGLO**

Cómo y por qué este hombre alcanzó el cargo de Secretario General del Partido, aunque muy importante, no es objeto de este estudio. Lo que sí lo sería es el conocimiento de su vida, su entorno desde la infancia, su forma de ocupar el tiempo libre, sus aficiones en el ámbito intelectual, su relación con la religión, etc. Pero nos ha sido imposible recopilar datos e información al respecto y renunciamos a este capítulo



para iniciar el estudio con su libro "La perestroika".

En el capítulo dedicado al lector vemos ya algunos planteamientos claros sobre los que se estructura su pragmatismo político. Si Marx dijo que "los obreros no tenían otra cosa que perder que sus cadenas", es evidente que hoy frente a una guerra todos tenemos todo que perder. Su libro es pues una llamada al sentido común, al diálogo y al espíritu de cooperación. Gorbachov usa el término de "nuevo pensamiento político". Dice textualmente: "El más importante de los elementos que han inspirado la perestroika ha sido la comprensión de que no se estaba utilizando plenamente todo el potencial del socialismo". Termina el capítulo al lector afirmando: "De ninguna manera pretendemos afirmar que nuestro enfoque es el único válido. No poseemos soluciones universales".

Hay en estas afirmaciones una ruptura con el marxismo, más o menos encubierta, pero muy significativa. No se definen los demás sistemas políticos como errores o sistemas antinaturales. Se pretende encontrar una fórmula política socialista sin una definición previa y con margen de acción. Y se acepta que la historia cambiante requiere soluciones distintas no estrictamente en función de los principios del materialismo histórico.

El capítulo: "El regreso a Lenin: una fuente ideológica de la perestroika" merece un detallado estudio. Cito textualmente: "... Las obras de Lenin y sus ideales socialistas seguían siendo para nosotros una fuente inagotable de creativo pensamiento dialéctico, de riqueza teórica y de sagacidad política. ... Las obras escritas por Lenin en los últimos años de su vida han suscitado especial interés. ... En la actualidad tenemos una mejor comprensión de las últimas obras de Lenin, que constituyen en esencia su legado político". Recuerdo al lector que los últimos años de Lenin, la esencia de su legado político, según Gorbachov, son los que coinciden con la puesta en práctica de la NEP de la que ya hemos hablado. No es, pues, el Lenin fundador del partido bolchevique, ni el líder de la revolución, ni el primer hombre que intentó construir una sociedad sin propiedad privada, el inspirador de Gorbachov. La esencia del legado de Lenin es aquella política, la menos marxista y nada comunista, que Lenin puso en práctica después de la guerra civil, dando pasos en sentido contrario de los logros de la revolución, para reactivar la economía, que no había forma de hacer funcionar en medio del desorden y sin el sistema de mercado, según había sido en la época del comunismo de guerra. Otra afir-

mación importante que Gorbachov hace acerca de Lenin es: "Lenin tenía la rara cualidad de percibir en el momento justo la necesidad de hacer cambios radicales, de reconsiderar todos los valores, de revisar las directrices teóricas y las consignas políticas".

Tiene especial significación el que se haga mención a la reconsideración de los valores. Pues es esto precisamente lo que pensamos que está ocurriendo en la perestroika.

Vamos a ver que dice Gorbachov del hombre: "La perestroika representa el más profundo respeto hacia el individuo y hacia la dignidad personal". "En la actualidad nuestra principal tarea consiste en elevar espiritualmente al individuo, respetando su mundo interior y proporcionándole fuerza moral. Pretendemos que todo el potencial intelectual de la sociedad y todas las posibilidades de la cultura se dediquen a moldear personas socialmente activas, espiritualmente ricas, justas y concienzudas...". "Me parece que aquí vale la pena hacer mención de un rasgo específico del socialismo. Estoy pensando en el alto nivel de protección social que se da en nuestra sociedad. Por una parte, se trata de un beneficio indudable y uno de nuestros logros más importantes; por otra parte, permite que algunas personas se conviertan en gorriones...". "Sin embargo, también somos conscientes de que existen personas deshonestas que tratan de explotar estas ventajas del socialismo; conocen perfectamente sus derechos, pero no quieren oír hablar de sus deberes. Trabajan mal, se desentienden de sus responsabilidades, beben en exceso. Hay un buen número de gente que ha adaptado las leyes y las prácticas existentes a sus propios intereses egoístas. Es muy poco lo que ofrecen a la sociedad, pero se las arreglan para sacar de ella todo lo posible e incluso lo que parece imposible. Viven de ingresos no merecidos." "Si aprendemos a trabajar mejor, a ser más honrados y decentes, entonces podremos crear un sistema de vida verdaderamente socialista."

En todo esto no vemos el más mínimo rastro de la concepción que Marx tenía del hombre. Y es más, se aprecia una inversión en una parte esencial del humanismo marxista. Si Marx dijo que había que cambiar las estructuras económicas de la sociedad para cambiar al hombre, Gorbachov parece admitir que no hay otra forma de cambiar la sociedad que cambiando al hombre, elevando su nivel de moralidad y en un sistema donde los decentes sean favorecidos y los vagos y perezosos penalizados.

Vamos a ver que propone para adaptar las propuestas de la perestroika a este hombre;



"La política de la perestroika pone las cosas en su lugar. Estamos restaurando plenamente el principio básico del socialismo, de cada cual según sus capacidades, a cada cual según su trabajo. Queremos afirmar la justicia social para todos, derechos iguales para todos, una sola ley para todos, una misma disciplina para todos y altas responsabilidades para todos".

Otra inversión de uno de los postulados básicos del humanismo marxista es que si Marx había tomado de Hegel el concepto de la supremacía de la especie sobre el individuo, parece que el reformismo de Gorbachov va en el sentido contrario, el de la recuperación de la individualidad humana, aunque no en el sentido liberal de individualismo como agente económico. Sobre esta cuestión volveremos más adelante.

Otra afirmación importante que encontramos es: "Tengo bien presente desde hace tiempo una declaración muy notable formulada por Lenin: el socialismo es la creatividad viva de las masas", nos da a entender que el socialismo no tiene que ajustarse a fórmulas prefijadas, sino que hay que dejar que a través de la participación del pueblo éste se vaya perfilando. En una de las pocas referencias al marxismo-leninismo leemos: "Los clásicos del marxismo-leninismo nos legaron una definición de las características esenciales del socialismo, no una imagen completa y detallada del mismo. Nos hablaron de sus fases previsibles según la teoría, pero es a nosotros a quien corresponde demostrar cómo debe ser la fase actual". Esta última afirmación es un sutil alejamiento de la fidelidad a ultranza del marxismo-leninismo, y es lo más avanzado al respecto que Gorbachov podía permitirse escribir.

Una última reflexión que vamos a hacer acerca de este libro es el hecho de la permanente referencia al socialismo frente a la ausencia de referencias importantes y comprometidas al comunismo y al marxismo-leninismo. Como cosa destacable podemos decir que la primera vez que en el libro hace referencia al comunismo lo hace en una valoración peyorativa donde dice: "Es posible que en algunos aspectos hayamos perdido la orientación, adoptando normas ajenas a las nuestras propias: por ejemplo, hemos comenzado a adquirir una filistea mentalidad comunista".

Al analizar los discursos de Gorbachov y el contenido ideológico de sus declaraciones nos encontramos con el problema de distinguir el verdadero mensaje de las concesiones a la inercia del sistema. Una de las primeras cosas que nos llama la atención al hacer un seguimiento

de su línea política es que todos los pasos que ha dado han sido precedidos de una preparación previa en el ámbito de las declaraciones. Se puede decir, por tanto, que Gorbachov es todo lo contrario de un demagogo, y que existe una sorprendente relación entre sus palabras y sus hechos. Vemos también que hay cuestiones en las que mantiene unos criterios firmes desde un principio, y cuestiones en las que va avanzando a un ritmo lento pero decidido. El mismo ha declarado: "La política es el arte de lo posible". Y él, en su pragmatismo, sigue esta consigna de forma inteligible. Además ha aprendido de Lenin la lección de que lo importante es el objetivo y no importa hacer concesiones en el camino que lleva hasta él.

Al estudiar los discursos y las declaraciones de Gorbachov hechas en ambientes distendidos vemos una serie de características que definen de forma importante su concepción política: La primera es una permanente llamada al sentido común y a la necesidad de mejorar las relaciones internacionales en los términos de respeto, comprensión y entendimiento recíproco. Vemos también un decidido empeño de encontrar unas fórmulas políticas y sociales mejores, pero no de aceptar otras ya establecidas y muy en concreto las liberales capitalistas. Cito textualmente palabras de Gorbachov: "Pongámonos de acuerdo, le dije yo al presidente Reagan, en respetarnos mutuamente y en respetar ante todo la elección de cada pueblo. Yo pienso que nosotros nunca deberíamos permitir una situación entre nuestros pueblos en este complejo mundo que encontrarse algo distinto al respeto, a la confianza en cada pueblo y al reconocimiento a cada pueblo del derecho a hacer una elección política, ideológica, cultural..., etc.

Nosotros haremos nuestros asuntos tal como los entendemos, partiendo de nuestros valores, de nuestros principios. No necesitamos modelos ajenos, no necesitamos valores ajenos a los nuestros. Sobre los hombros de nuestra sociedad hay siglos. Dentro de dos o tres días vamos a celebrar el milenario del bautismo cristiano de Rusia, y los pueblos transcaucásicos y de Asia Central tienen sus raíces en la profundidad de los milenios.

Además consideramos que la variedad del mundo, el hecho de que todos seamos distintos, no hace al mundo peor. Al contrario, se tiene la posibilidad de confrontar, intercambiar, tomar unos de otros todo aquello que valga, todo aquello que se refiere a los valores comunes de los hombres, a sus progresos". (Discurso de M.S. Gorbachov en el encuentro con los representantes de los distintos estamentos



sociales internacionales, pronunciado después de la visita de Reagan a Moscú. "Pravda", 4 de junio de 1988.)

Otra característica de Gorbachov es la ruptura con una fuente única de inspiración, y la aceptación de la totalidad de la historia y de la experiencia permanente como modelador de las soluciones concretas en lo político, en lo social y en lo económico.

El hecho de que Gorbachov haya citado la celebración del milenario al hacer una referencia al patrimonio histórico, como una riqueza que proyecta a la nación hacia el futuro, es muy significativo porque supone una ruptura con el pasado ideológico del marxismo-leninismo y una apertura a nuevos valores.

**De todo este capítulo podemos sacar la conclusión de que Gorbachov es un hombre que piensa por encima de todo en el futuro, que ha renunciado a alcanzar el paraíso comunista y que tiene por proyecto la reconstrucción de su nación sobre unas bases socialistas. Que su socialismo necesita de una elevación de la moral del individuo, que este individuo necesita recuperar protagonismo frente al Estado, y que se ve obligado a hacer todo esto en el contexto de la inercia, y sin presentar una ruptura total con el pasado reciente, pero para quien el marxismo-leninismo no pasa de ser un signo de identidad de su nación y del conjunto de naciones que forman parte del bloque.**

Gorbachov, como hemos podido ver, ha tenido la valentía de asumir una realidad, de no cerrar los ojos y ha abrazado una gran reforma que se está encontrando con grandes dificultades.

Esta nueva óptica hace que para poder llevar a cabo su programa de reforma interior sea necesario que la Unión Soviética mejore sus relaciones con el exterior.

Es en este terreno de la política exterior donde está alcanzando grandes éxitos, pero, sin embargo, después de cuatro años en el poder el programa económico ha causado mucho revuelo sin apenas llegar a conseguir nada sustancial. Inclusive algunas reformas relativamente poco importantes han generado una importante reacción. Por ejemplo, a la libertad para formar cooperativas se han opuesto los conservadores y sectores significativos de la opinión pública basándose en que fomentan una desigualdad injustificable y un exceso de privilegios. Las reformas fundamentales y más problemáticas de la estructura de precios y de la convertibilidad del rublo ni siquiera se han intentado. Entretanto el problema de las nacionalidades se ha agudizado.

Así pues, el líder soviético se ve enfrentado a varios dilemas. Las reformas económicas exigen una descentralización del poder; sin embargo, la descentralización genera una nueva confusión y reduce la capacidad de los dirigentes para controlar la orientación del cambio. Y, lo que es más importante, la descentralización supone un reto para la propia legitimidad del estilo soviético de socialismo, basado en una autoridad muy centralizada.

En su proyecto de política interior hay un aspecto en el que Gorbachov ha hecho especial hincapié, y en el que hay que reconocerle importantes progresos. Me refiero a su decidida intención de adecuar la realidad a las leyes. En muchos casos si no puede adecuar la realidad a las leyes, adecúa las leyes a la realidad. Valga como ejemplo la legalización de situaciones que se estaban dando de hecho, como hacer de taxista con el coche privado, consultas privadas de los médicos en sus casas y otras formas de conseguir sobresueldos que ahora son legales.

Al respecto de las últimas intenciones que Gorbachov tiene en política exterior, hay que aceptar que es el líder de una gran nación, y que cuando él llegó al poder heredó una situación muy difícil. El proceso de reformas internas podría poner en peligro la situación hegemónica en la que la nación se encuentra. Por otra parte, acometer reformas excesivamente bruscas en los planteamientos militares heredados podría aumentar las tensiones en el seno del poder soviético y sería perder de golpe unas importantes bazas para seguir manteniendo la iniciativa en las ofertas de imagen hacia el mundo.

## EL FENOMENO DE CAMBIO EN LA SOCIEDAD SOVIETICA

Al contrastar la interpretación que Marx hizo del mundo, y la que hoy puede hacer un hombre que viva en la Unión Soviética, tenemos que empezar por comprender que ha cambiado de forma sustancial todo el ambiente ideológico y filosófico, y sobre todo la realidad de las formas de vida y de los problemas y anhelos de los hombres de entonces y los de ahora.

Cuando Marx desarrolló su pensamiento el hombre interpretaba su realidad y el mundo desde las premisas ilustradas y con la experiencia vivida de la Revolución francesa. Hoy es una forma distinta de pensar y la experiencia vivida desde la Revolución de octubre, lo que configura una mentalidad.



En la Unión Soviética, como en todas las naciones, la realidad se interpreta de formas diferentes en los distintos grupos ideológicos, pero aun así existe una corriente psicológica común en la que todos están inmersos. Existe en la URSS una gran inercia y amplios sectores de la nación se resisten a los cambios y a la crítica que se está haciendo del pasado. Pero en todos existe una sensación de que las cosas no van tal como quisieran, y de alguna forma, incluso estos sectores inmovilistas, aceptan que la realidad no se ajusta a los ideales que propugna el partido.

La corriente psicológica común acepta, pues, que de las teorías marxistas-leninista a la realidad hay un gran abismo. Ante esta realidad es ante la que reaccionan de forma distinta los diferentes sectores, y esto es lo que hace que tanto unos como otros presenten sus ideologías en el contexto de la perestroika.

Uno de los factores a considerar es el dramatismo del pasado vivido que se encarna en la crítica al stalinismo, aunque lo que ocurrió con Stalin ocurrió con Lenin, Kruchoy y Breznev en grados menores. Esta crítica está minando profundamente el prestigio de la ideología oficial, ya que fue en nombre del comunismo en el que se cometieron todas aquellas atrocidades. Las generaciones que se educan conociendo aquella realidad, ya no podrán tener fe en las ideas por las cuales se cometió la represión política con más víctimas de la historia. Hay que tener en cuenta que un porcentaje muy elevado de la población nunca llegó a ser consciente de lo que estaba pasando. Cito artículo de María Chegodavaeva ("Novedades de Moscú" número 9, febrero 1989): "Cuando hoy hablamos de la época de Stalin, recordando a millones de destinos humanos destrozados, la terrible tragedia de la lucha contra el campesinado rico, las ejecuciones sin instrucción ni tribunales, la atmósfera de desconfianza y miedo; (...) no dejamos de preguntarnos con amargura y dolor: ¿Cómo pudo vivir así nuestro país, nuestro pueblo, cada uno de nosotros?"

Pero lo peor de todo es que siempre se trató de inculcarnos que nada de eso había existido. (...) En la búsqueda de una respuesta a la pregunta de cómo pudo ocurrir aquello, debemos tener presente que el "imperio de Stalin" se apoyaba en la mentira, abierta y descarada, en la hipnótica sugestión de que lo negro era blanco, en la miseria y la abundancia; en la mediocridad y la majestuosidad; que la época stalinista era la encarnación real de aquello por lo cual se luchaba y con lo que se soñaba,

para lo cual vivieron y perecieron los mejores individuos de todos los tiempos y pueblos".

Otro factor que acaba de incidir significativamente es el de las elecciones. Si hasta ahora siempre se había sostenido que el partido representaba al pueblo, estas elecciones, aunque no se puedan considerar realmente democráticas, han demostrado que aquella afirmación era excesivamente optimista.

De esta forma se han movido los cimientos de los dos pilares ideológicos que mantenían al Partido Comunista en una posición intocable frente al pueblo: Ni el partido lidera al pueblo para su bien, ni representa al pueblo sin lugar a dudas. Ahora no queda más remedio que aceptar que el partido puede cometer errores y desviaciones en su papel de líder y que no todo el pueblo se ve representado en el partido.

He aquí, pues, uno de los problemas que claramente preocupan al pueblo soviético y que fue largamente debatido antes de la XIX Conferencia del Partido. Hay que establecer límites al poder; el poder tiene que someterse a las leyes, y el pueblo tiene que recobrar protagonismo.

Vamos a ahondar ahora en un estudio más filosófico. Como habíamos dicho, Marx desarrolló su pensamiento en una época y en una sociedad muy distinta. Para Marx, como para los ilustrados de su tiempo, las tesis de Rousseau acerca del buen salvaje o las del contrato social eran una importante fuente de inspiración. El hombre, al contemplar la naturaleza y observar la armonía que ordena ésta, se pregunta: ¿por qué la sociedad humana carece de una armonía similar? Los ilustrados estaban convencidos de que esta armonía habría de alcanzarse, creían en el progreso indefinido y en el hombre naturalmente bueno. Buscaban, por tanto, haciendo uso de la razón, corregir las desviaciones que la sociedad humana tenía, para que la misma sociedad se ordenara siguiendo los principios naturales. Es, pues, una obsesión de su tiempo buscar los principios naturales de los distintos campos y ciencias.

Marx cree, pues, haber encontrado la clave en la propiedad privada. En la naturaleza no hay propiedad privada, por tanto reina la libertad y la igualdad, en la naturaleza no hay maldad. La praxis concretada en la lucha de clases ha de corregir las desviaciones de la sociedad, y la sociedad sumida en un proceso de progreso indefinido alcanzará el paraíso en la tierra, la fase final, el comunismo.

Todo su pensamiento impregnado de una interpretación economicista materialista es una



confirmación y argumentación de esta primera interpretación.

La dialéctica de Hegel y su filosofía, así como el materialismo de Feuerbach, la economía política inglesa y los estudios de los socialistas, son los instrumentos que él armoniza y que dan como resultado una visión total del hombre y del medio en que el hombre se desenvuelve.

Si estudiamos las premisas desde las que en la actualidad el hombre interpreta su realidad y la realidad que le rodea, vemos claramente como la idea de progreso ha sufrido una profunda transformación; a un soviético le resulta difícil imaginarse a un hombre naturalmente bueno, y la humanidad se ve a sí misma amenazando la armonía de la naturaleza. Desde esta óptica es difícil seguir teniendo fe en que el proceso final se desarrolle tal como Marx proponía.

Los pilares de la argumentación marxista también se están cuestionando o han sufrido transformaciones en el proceso histórico: en primer lugar vemos como desde el mismo poder el materialismo que se predica, o más bien que se ha predicado, no es estrictamente el materialismo marxista (que es el que se estudia). Después de la 2.ª Guerra Mundial se empieza a predicar un materialismo más similar al de Feuerbach, en el que se da a entender que los hombres se sienten solidarios unidos por lazos espirituales y no estrictamente económicos. Este es además un materialismo de exaltación patriótica, que entra en competencia con la identidad de clase.

Este fenómeno, unido al hecho de que en sus reacciones y últimas concepciones espontáneas los soviéticos son más idealistas que materialistas, por encima de que se consideren ateos y materialistas, hace también que el conjunto de la filosofía marxista no sea el rector del pensamiento del hombre en tiempos de la perestroika.

Vamos a ver las razones de esta aparente paradoja, que supone que en el imperio materialista el hombre sea más bien idealista. Marx, como ya habíamos indicado, vive y desarrolla su pensamiento en una sociedad liberal capitalista donde el dinero y las relaciones económicas alcanzan un gran protagonismo, y que podrían hacer pensar que son la razón principal del ordenamiento de la sociedad humana. Desde esta perspectiva Marx analiza la problemática de las relaciones entre los hombres. El hombre soviético, sin embargo, vive en una sociedad distinta, donde hay que estar permanentemente luchando para salir adelante, donde el hombre está sometido a situaciones forzadas, en una sociedad que pretende ordenarse según unas

ideas prefijadas. Todo tiene una explicación que no responde a un problema estrictamente económico, sino al intento de conseguir una sociedad que sea más perfecta, más justa, mejor en definitiva. El hombre está por tanto frente a preguntas de tipo conceptual e ideológico y no entiende de rendimiento económico, interés, competitividad y demás elementos que caracterizan a las sociedades de occidente. Una sociedad así hace que el hombre interprete su existencia de otra manera, y desde luego no favorece un hombre cuya seguridad y cuyo anhelo sea su sueldo. Es, por tanto, un hombre idealista y no materialista.

Una circunstancia que intervino en el proceso de inversión de valores fue el hecho de que Stalin durante la 2.ª Guerra Mundial apelara a la iglesia ortodoxa, para que ésta levantara al pueblo contra los nazis, en nombre de la salvación de Rusia (la iglesia ortodoxa siempre ha estado identificada con el sentimiento de nación rusa).

Ahora, después de la celebración del milenario del bautismo cristiano de Rusia (junio 88), la Iglesia ha recobrado protagonismo y está dispuesta a colaborar con el proceso de reformas. Al mismo tiempo esto supone una negación de la interpretación materialista del hombre.

Esta inversión de valores con respecto a occidente, donde las personas, aunque no se consideran materialistas, tienen claras actitudes economicistas, representa un fenómeno interesante y que pesará significativamente en la configuración del hombre soviético y en la nueva sociedad de la perestroika.

Por último queremos destacar una de las cuestiones que más decididamente se está replanteando tanto desde el poder como desde diversos sectores sociales reformistas. Marx había tomado de Hegel la idea de la supremacía de la especie sobre el individuo. Esta idea ha vertebrado las teorías del papel que el hombre tiene en la sociedad y las relaciones entre hombre y Estado. Esta, en el contexto de la ideología marxista, ha sido la causante de la gran tragedia de la nación soviética. Ha empujado al hombre, ha puesto su vida a disposición del capricho del poder, y el pueblo soviético, que es plenamente consciente de ello, ha reaccionado en sentido contrario. Cito palabras de Vladimir Kudriavtsev, director del Instituto del Estado y el Derecho, vicepresidente de la Academia de las Ciencias de la URSS. A la pregunta: ¿qué tarea se plantea usted? Responde: "En la jurisprudencia es formar un Estado de derecho y elaborar nuevos enfoques de las interrelaciones entre el Estado y el individuo; es necesario revisar la idea de que



lo estatal es siempre más importante que lo personal, de que el ciudadano tiene una responsabilidad ante el Estado, mientras que el Estado no tiene responsabilidad alguna frente al ciudadano". ("Novedades de Moscú", número 10, 1989, página 10.)

Todas estas afirmaciones no se deben entender en un contexto de afirmaciones absolutas, son más bien pinceladas de una realidad ideológica que está inmersa en el conjunto de un debate intelectual, donde se mezclan con ideas que permanecen del pasado y también con perspectivas ideológicas tomadas directamente del mundo exterior, muy en concreto del mundo occidental.

Lo que si pensamos es que estas ideas han de configurar una filosofía con hondas raíces metafísicas, que de alguna manera ocupará el espacio que el marxismo, en retirada, está dejando. No pensamos que las ideologías occidentales puedan suponer un oponente a esta filosofía, pues por su falta de raíces metafísicas y pobreza filosófica occidente ha de aportar más en el campo de lo concreto que de lo abstracto.

No pensamos, sin embargo, que vuelva a ocurrir, como en el caso del marxismo, que una filosofía vaya a perfilar la configuración de toda una nación. Una lección que la URSS ha aprendido es la necesidad de aceptar la realidad y no imponer las ideologías por la fuerza. La misma inercia de la nación y del partido no aceptará de forma clara un cambio de valores ni será capaz de hacer una crítica seria y a fondo del marxismo-leninismo, sólo el tiempo y el inapelable devenir histórico tienen en esto la palabra.

## LA LUCHA POR EL PODER

El pleno de junio de 1987 terminó con la decisión de celebrar un año después en Moscú una conferencia nacional del partido, para aprobar la política de la perestroika y además reforzar el prestigio y la autoridad del Secretario General. Entre ambas fechas se ha suscitado un debate donde se ha decantado un claro sector inmovilista liderado por Ligachov.

En agosto de 1987, mientras Gorbachov estaba retirado de la vida pública en un descanso prolongado en la costa del Mar Negro, Ligachov dio el tono en un discurso muy sonado, donde justificaba la política seguida por Stalin en los años 30.

En el mes de octubre cae Eltsin, partidario de reformas radicales y rápidas. Estos dos

acontecimientos hacen sospechar que Ligachov pueda gozar de gran poder e incluso que le esté ganando terreno a Gorbachov.

Sin embargo, la reaparición de Eltsin en la tribuna oficial durante el desfile del 1 de mayo mostró que Gorbachov sabía ceder terreno en su momento para volver a ganarlo después.

En la primavera de 1988 el enfrentamiento entre el gorbachovismo y el ligachovismo conoce nuevos lances, debido a la publicación en el periódico "Sovietskaya Rosia" de un artículo que hacía una crítica firme del proceso de reformas emprendido. Esta oposición pública al Secretario General, que transgredía todas las reglas del sistema, no tenía precedentes desde finales de los años 20.

Este artículo tuvo amplia respuesta desde diversos sectores, y hacía presagiar lo que podía ser la XIX conferencia del partido. La lucha política se desarrolló en la elección de los delegados para la conferencia y en las tesis que habrían de presentarse.

El objetivo principal del Secretario General durante la conferencia era el de obtener una confirmación de su legitimidad en un momento en que el país iniciaba la fase crucial de las reformas. De hecho la conferencia ha sido una etapa decisiva en el avance hacia la creación de un Estado socialista de derecho. Ha sido también una ocasión destacada para poner en práctica la "glasnost", ya que toda la nación ha podido asistir en directo, por los medios de comunicación, al espectáculo inédito en la URSS de la presentación de tesis contrarias a las presentadas por las instancias superiores del partido.

El poder del Secretario General salió reforzado, al aparecer como el único líder del partido capaz de mantener el equilibrio entre las facciones enfrentadas del mismo. Este enfrentamiento quedaba personalizado en la polaridad Ligachov-Eltsin.

Las medidas adoptadas fueron esencialmente de orden constitucional. Una de las consignas fue la de devolver el poder a los soviets y esto supondría elecciones con candidaturas múltiples y escrutinio secreto a todos los escalones de los soviets para mandatos de cinco años renovables sólo una vez. El Soviets Supremo elegiría directamente un presidente, que sería el Jefe del Estado. Con esto se consigue limitar la acción del partido al que le corresponde asumir la dirección ideológica y la coherencia del sistema.

En marzo de este año, como consecuencia de las primeras elecciones pluralistas de la historia de la URSS, la figura de Boris Eltsin



alcanzó relevancia de gran líder popular. Al no ser Eltsin candidato oficial del partido, la situación produjo importantes convulsiones en el seno del poder.

En el mes de abril las purgas en el Comité Central del partido corrigieron el desequilibrio entre inmovilistas y reformistas.

Después de un período de importantes progresos, Gorbachov se vio obligado a consolidar los logros y dar algunos pasos hacia atrás para controlar la difícil situación que se le presentó, con las primeras huelgas de carácter sindical y la terrible situación económica.

La figura del líder, sin duda, se va debilitando en el interior, pero su capacidad para superar situaciones comprometidas hasta ahora ha sido asombrosa. Muchos se preguntarán: ¿Y si matan a Gorbachov? Responder a esta pregunta sería cuestión por sí sola para todo un artículo.

## LA AGITACION NACIONALISTA

El problema de los nacionalismos se ha convertido en el talón de Aquiles del proceso de reformas. Es un fenómeno complejísimo y muy diferente según las distintas repúblicas y los variados focos de descontento.

La causa primera hay que buscarla en el hecho de que la Unión Soviética se ha constituido sobre el territorio del Imperio de los Zares. A principios y mediados de este siglo se ha producido un lento proceso de descolonización, y los antiguos imperios han dado lugar a nuevas naciones. Sin embargo, la Unión Soviética, que se organizó en base a unos principios internacionalistas, consideró superado este problema, y no se produjo pues lo que ocurrió en el resto del mundo. No sólo no se produjo lo que había ocurrido con el Imperio Británico y las colonias de las demás potencias europeas, sino que incluso como consecuencia de la guerra mundial la URSS amplió algo más su territorio.

Entendemos, por tanto, que la historia le está pasando a Gorbachov una factura que en su día Lenin no quiso pagar. La situación hoy tiene mal remedio, pues por una parte ceder terreno frente a la embestida nacionalista haría peligrar la integridad de la Unión Soviética, y esto reforzaría a los oponentes de la reforma, y por otra parte la reforma da espacio al desarrollo y fortalecimiento del fenómeno nacionalista.

Hoy por hoy lo único que Gorbachov puede intentar es controlar las revueltas y procurar encauzar los movimientos nacionalistas hacia posiciones no extremistas.

Lo que está claro es que la Unión Soviética ha perdido ese perfil unitario, que suponía un elemento esencial de apoyo a la filosofía marxista. A partir de ahora la nación se irá parcelando y resultará cada vez más plural en ideas y formas de vida. En este trabajo no hemos ahondado en esta pluralidad de cara al problema ideológico, y nos hemos centrado en el estudio en la realidad del pueblo ruso, sobre todo el pueblo de las grandes ciudades donde el debate tiene mayor protagonismo.

Vamos a exponer ahora, a grandes rasgos, las características esenciales de los principales movimientos nacionalistas:

Los movimientos nacionalistas que mayor virulencia han causado han surgido en las **repúblicas transcaucásicas**. El verdadero problema no es un enfrentamiento con el poder central, sino que son enfrentamientos entre las comunidades étnicas de aquella región.

En el caso concreto de Armenia, que es una nación cristiana, el problema parte de una reivindicación territorial, y además del enfrentamiento por razones históricas con los azeris que son musulmanes y un pueblo de la comunidad turcoparlante. Los armenios ven en los turcos a sus enemigos históricos, los cuales infligieron al pueblo armenio el terrible genocidio del año 1915. La reacción contra el poder central es como consecuencia de no permitir un cauce a sus reivindicaciones, y en protesta por las represiones, que se han producido tanto en Armenia como en Azerbaidjan, para impedir que el asunto llegase a enfrentamientos mayores. Es importante destacar que la vida en estas repúblicas es mejor que en las demás zonas de la URSS, de alguna manera es similar a la vida en los países mediterráneos europeos, salvando las distancias del sistema. No responde, por tanto, este nacionalismo a la insatisfacción en lo estrictamente sociopolítico, y estas naciones son conscientes de que fuera de la URSS les resultaría difícil mantener el nivel de vida alcanzado, y se podrían ver amenazadas por sus vecinos turcos e iraníes.

En las **repúblicas del Báltico**, al igual que en las transcaucásicas, es evidente un trato preferencial de la nación soviética y una situación de privilegio en lo socioeconómico respecto del resto del Estado. Sin embargo, las características de estos nacionalismos son radicalmente distintas. Estas naciones fueron incorporadas a la URSS durante la 2.ª Guerra Mundial; se han hecho además mayores agresiones contra los elementos distintivos de estas naciones, ya que su posición fronteriza con la Europa occidental forzó más la presión ideológica



y de identidad con el sistema. Estas naciones que miran al Mar Báltico se comparan con las otras naciones bálticas y se encuentran en una posición terriblemente desfavorecida.

De esta situación se deduce fácilmente que estos movimientos nacionalistas van dirigidos a liberarse lo más posible de sus ataduras con la URSS, a la que consideran torpe, ineficaz y ajena.

En el caso de las **repúblicas de Asia Central** el impetu nacionalista es menor. Estas repúblicas musulmanas, que son conscientes de su posición privilegiada frente a las naciones musulmanas de su entorno, hoy por hoy sólo pretenden conservar su identidad y sus formas de vida. El caso de las protestas en la república del Kazajstan fue una reacción frente a la rusificación.

El nacionalismo ucraniano es quizá el más similar a los demás nacionalismos europeos. Ucrania es una república eslava, y por tanto con unas formas de vida muy similares a las rusas. El nacionalismo ucraniano es una lucha reivindicativa de una peculiaridad dentro de un marco cultural similar.

## EL GRAN INTERROGANTE, EL FUTURO

Según **Zbigniew Brezezinski**, consejero para la seguridad nacional durante la presidencia de Carter, existen cinco posibles salidas para la perestroika:

- 1.º *El éxito de la nueva corriente política (sobre este punto se muestra escéptico).*
- 2.º *Una intervención del Ejército, unidos al KGB y a la alta burocracia del partido con una fuerte tendencia hacia el nacionalismo ruso.*
- 3.º *Un nuevo período de estancamiento al estilo brezneviano.*
- 4.º *La fragmentación de la Unión Soviética a consecuencia de los conflictos entre los diferentes grupos étnicos.*
- 5.º *Una crisis prolongada del sistema con fases alternativas de conflictos y calma.*

Vamos a analizar cada una de estas tesis.

Acerca de la **primera tesis**, el éxito de la nueva corriente política, queremos decir que ocurra después lo que ocurra la nueva corriente política ya ha conseguido grandes éxitos. ¿Quién se atrevería a decir hace cinco años que en la Unión Soviética se iba a consentir criticar al sistema como hoy se hace? ¿Quién se iba

a imaginar a un líder como Eltsin consiguiendo vencer arrolladoramente en unas elecciones a un candidato oficial, o a un soviético viajando por invitación, o cooperativas de turismo, o movimientos pacifistas, o líderes independentistas, o importantes personalidades hablando de revisar cuestiones ideológicas, o etc...?

Por supuesto que el éxito pleno de esta corriente política es difícil de conseguir. Es más difícil todavía definir en qué consiste el proyecto de esta nueva corriente política. En ella está claro lo que no se quiere, y en esto están de acuerdo muchos, pero lo que se quiere, eso ya es una cuestión más compleja, y donde no hay tanto acuerdo. Esta es a nuestro parecer una fase transitoria y lo importante es saber, quemada esta etapa, cómo continuará y de la mano de quién.

Respecto a la **segunda tesis**, una intervención del Ejército, KGB..., etc., queremos decir que si ocurriera sería el fin del imperio comunista en el mundo; a un éxito o logro a corto plazo seguiría el desmoronamiento definitivo. Algo similar a lo que ocurrió en el Califato de Córdoba, en el que después de la hegemonía de Almanzor vinieron los Reinos de Taifas. Sin embargo, no nos parece probable que ya en este momento se vaya a producir, y en cualquier caso no disponemos de los conocimientos necesarios para acometer este análisis con seriedad.

La **tercera tesis**, un nuevo período de estancamiento, supondría la victoria de Ligachov sobre Gorbachov o, sin personalizarlo tanto, la represión del reformismo y la vuelta a las viejas tesis del partido. Esta posibilidad es hoy difícil de imaginar. Gorbachov ha dicho: "el proceso es irreversible", y tiene razón. Puede haber retrocesos temporales o una victoria política sobre los reformistas (poco probable), pero las viejas tesis son hoy impresentables. Debido al proceso de reformas, a la "glasnost" y a la apertura, los ciudadanos soviéticos han visto y conocido demasiado. Si en la época de Breznev se cerró los ojos a la realidad, ¿quién podría convencer al pueblo pasado mañana de que el partido y sus dirigentes representan al pueblo, cuando unas elecciones pseudodemocráticas han demostrado que no es así? Sería necesario borrar de las mentes de hombres y mujeres cuatro años de experiencias vividas, o iniciar un proceso represivo brutal, para convencer de nuevo a un pueblo de la suerte que tuvieron al haber nacido en la Unión Soviética.

La **cuarta tesis**, la fragmentación a consecuencia de los nacionalismos, es una amenaza permanente, pero, en cualquier caso, los pro-



blemas secesionistas no dividirían la nación en varias partes, sino que separarían de la gran nación partes pequeñas. Este problema es más importante por el efecto moral que esto produciría sobre los pilares ideológicos de la nación que por la pérdida en sí de estos territorios. Sí que pensamos que a lo largo del tiempo la política respecto a las nacionalidades en la URSS irá cambiando y que el poder central tendrá que ceder frente a muchas de las aspiraciones de grupos nacionalistas. Pasado más tiempo, cuando la URSS haya renunciado a sus problemas, a su ideología oficial, muchas de estas naciones alcanzarán su independencia.

**La última tesis**, una crisis prolongada del sistema, la que para muchos parece más razonable, nos parece acertada, pero no concreta lo que pueda suceder, ya que la perestroika es de por sí una crisis en su trasfondo ideológico. Es muy razonable pensar que dentro de 20 años la URSS ya no sea una nación marxista gobernada por el partido comunista y que haya un sistema político bien distinto.

La pregunta ahora es: ¿llegará la URSS a convertirse en un país capitalista y democrático como los países occidentales? Nosotros pensamos que no, pensamos que se acercará a las fórmulas occidentales, pero no irrumpirá renunciando a todo y copiando fórmulas de otras naciones.

Es incluso posible que si la URSS consigue éxitos y soluciones políticas viables, éstas produzcan impacto en el mundo exterior, y que esto haga que se replanteen fórmulas políticas que hasta ahora parecen definitivas.

El futuro soviético es, sin duda, una cuestión incierta, salir de la situación en que la nación se encuentra es algo realmente difícil. Hay multitud de factores que pueden decidir en el destino de esta superpotencia. Dos son las amenazas constantes que se ciernen sobre el firmamento del proceso de reformas, el ímpetu de los movimientos nacionalistas y la grave situación económica. Sin embargo, no se puede olvidar que también hay elementos que pesan favorablemente para que las reformas tengan éxito. En primer lugar, la arrolladora personalidad del líder soviético, pues Gorbachov ha conseguido cautivar al mundo y está consiguiendo importantes éxitos en el ámbito de la política internacional, y esto le da una estabilidad muy significativa; y por otra parte la inercia del sistema, que dificulta las reformas, es al mismo tiempo un factor estabilizador. Y, por último, la gran riqueza natural le da a la nación un margen para soportar una crisis económica,

que en caso de no disponer de tales recursos no sería posible.

## CONCLUSIONES

Con este estudio no se pretende abarcar todo el problema de la perestroika, ni dar respuesta a la gran multitud de interrogantes que están surgiendo. A occidente le preocupa esta cuestión por el hecho de que la URSS ha sido durante las últimas décadas, ya no sólo su potencial enemigo, sino su enemigo real. Ahora, como consecuencia del proceso de reformas, el enfrentamiento se está debilitando, pero permanecen las desconfianzas lógicas y hay todavía importantes despliegues militares y cuestiones ideológicas no suficientemente definidas, que no permiten pasar una página más de la historia, como si en la anterior no hubiera pasado nada.

Al estudiar el problema de bloques vemos que la relación que los otros países del Este mantienen con la URSS es un problema de primera magnitud, no sólo por la repercusión que los cambios en estas naciones puedan tener en el reformismo soviético, sino también por el hecho de la pérdida de situación de equilibrio europeo, que se produciría al pasarse alguno de estos países al grupo de las democracias europeas occidentales. Esto obliga a la URSS a ser cauta y no le permite deshacerse de golpe de sus tropas convencionales desplegadas en dicho territorio.

Pero la Unión Soviética no tiene problemas sólo con el bloque de la OTAN, en Asia y especialmente con China hay importantes tensiones. De cara a las negociaciones con China, el gran poderío militar soviético es un importante argumento.

Consideramos, pues, que el poderío militar soviético es un elemento estabilizador, y además un importante factor de negociación, donde las reducciones son una baza importante que requiere amplios márgenes para no agotar en una oferta los límites razonables de los niveles de defensa.

Además del problema de la amenaza, la Unión Soviética se presenta como un posible gran mercado en el futuro. Y es necesario conocer el destino de esta nación para invertir con garantías de éxito.

Para llegar a una conclusión acerca de la futura amenaza o el posible mercado es necesario ahondar en las razones primeras de este proceso de reformas, es necesario conocer las aspiraciones y el modelo sociopolítico de



este fenómeno reformista. Este ha sido, pues, el objeto central de nuestro estudio.

Como hemos dicho a lo largo de nuestro estudio, es evidente que el pueblo soviético está insatisfecho de su realidad y mira hacia el pasado con reprobación. Además consideramos que las concepciones marxistas, tanto del hombre como de la sociedad o su interpretación filosófica total, han sufrido una profunda crisis como consecuencia del cambio de mentalidad del hombre de la segunda mitad de este siglo, y por el fracaso de la puesta en práctica de las tesis del marxismo-leninismo.

En este momento hay un acuerdo por parte de muchos acerca de lo que no se quiere, que es lo experimentado en épocas anteriores, pero lo que no es tan fácil de saber es lo que se quiere. En un momento como éste, de sustitución de valores y formas sociopolíticas, es lógico que nazcan nuevas ofertas ideológicas y políticas, así como que sectores de la nación asuman posiciones asimiladas a las de las distintas internacionales. También es lógico que haya sectores que se resistan a las reformas.

Para este trabajo nos han interesado especialmente aquellos procesos ideológicos más cercanos al fenómeno de la perestroika y aquellos que se han desarrollado como consecuencia de la experiencia vital de la nación.

Respecto al líder de la nación, que está alcanzando un protagonismo muy destacado, pensamos que ha tenido la valentía de asumir la realidad con la que se ha encontrado. A nuestro parecer, Gorbachov ha renunciado al comunismo y está decidido a encontrar una fórmula dentro del socialismo, un socialismo entendido en unos términos menos radicales. Desde luego no es un socialismo de corte marxista-leninista el que Gorbachov propugna. Pensamos que Gorbachov, que es un gran

estudioso, debe haber profundizado en el estudio de los socialistas que Marx llamó utópicos y nos parece que está mucho más cerca de éstos que del mismo Marx.

Hay cuestiones muy concretas en las que Gorbachov muestra posiciones opuestas al marxismo. Hemos visto cómo para él lo esencial de Lenin es su época de la NEP, en la cual, por imperativos de su tiempo, Lenin tuvo que dar un paso atrás en el intento de construir el comunismo. Es especialmente importante el hecho de que Gorbachov dé a entender que para cambiar la sociedad es necesario cambiar al hombre, tesis absolutamente opuesta a la de Marx y otros más que presentamos en el trabajo.

En lo que se refiere a la sociedad, nos suscita un interés especial la evolución que el pueblo soviético está sufriendo del materialismo al idealismo, la oposición al principio marxista de inspiración hegeliana de la supremacía de la especie sobre el individuo, y sobre todo la distinta perspectiva desde la que el hombre soviético de hoy interpreta la realidad que le rodea. Consideramos que con estas premisas es razonable pensar que nazcan nuevos movimientos filosóficos que terminen llenando el vacío que el marxismo está dejando en su retirada.

Por último queremos decir que la perestroika, como su nombre da a entender, es un proceso de reformas, y por tanto no puede ser una situación permanente. A esta etapa de cambios ha de suceder una época nueva, en la cual pesen decididamente los movimientos políticos e ideológicos que están naciendo en el espacio de las libertades que se desarrollan a la sombra de la perestroika. No olvidemos ni despreciemos este debate filosófico, pues puede estar en él la clave de nuestro futuro. ■



## II SEMINARIO DUQUE DE AHUMADA

**MIGUEL LOPEZ CORRAL**

Sargento de la Guardia Civil

**P**ERCIBO bien la actual Dirección General la necesidad que la Institución tenía de una nueva proyección pública y de una apertura a la sociedad para la que a pesar de formar parte todavía era una gran desconocida, lo que para un Cuerpo obligado por razón de sus competencias a intervenir en acciones públicas frecuentes, ha llevado a un tratamiento a veces injusto desde los medios de comunicación sobre sus actuaciones, con el consiguiente acto reflejo de rechazo por parte del ciudadano medio, fácilmente influenciado por estados de opinión distorsionadores de la realidad. Era claro que esto no podía seguir así. La solución adoptada pasaba por un cambio radical de la política seguida por el centro directivo desde sus orígenes. Nació de esta forma la idea de establecer contactos con la Universidad, con el doble objetivo de fomentar la formación de nuestros hombres y celebrar jornadas conjuntas de reflexión sobre el papel desempeñado por el Cuerpo dentro del Estado y ante el gran reto de las nuevas demandas sociales y de modernidad exigido por la constante dinámica evolutiva de los acontecimientos de nuestro tiempo.

Como consecuencia del establecimiento de estos lazos de colaboración surgió el proyecto del I Seminario Duque de Ahumada, celebrado en el mes de abril del año 1989 en el más apropiado marco que el Cuerpo podía ofrecer: la Academia Especial de Aranjuez.

Fue una suerte que la Jefatura de Enseñanza encargase la organización del Seminario a la



Academia Especial. El entusiasmo con el que allí fue acogido el proyecto impregnó a su cuadro de profesores de la ilusión necesaria para culminar lo que sin duda constituyó un ejemplar modelo de organización; en donde la imagen de nuestros alféreces y oficiales compartiendo aulas e inquietudes en distendido diálogo con estudiantes y profesores universitarios rompió la estereotipada idea de cerrazón que la Guardia Civil venía dando sobre sí misma; a la par que abrió un esperanzador horizonte de intercambio, que sólo puede reportar beneficios para una Institución obsesionada por encontrar su propia identidad y a la que le es absolutamente indispensable debatir sobre cuáles y debe ser su papel en la sociedad a la que sirve. No exagero ni un ápice al constatar la perplejidad reflejada en el ánimo de cuantos procedentes del ámbito universitario asistían como invitados de excepción a lo que para ellos era algo completamente inusitado: la Guardia Civil que creían conocer no se parecía en nada a la que allí presenciaban. Por aquí empezó a fraguarse el éxito. La brillantez del coordinador del Seminario, Enrique Martínez Ruiz; la desbordante simpatía y omnipresencia del Decano de la UNED, Santiago Sánchez, y la intensidad puesta en las ponencias y coloquios hicieron el resto. Del contenido de lo allí debatido ha dado cuenta recientemente el Ministerio del Interior al publicar el libro donde se recogen las ponencias y comunicaciones presentadas. Fue el colofón a aquellas memorables jornadas.

No había transcurrido una semana desde la finalización del I Seminario cuando se comenzó a trabajar en la preparación del siguiente. De las reuniones celebradas en la Academia Especial para reflexionar sobre el futuro del Seminario y las innovaciones a establecer salieron los acuerdos siguientes:

- *Aparcar hasta mejor ocasión el contenido del análisis de la historia del Cuerpo para darle prioridad a la problemática actual y futura en que la Guardia Civil se encuentra inmersa.*
- *Alternar el escenario de las jornadas; de tal manera que al año siguiente fuese la UNED quien acogiese en sus aulas la celebración del Seminario.*
- *Extender la asistencia de los miembros del Cuerpo a otros centros de enseñanza y restantes unidades periféricas de forma que todas las escalas se viesen representadas en lo que se entendía afectaría muy de lleno a los intereses generales de todos los componentes del Instituto.*

- *Involucrar a otros servicios de la Dirección General y especialmente a la ORIS en la organización de los siguientes seminarios.*
- *Por último, intentar dotar a las jornadas de mayor presencia de personal ajeno al Cuerpo, a la vez que darle difusión en los medios de comunicación.*

Era claro que se había comenzado a caminar con buen pie. Se trataba en una segunda etapa de consolidar la iniciativa. Ello pasaba por un importante esfuerzo en todos los órdenes, capaz de congregarse bajo un sugestivo título y con la participación de prestigiosas autoridades nacionales e internacionales del mundo político, académico, jurídico, policial y de la propia Guardia Civil el interés por los grandes problemas, retos y modernización.

Desde esta perspectiva el II Seminario Duque de Ahumada se puso a caminar, con el objetivo de analizar, ahondar y dar respuesta a las cuestiones más importantes que hoy tiene planteadas ante sí la Institución. El título elegido fue "La Guardia Civil actual", que durante los días 24, 25 y 26 de abril, en jornadas de mañana y tarde, concitaron la atención y el interés de cuantos asistieron a él: un heterogéneo abanico de oyentes que iba desde guardias civiles procedentes de toda España hasta los universitarios inscritos de las diferentes facultades de Madrid, pasando por investigadores de la Milicia y la Seguridad ciudadana, militares, profesores o políticos y medios de comunicación reunidos en el Salón de Sesiones del Edificio de Humanidades de la UNED, un marco acogedor y amplio, justo lo que la ocasión merecía.

La organización, que no desmereció la del año anterior —no en vano la formaban las mismas personas—, estructuró el esquema de actividades en tres grandes bloques a debatir:

- *NECESIDADES DE PROTECCION Y SEGURIDAD INTERIOR DE LA ESPAÑA ACTUAL.*
- *LA GUARDIA CIVIL ANTE LAS DEMANDAS DE SEGURIDAD EN LA ESPAÑA ACTUAL.*
- *LA GUARDIA CIVIL EN LA EUROPA DE 1992 (Mesa redonda).*

Las palabras de salutación y bienvenida del Coordinador General del Seminario dieron paso a las sesiones, de cuyo contenido más importante damos una sucinta referencia, especialmente de aquello que por obvias razones más pueden interesar a los lectores de la Revista, recordándoles que el contenido íntegro de las ponencias y comunicaciones volverá a ser pu-



blicado por el Ministerio del Interior en fechas próximas.

## NECESIDADES DE PROTECCION Y SEGURIDAD INTERIOR DE LA ESPAÑA ACTUAL

Abrió el fuego el Director de la Fundación Crefat de la Cruz Roja Española, Luis López Quiñones, que abordó en su intervención la problemática de la seguridad personal, a partir del protagonismo que la sociedad española ha decidido tomar al ver coartada su libertad por fenómenos como la delincuencia, negándose a aceptar que la seguridad sea tarea exclusiva de los poderes públicos y más concretamente de la Policía: "la sociedad civil intenta definir su protagonismo con la organización y desarrollo de colectivos que apoyan y dan soporte a los problemas comunitarios, lo que se manifiesta en la proliferación de servicios y organizaciones profesionales de tipo humanitario y de protección, caso de la Cruz Roja y de Protección Civil, a las que es necesario fomentar a través de la iniciativa social". Abogó por la puesta en marcha de medidas para combatir la delincuencia, cuya solución pasa en parte por la rehabilitación del delincuente a través de programas de prevención.

El sugestivo y muy candente problema de la victimización fue desarrollado por el profesor Serrano Gómez, uno de los grandes expertos en el tema. Para Serrano la victimización se refleja en todos los órdenes de nuestra sociedad, desde los poderes económicos, la seguridad personal, el poder judicial y hasta a los propios delincuentes, afectados por él a través de las cárceles, actualmente mecanismos encargados de fomentar la delincuencia, en especial a causa de la drogadicción: "La consecuencia de toda esta situación está sin duda en el aumento de las compañías privadas de seguridad y el que el Estado emplee un número exagerado de agentes de seguridad en la protección personal de los cargos públicos descuidando las tareas propias de prevención y persecución de la delincuencia, lo que constituye un fraude a la sociedad".

El Director General del Gabinete del Secretario de Estado para la Seguridad, José de la Puente, profundizó en el tema de la delincuencia y la Seguridad ciudadana a partir del concepto y significado de ambos términos desde el punto de vista doctrinal y jurídico. Tras hacer hincapié en la necesidad de no confundir el término orden

público con seguridad ciudadana, definió a ésta como el equivalente al contexto de normalidad en el que las personas y las instituciones están inmersas, sin riesgo de correr peligro físico y moral y en donde los ciudadanos pueden disfrutar del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por las leyes.

Sobre la delincuencia dijo ser el mayor enemigo de la seguridad ciudadana y esbozó a continuación su comportamiento evolutivo y geográfico (sin duda es en las grandes megalópolis donde su incidencia es más acusada) para finalizar con el contenido de los mecanismos que el Estado ha puesto en marcha para combatir la adecuada política preventiva, aplicación rigurosa de la ley, estrategias y métodos modernos, unificación de criterios entre jueces, fiscales, policía y organismos penitenciarios. Todo ello a partir de la configuración de un modelo policial coherente con las demandas de nuestra sociedad: "que exige un policía respetuoso con sus derechos y eficaz, antes que un policía represor".

La Directora de Protección Civil, Pilar Brabo, analizó las causas del origen de la institución que dirige, su evolución, la ley que la contempla, su estructura orgánica actual y sus funciones principales. Para Pilar Brabo la implantación en nuestra sociedad de la Protección Civil en un rápido proceso, especialmente a partir de los años 80, se debe al desarrollo tecnológico y económico experimentado en las últimas décadas y cuyos riesgos han llevado a la sociedad civil a tomar conciencia de que son necesarios mecanismos capaces de hacer frente a las grandes catástrofes que nos azotan, "lo que pasa por involucrar a todos los ciudadanos".

El Decano de la UNED, Santiago Sánchez, avezado conocedor de la temática que abordó, utilizó con rigor el tema de la libertad y seguridad como vértice de su exposición. A partir de la máxima de que "el Estado está para servir a la sociedad", y de que en la actual sociedad europea "la seguridad y la libertad no están conseguidas, sino que se ha producido un receso en ellas", vehiculó su intervención con una dogmática y sólida crítica al procedimiento penal español y a su ineficacia: "no sólo culpa de la policía, sino de la Administración de Justicia y desde luego del partido político en el poder, sea éste del color que sea"; dudó de la legalidad constitucional de las compañías privadas de seguridad; abogó por un poder judicial libre, independiente, cualificado, con más jueces y personal auxiliar, que permitan salir de la situación actual; criticó el actual



sistema penitenciario, cuyo mal funcionamiento refuerza el comportamiento antisocial, agresivo e ineficaz, hasta correr el riesgo de llegar a convertirse en factor criminógeno y hacer de las cárceles fábricas de delincuentes; y finalizó con el análisis de la situación policial actual a partir de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, exigiendo comprensión para su labor, difícil: "porque han de mantener la ley y el equilibrio entre la imposición sobre la comunidad a la que sirven y la integración en la sociedad en la que viven".

La profesora de Derecho Constitucional y Vicedecana de la UNED, Yolanda Gómez, suscitó con su sobriedad característica una buena parte del interés de un auditorio que en todo momento se mantuvo pendiente de su intervención. No era para menos porque analizó dos temas apasionantes: 1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como garantía de las libertades. 2. La naturaleza civil o militar de la Guardia Civil.

Lo suyo fue un documentado análisis del contenido del articulado de la Constitución que afectan a las competencias de las FAS y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Fue a partir de aquí cuando afirmó que la Guardia Civil ha visto su regulación abordada con escasa precisión jurídica desde el inicio del período constituyente hasta ahora y que si bien parece claro que no se debe objetar sobre su naturaleza mixta, también lo es que no está integrada dentro de las FAS, porque la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la sitúa en un nivel intermedio, haciéndola depender de dos Ministerios e intentando así establecer dos niveles separados: defensa y seguridad pública.

Toda esta ambigüedad se ha visto reflejada recientemente en la sentencia del Tribunal Constitucional a la vista del recurso de amparo presentado por un miembro del Cuerpo sobre la idoneidad de aplicársele el régimen disciplinario militar. Si bien el Tribunal cree que la disciplina militar está bien aplicada ante la ausencia de una normativa reguladora, insiste en la no existencia de la misma, a la vez que recomienda su puesta en marcha, recordando en tal sentido el mandato del artículo 15 de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por consiguiente, se alineó la profesora Gómez con el voto particular de la sentencia, emitido por dos magistrados, que entienden la solución del problema a partir del apartado 2.º del artículo 104 de la Constitución, al contemplar la posibilidad de distintos estatutos para cada uno de los Cuerpos de Seguridad, a la vez que critican la admisión tras la sentencia de un ejército-policía y por tanto la existencia

de unas fuerzas de seguridad integradas dentro del ámbito castrense.

En su turno, el catedrático del Instituto de Criminología, Francisco Vázquez, criticó el inadecuado tratamiento dado por los medios de comunicación a temas como la droga y el terrorismo, con lo cual realizaban un flaco favor a la sociedad, al crear un mensaje antisocial y perverso, propiciador de estados de psicosis, marginalidad y desestabilización.

## LA GUARDIA CIVIL ANTE LAS DEMANDAS DE SEGURIDAD EN LA ESPAÑA ACTUAL

Una de las ponencias que más expectación había despertado era la del Jefe del Gabinete Técnico de la Dirección General de la Guardia Civil, Carlos de la Torre, sin duda por la temática que abordaba: el modelo actual y futuro de la Guardia Civil.

Y no defraudó porque globalmente la exposición estuvo bien estructurada y puso voluntad en tocar todos los temas que flotan en el ambiente. Sin embargo, y como era previsible, el que se nos antojaba poco tiempo para desarrollarla fue un hecho y ello motivó un coloquio intenso a su término para reparar los flecos de algunos temas concretos.

Desde la naturaleza de la Institución, pasando por su régimen estatutario, dependencia orgánica, plantilla, reclutamiento, enseñanza, perfeccionamiento, armamento y medios técnicos, hasta la casa-cuartel y los servicios, este ponente expuso con talante sencillo la política diseñada por la Dirección General en las cuestiones apuntadas. Así, ratificó la necesidad de un aumento de plantilla para cubrir adecuadamente los servicios, pero con las reservas y escepticismo de que su no planificada formación suponga resultados no deseados; abogó por una enseñanza equilibrada entre lo militar y lo policial, en la cual deben fomentarse los valores tradicionales del guardia civil: lealtad, capacidad de sacrificio, etc.; insistió en la necesidad de un perfeccionamiento en las especialidades, aunque ello sea sin perjuicio del servicio cotidiano en el medio rural: "debemos formar auténticos especialistas, seleccionando a los más aptos y exigiéndoles una servidumbre debidamente remunerada"; valoró positivamente la actitud de los guardias agredidos durante los sucesos de Reinosa, por cuanto evitó una tragedia de incalculables consecuencias para la Guardia Civil, llamando la atención de la Dirección



General para evitar hechos de similar naturaleza en el futuro, lo que le llevó a la creación de las Compañías Rurales de Seguridad, a las que hay que equipar con buen material antidisturbios; denunció el lamentable estado de muchos cuarteles, culpa de la política errática de anteriores gestiones, más preocupadas en construir que en reparar, por lo que una buena parte de los actuales presupuestos están siendo destinados a esta labor: "el 80 por 100 se lo lleva hoy el intento de mejora de los cuarteles"; se mostró en desacuerdo con la idea de que el cierre de los cuarteles a una hora determinada reste eficacia al servicio, porque la Guardia Civil continúa manteniendo su mismo nivel de servicios; defendió la potenciación de un aparato administrativo eficaz que permita la agilidad en la tramitación de documentos, en especial denuncias, atestados y prestaciones al ciudadano; contempló la posibilidad de adecuar la estructura orgánica del Cuerpo a la nueva realidad social, lo que posiblemente pasa por la supresión de algunos Puestos y desde luego por una mayor rapidez en la prestación de los servicios; declaró la imperiosa necesidad de la entrada en vigor de un Régimen Disciplinario específico para el Cuerpo, porque el actual no diferencia entre profesionales y no profesionales y porque el carácter excepcional del servicio de la Guardia Civil lo exige dado su permanente contacto con la población civil. Por último, estimó que en el actual sistema retributivo de la administración la Guardia Civil está equiparada a todo funcionariado de su mismo nivel.

El coloquio que siguió mostró las inquietudes de los miembros del Cuerpo presentes por estos temas que tanto les afectan profesionalmente. De aquí las preguntas sobre la representatividad de la Guardia Civil en diversos organismos de la administración, el régimen jurídico de la Casa-Cuartel o el diseño de la Promoción Interna dentro del Cuerpo. A todo se respondió en el sentido de que la Dirección General tiene constancia de estas inquietudes y por ello tiene en proceso de elaboración los proyectos que contemplan las distintas situaciones, por lo que por ahora no hay nada definitivo.

La Directora de la Oficina de Relaciones Informativas y Sociales de la Dirección General, María Esther Fernández Iñigo, comenzó por exponer la preocupación que existe en su departamento por la imagen pública de la Guardia Civil y el porqué de la utilización de publicidad televisiva para potenciarla, por dos causas fundamentales:

1. La demanda cada vez mayor de los ciudadanos y aun de la comunidad internacional por conocer a la Guardia Civil, lo que ha propiciado que los medios de comunicación exijan transparencia y datos sobre ella.

2. Por la necesidad de renovación de personal que tiene el Instituto para completar la movilidad de las bajas de su plantilla; pero una renovación que permita elegir a las personas más adecuadas para desarrollar las misiones que el Cuerpo tiene encomendadas.

A continuación analizó las causas del por qué la Guardia Civil tiene buena imagen en la opinión pública y sin embargo no tiene buena prensa, atribuible al desconocimiento que en el medio urbano se posee del Cuerpo... "la falta de objetividad en la información sobre la Guardia Civil es consecuencia del desconocimiento que en el ambiente urbano se tiene del Instituto, de lo que significa realmente en la historia de España, de cual es su trabajo diario, sus misiones y los medios técnicos, personales y legales con que cuenta..." Y aquí nos encontramos con la gran paradoja de ¿quién escribe o crea opinión sobre la Guardia Civil?, ¿quién conoce su trabajo?: Un hombre o mujer que vive en la ciudad, en el primer caso, y un hombre o una mujer que vive en el medio rural, en el segundo. La consecuencia es clara: en la ciudad es donde están ubicados los medios de comunicación, de ahí ese tratamiento con frecuencia injusto y sin veracidad sobre la Guardia Civil en los medios citados.

Analizó también la política de su Oficina y por tanto de la Dirección General con estos mismos medios, que se manifiesta absolutamente respetuosa con la declaración universal de la ONU sobre los Derechos Humanos, por tanto con una información transparente y el mismo plano de igualdad para todos, sin distinción de tratamiento por su ideología de izquierdas o de derechas, ataquen o alaben a la Guardia Civil... "La Guardia Civil como Institución pública al servicio del ciudadano tiene el deber de facilitar a los profesionales de los medios de comunicación el ejercicio de ese derecho a investigar, recibir y difundir información a través de las noticias que se generan desde y junto al Instituto o a sus componentes."

Para finalizar esbozó la política emprendida por la ORIS para desarrollar en su totalidad el contenido de la Orden General número 119, de 14 de enero de 1987, sobre la ordenación de todo lo relativo a las relaciones informativas y sociales de la Dirección General, especialmente el contenido del artículo 3, destinado a crear



y potenciar las Oficinas Periféricas de Relaciones Informativas, dependientes orgánica y funcionalmente de la Jefatura de la unidad territorial en que se establezcan y técnicamente de la ORIS.

El profesor Díez Nicolás, catedrático de Sociología de la Universidad Complutense, desarrolló el tema de la "imagen pública de la Guardia Civil" a partir de las encuestas de su departamento. El estudio pone de manifiesto una buena imagen de la Institución, sólo superada por la Corona y por encima de la mayoría de otras Instituciones. También demuestra el estudio que esta valoración es más positiva en las capas sociales medias. Concluyó con la afirmación de que la buena imagen debe atribuirse a la preocupación prioritaria de los españoles por su seguridad personal, lo que se traduce en una alta valoración de la Guardia Civil, evocadora de esta sensación de seguridad, compartida mayoritariamente por todos los segmentos de la sociedad española.

El actual Jefe del Servicio de Policía Judicial, Coronel Ostos, hizo una clara disección de la que en su opinión debía ser la "adecuación de la Guardia Civil a las nuevas demandas sociales"; para ello estructuró su comunicación en esbozar las de orden externo en primer lugar y finalizar con las de tipo interno. En síntesis sus propuestas fueron:

#### En el orden externo:

- *Respeto absoluto a los derechos humanos, utilizando como referencia la Declaración para la Policía del Consejo de Europa.*
- *Adecuación de sus métodos de actuación a la realidad supranacional, en el marco político de la Europa Comunitaria.*
- *La entrada en vigor del Acta Unica Europea a partir de 1993 supondrá para la Guardia Civil iniciativas y proyectos que tengan por objeto facilitar la libre entrada y circulación en España de personas y mercancías, dentro de una Europa sin fronteras, lo cual, a su vez, puede plantear serios problemas en la lucha contra el tráfico de drogas, la delincuencia organizada o la delincuencia menor, lo que hará necesario el potenciar servicios especializados en su detección... Esto, a su vez, exigirá un mayor intercambio bilateral con otras policías e instituciones para poder superar la problemática criminal que se avecina.*
- *Propiciar las iniciativas necesarias de colaboración con otras policías afines para agilizar la eficacia contra la delincuencia*

*y no quedar así descolgada de esa más que posible iniciativa que dentro del marco europeo supondría la creación de un espacio jurídico común y, por tanto, de una Policía europea.*

- *Deberá acomodar sus competencias comunes dentro del modelo policial recogido en el artículo 104 de la Constitución y potenciar la colaboración con las restantes policías del Estado.*

#### En el orden interno:

- *Ahondar en una mayor cualificación y potenciación de la Policía Judicial, acorde no sólo con el orden político, sino con la aplicación del Acta Unica Europea.*
- *Desarrollar una policía científica, altamente especializada en la investigación criminal, conjugada con una recíproca labor de coordinación con otras policías.*
- *Potenciar la prevención del delito a través de las patrullas rurales de seguridad, sin olvidar que la mejor forma de prevenir y la mejor fuente de información es la convivencia con el resto de los ciudadanos.*
- *Necesidad de cada vez mayor especialización de nuestros hombres, acorde con los nuevos comportamientos delictivos. No se puede perder el tren de la modernidad en servicios como el tráfico, protección a la naturaleza, vigilancia de fronteras internas comunitarias, es decir, aquellos que nos aseguren estar a la altura de las circunstancias con la entrada en Europa.*

En la misma línea se mostró durante su intervención el General de División, Subdirector General de Personal del Cuerpo, Arturo Lafuente Cánovas. Su análisis partió del actual marco legislativo que afecta a la Guardia Civil y la repercusión de su naturaleza militar de Cuerpo no integrado en las FAS, pero con doble dependencia ministerial. Pero fundamentalmente su estudio incidió en el gran reto que para la Institución constituye la década de los noventa, especialmente a partir de 1992, y que en su opinión deberá suponer un gran avance de modernidad sin abandonar los valores tradicionales ahumadianos recogidos en su Cartilla. En síntesis, la Guardia Civil deberá perfilar, entre otros, los siguientes rasgos característicos:

- *Mantener el contacto con la población.*
- *Adeguar la organización de sus pequeñas unidades a la realidad socioeconómica de cada zona.*



- Consolidar y potenciar las especialidades de Tráfico, Protección de la Naturaleza, Helicópteros y en general las asistencias (Geas, Tedax, etc.).
- Mantendrán sus mismos niveles los servicios de información y grupos rurales de seguridad en la lucha contraterrorista.
- La tradicional correría descenderá notablemente, para dar paso a las patrullas rurales de seguridad como elemento esencial de ésta.
- Se reforzarán las misiones militares como consecuencia de los acuerdos OTAN-FAS.
- Se aumentará la plantilla en 15.000 nuevos efectivos.
- Se impondrán nuevas técnicas de selección de aspirantes a ingresar en el Cuerpo.
- Se diseñará un nuevo modelo de carrera para la Promoción Interna, mejorándose así los sistemas de ascenso y de las escalas.
- Se revisarán los programas de reciclaje y de formación, en clara consonancia con los títulos académicos en vigor.
- A partir de la elaboración del nuevo Reglamento, abrir cauces fluidos para que nuestros agentes puedan reivindicar sus demandas, a través de la creación de adecuados empleos de representatividad y expresión, tal vez a través de la figura del Sargento Mayor o del Consejo Social que funciona en algunos ejércitos europeos, o tal vez a través de las encuestas.
- Adecuada catalogación de los puestos de trabajo.
- Dar solución al problema de la vivienda y a la filosofía que debe contemplar la vida dentro de las casas-cuarteles.
- Una importante modernidad en el material móvil, telecomunicaciones y transmisiones.
- Por último, el reto europeo exigirá nuestra presencia en las fronteras con el impulso de la Guardia Civil del Mar, así como en las áreas fiscal en general (lucha contra el fraude fiscal y la inmigración ilegal), tráfico, información y policía judicial. Este reto exigirá, igualmente, una mayor cooperación bilateral y multinacional con otras policías europeas y americanas.

Como era de esperar, las intervenciones de los representantes de los Cuerpos de Seguridad Extranjeros, invitados por sus similitudes con la Guardia Civil, despertaron una gran expectación, a la vez que con su presencia y profesionalidad realzaron la calidad del Seminario.

La Gendarmería francesa, los Carabinieri italianos, la Guardia Nacional Republicana de Portugal y la Guardia Nacional Venezolana, analizadas por cualificados miembros de sus respectivos Cuerpos, pusieron de manifiesto su enorme parecido orgánico y dependencial con nuestra Institución, como se encargó de demostrar cada una de las ponencias.

Por parte de la Gendarmería francesa intervino el General Jean Claude Marion, que tras una breve reseña sobre el origen del Cuerpo expuso las misiones que desempeña, los medios de que dispone y los desafíos que tiene planteados en el futuro.

Sobre el primer punto señaló que es una fuerza instituida para velar por la seguridad pública, asegurar el mantenimiento del orden y la ejecución de las leyes, con dos grandes objetivos a cumplir: la seguridad de los ciudadanos y sus bienes y la seguridad del Estado.

El primero de ellos lo hace a través de su lucha contra la criminalidad, los accidentes y catástrofes y, finalmente, los daños en general.

Su combate contra la **criminalidad** se manifiesta desde una doble vertiente, cual es la preventiva y la represiva. Para la primera se creó una "Policía Administrativa", que ejerce sus funciones en el medio rural, en poblaciones pequeñas y medianas, lo que le permite abarcar el 95 por 100 del territorio francés y a un 46 por 100 de su población (el resto queda reservado a la Policía Nacional, cuyo ámbito de actuación se circunscribe fundamentalmente a las ciudades). La vertiente represiva está a cargo de la "Policía Judicial", complemento de la anterior, porque si la una trata de disuadir para que el orden sea mantenido, la segunda actúa cuando ha sido transgredido, y es entonces cuando la faceta "represiva" entra en juego por medio de la investigación para descubrir, identificar y entregar los delincuentes a la justicia, acompañados de las pruebas encontradas durante la labor investigadora.

La lucha contra los **accidentes y las catástrofes** permite a la Gendarmería participar de manera activa en la labor de prevención y en las operaciones de socorro. Es así como dedica a estos menesteres especialidades como: la Policía de circulación en carretera, con la doble misión de vigilar el tráfico rodado y asistir a los conductores; cuenta también con unidades especiales para auxilios en casos de accidentes aéreos, marítimos, incendios, de montaña, etc.; también juega un rol primordial en los casos de desastres naturales, al encargarse de restablecer la normalidad.



Toda esta labor benemérita está reflejada en cifras determinantes sobre su servicio, y que en 1987 fueron de 2.319 operaciones de socorro en montaña y 824 sobre el agua. En total fueron 7.855 las personas socorridas.

La lucha contra los **daños** en general, como es la polución, la degradación ambiental, la contaminación del agua, las mareas negras, etcétera, se manifiesta en el intento de prevenir su desarrollo a través de la constatación de sus efectos, la búsqueda de sus responsables y la información permanente a las autoridades encargadas de su persecución.

Por lo que respecta a las misiones encomendadas para preservar la Seguridad del Estado, la Gendarmería constituye una fuerza pública que atiende la seguridad tanto exterior como interior.

En el plano interior trata de cubrir tres objetivos:

- *Asegurar la protección de las más altas instancias del Estado.*
- *Colaborar junto a la Policía Nacional en el mantenimiento del orden.*
- *Que se cumplan las leyes y reglamentos dictados por los distintos ministerios: Economía (control fiscal, etc.), Justicia (traslado y vigilancia de presos, etc.), Interior (expedición de documentos, etc.).*

En lo que atañe a la seguridad exterior, destaca por sus misiones tanto en tiempo de paz como en tiempos de crisis.

En el primer caso se traducen a la:

- *Vigilancia y protección de puntos sensibles (centrales nucleares, redes de telecomunicación, centros de navegación aérea, etc.). Generalmente lo hace a través de grupos especiales de seguridad (G.S.S.).*
- *Policía Militar y Policía Judicial Militar.*
- *Movilización de los reservistas de las distintas armas del Ejército.*

Para tiempos de crisis intensifica, después de las movilizaciones del personal necesario, los esfuerzos encaminados a organizar pelotones de apoyo para mejor solucionar los problemas que surjan.

Para todas estas misiones, la Gendarmería cuenta con unos MEDIOS humanos de 90.000 hombres (80.000 militares de carrera y 10.000 reclutas o no profesionales), divididos en dos Subdivisiones: la Gendarmería Móvil y la Gendarmería Departamental, encargadas respectivamente de mantener el orden y de las funciones administrativas y judiciales señaladas.

Para ello la primera cuenta con Unidades de 115 hombres repartidos en 126 escuadrones distribuidos por todo el territorio galo.

Por su parte, la Gendarmería Departamental se estructura en Brigadas Celulares de base, al mando de un Suboficial y con ejercicio de sus misiones en un determinado Cantón. En total existen 3.800 Brigadas que, dotadas de buenos medios móviles y transmisiones modernas, constituyen el escalón esencial del servicio en la lucha contra la delincuencia. La Unidad superior que agrupa a varias Brigadas es la Compañía, al mando de un Oficial y ubicadas por lo general en las cabeceras de los distritos judiciales de primera instancia. Estas compañías forman grupos comandados por un Oficial de mayor graduación en contacto permanente con el Prefecto, que es el responsable del orden público en su departamento, y con el Procurador de la República, el órgano máximo de la Policía Judicial.

Todo esto conjunto de Unidades Departamentales, conjuntamente con las Unidades Móviles ubicadas en una región, forman lo que constituye la Legión de Gendarmería, a las órdenes de un Coronel o General, que es el interlocutor con el Prefecto de la misma región, el Capitán General y las autoridades judiciales.

El último escalón es el constituido por la Zona de Defensa, al mando de un Oficial General y que se encarga de dirigir las Unidades implantadas en su circunscripción.

Todo este aparato se ve completo con la creación producida en los últimos veinte años de unidades especiales de Policía Judicial (140 equipos distribuidos en Compañías), Pelotones de Servicio e Intervención Inmediata, Grupos Especiales de Intervención (los G.I.G.N., similares a la UEI de la Guardia Civil), Tráfico, Montaña, Helicópteros, Espeleólogos, Grupos Antidroga, Especialistas Fiscales marítimos, etc. En fin, grupos altamente cualificados para enfrentarse a los grandes retos de la seguridad y el bienestar de los ciudadanos con la mejor eficacia posible. El Teniente Coronel del Cuerpo de Carabinieri italiano, Ottavio Fugaro, vertebra su estudio en tres partes claramente delimitadas y que supusieron un esbozo sobre el origen y evolución histórica muy sucinta, para pasar a un análisis más general de su organización actual, sus competencias y dependencia. Todo ello resumido en lo siguiente:

### Funciones

Son tanto militares como de policía.



Como Arma del Ejército que es concurre a la Defensa de la Patria, representa un instrumento operativo para la seguridad del espacio aéreo y marítimo, ayuda a las labores de movilización de reclutas y, por último, en las labores de Policía militar.

Como fuerza policial está encargada del mantenimiento del orden público y de la seguridad ciudadana, cuidando de que se respeten las leyes y de la persecución de la criminalidad.

### Dependencia

- *Ministerio de Defensa: en cuanto a reclutamiento, organización, disciplina, administración, armamento, transmisiones y motorización.*
- *Ministerio del Interior: en cuanto a servicio.*
- *Ministerio de Sanidad: lucha contra la droga y el fraude alimenticio.*
- *Ministerio de Cultura: custodia y tutela del patrimonio histórico.*
- *Ministerio de Trabajo y Seguridad Social: respeto a las leyes sobre el trabajo.*
- *Ministerio de Asuntos Exteriores: protección de las sedes diplomáticas.*
- *Ministerio de Agricultura y Montes: protección de los bosques.*
- *Ministerio del Medio Ambiente: defensa del medio ambiente.*

### Organización

Su máximo escalón el Comando General, articulado en Organización de Enseñanza, Territorial, de Policía Militar, Móvil y Especial.

- *El Comando General es el centro supremo que dirige y coordina toda la actividad del Cuerpo a través de un Estado Mayor.*
- *La Enseñanza consta de un Centro de Enseñanza encargado de la formación y constante especialización del personal del Cuerpo.*
- *La organización territorial está constituida por 3 Divisiones (Milán, Roma y Nápoles), 9 Brigadas, 24 Legiones, 101 Grupos Provinciales, 507 Compañías y 4.627 Estaciones, que son las unidades elementales del Arma, tanto por su distribución a lo largo de todo el territorio nacional como por sus misiones.*  
*También comprende esta organización una línea de núcleos de elevada especialización para la lucha antiterrorista, antimafia, crimen organizado, etc.*
- *La organización de Policía Militar tiene como misión la tutela de asuntos del*

*máximo secreto de Estado, tanto dentro del Gobierno como en el ámbito de la NATO.*

- *La organización móvil: comprende más de cien Brigadas articuladas en trece batallones estratégicamente repartidos por todo el territorio y que son unidades de Defensa del Territorio italiano, que van desde unidades de paracaidistas a otras con la misión también de ayudar a las unidades territoriales al mantenimiento del orden cuando son reclamadas para ello.*
- *La organización especial: consta de Regimientos de Carabinieri a caballo, Grupos antidroga, Grupos para la lucha contra el fraude, Grupos operativos ecológicos, Servicios de vigilancia bancaria, contra el fraude cultural, Guardia del Presidente de la República, Servicio Aéreo, Servicio Marítimo, Grupos de Intervención Especial para casos de emergencia, Grupos de Investigación Científica, etc.*

El General de Brigada de la Guardia Nacional de Venezuela, Julio César Peña Sánchez, dio igualmente un sucinto repaso a la historia, misiones, organización y funciones de su Cuerpo.

Como **funciones** primordiales cabe englobarlas en el ámbito militar y en el judicial. Dentro de las primeras cabría destacar:

- *Vigilar el territorio nacional.*
- *Manejo de prisioneros de guerra y refugiados.*
- *Actividades de inteligencia militar y movilización nacional.*

Como típicamente judiciales, señaló, entre otras:

- *Vigilancia de fronteras.*
- *Garantizar la seguridad interna.*
- *Prestar seguridad en las vías asignadas.*
- *Prestar seguridad en puertos y aeropuertos.*
- *Resguardo Nacional.*
- *Guardería del ambiente y de los recursos naturales renovables.*

La organización de la Guardia Nacional Republicana se caracteriza por su amplia y atomizada dispersión por todo el territorio nacional.

Existen ocho grandes Unidades en correspondencia con el mismo número de regiones que tiene el país. Estas a su vez se dividen en Destacamentos, que son unidades operativas



tipo Comandancias en nuestra Guardia Civil. A su vez los Destacamentos se dividen en Compañías, éstas en Pelotones y los Pelotones en Puestos, que es la unidad de menor magnitud, con un número de efectivos de entre diez y veinte hombres, según la zona.

Por último, intervino el representante de la Guardia Nacional Portuguesa, General de Brigada, Jefe de su Estado Mayor, Antonio Cunha Navarro.

Este ponente diseñó una exposición a base de una corta introducción histórica, para pasar al análisis de la dependencia orgánica, que como se sabe es dual de los Ministerios de la Guerra y del Interior. A continuación señaló sus funciones, que definió globalmente como: "una fuerza de seguridad constituida por militares organizados en un Cuerpo especial encargado de defender la legalidad democrática, garantizar el orden y la tranquilidad pública, el respeto por los derechos de los ciudadanos, así como ejercer como policía judicial".

Estas misiones las circunscribe en varios apartados, a saber: de Policía general, Seguridad del orden público, Servicio de Apoyo y Socorro, Servicio Fiscal y de Regulación de la circulación vial, Servicio honorífico de colaboración con otras entidades extranjeras y Policía militar.

Por lo que respecta a la organización, tiene como órgano supremo una Dirección General, al frente de la cual está un General del Ejército con despacho directo con los Ministros del Interior y Defensa y asesorado por un Estado Mayor, que a su vez lo manda un General de Brigada del Ejército con la categoría de Segundo Comandante o Subdirector.

A continuación están las Unidades Territoriales, de estructura mixta, al ser de Infantería y de Caballería, adaptadas a las Regiones Militares que posee el territorio portugués. Estas Unidades son los llamados Batallones Territoriales, con sede en Lisboa, Oporto, Coimbra y Evora.

Por su parte, los Batallones se dividen en Compañías, éstas en Secciones y éstas en Puestos, cuyo número en la actualidad es de 496.

Como complemento de estas Unidades la Guardia Nacional Republicana cuenta con varias especialidades para atender las misiones encomendadas. Estas son la de Fiscal y la de Regulación del Tráfico, que se extiende por todo el territorio luso.

Otra unidad importante es la de Reserva, que en número de dos se compone de un regimiento de caballería y un batallón de infantería con la misión primordial de intervenir en cualquier punto del país en caso de crisis; aunque también

tiene funciones de guarnición, honoríficas y de representación.

## LA GUARDIA CIVIL EN LA EUROPA DE 1992

Moderada por Josep Carles Clemente, la postrer jornada contó con una rica mesa redonda en donde estaban el Director General de Instituciones Penitenciarias, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Madrid, el Defensor del Pueblo, el Director del Gabinete de Prensa de la Cruz Roja Española y el General de División Subdirector General de la Guardia Civil.

Fue precisamente el Defensor del Pueblo, Alvaro Gil Robles, quien calificó algunas normas de la Guardia Civil como obsoletas, entre las que citó: el horario de servicio agotador, con excesivas horas; una convivencia en los cuarteles mejorable; con un nuevo concepto de domicilio entendido como vivienda particular. También las situaciones particulares derivadas de la Reserva Activa, del ISFAS o en general sobre comportamientos internos en la Guardia Civil llegan a modo de quejas a las oficinas del Defensor del Pueblo. Destacó por último que estas quejas no hacen sino confirmar lo que ya se sabía de la Institución: el gran número de horas dedicadas a servir a su pueblo y el gran esfuerzo que sus componentes realizan.

El General Lafuente respondió que a todos estos problemas se está intentando poner solución desde la Dirección General, caso de la posibilidad de reivindicar las quejas a través de la entrada en vigor del nuevo Reglamento para finales de este verano o con una nueva reglamentación de convivencia interna dentro de los cuarteles. En cuanto al horario de servicio son los poderes públicos los responsables en último extremo, porque no han hecho sino aumentar las funciones de la Guardia Civil sin a cambio incrementar la plantilla. Tampoco, aseveró el Subdirector General de Personal, puede negársele a la Institución sus deseos y esfuerzos por abrirse a la sociedad, como lo prueba este Seminario, pero es cuestión de paciencia y de plantilla.

El moderador, a la vista de la exposición de Clemente Auger, Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma de Madrid, planteó el actual estado de la sindicación en la Guardia Civil y las consecuencias que para los ciudadanos tiene su carácter militar. El magistrado fue rotundo en su afirmación: la sindicación se contradice constitucionalmente



con su naturaleza militar y ésta no causa ningún trauma a la sociedad, a la que en el fondo le da lo mismo porque lo único que de verdad le importa es la eficacia en el servicio que recibe y ésta parece que no se resiste.

No había duda de que un año más el Seminario había cubierto con creces sus objetivos. A partir de la lectura de estas líneas cada uno puede sacar sus propias conclusiones. Aquí sólo nos hemos limitado a levantar acta de su contenido, sin extraer juicio de valor alguno.

Del significado que para la Guardia Civil tuvo el Seminario dio cumplida cuenta el Director General en el acto de clausura: debatir y mejorar la seguridad de los españoles, la garantía de sus derechos y libertades; de paso la utilidad que las jornadas tienen para mejorar la formación de los guardias civiles. Todo ello en beneficio de una sociedad mejor: "La Universidad y la Guardia Civil son dos instituciones públicas firmemente comprometidas en la mejora de la sociedad a la que pertenecen y en la que están profundamente enraizadas... Bueno es que establezcan puntos de encuentro y colaboren en todo aquello que pueda repercutir en un mejor servicio a los ciudadanos. Y estudiar y debatir como habéis hecho en los tres últimos días sobre la seguridad de los españoles es sin duda un buen objetivo. Constituye también un buen ejemplo de lo que hemos venido defendiendo siempre quienes hemos asumido la responsabilidad de trabajar para garantizar el ejercicio de las libertades y los derechos de

los ciudadanos: es necesaria la corresponsabilidad con el Estado de todas las instituciones cuando lo que nos anima son problemas e inquietudes que afectan a la colectividad. Es más, es precisa y necesaria la implicación de la propia ciudadanía, la movilización de la conciencia de la población... Creo que nuestros ciudadanos tienen derecho a exigir de quienes estamos responsabilizados de su seguridad más dedicación y mejor preparación. Ese es un reto que requiere de todos nosotros la mayor cualificación posible. Por ello pienso que vamos en buen camino cuando perfeccionamos los planes de estudios y la formación que se dan en las academias a los guardias civiles".

Finalmente agradeció la participación de los representantes policiales de Venezuela, Francia, Portugal e Italia, así como de los procedentes de las Comunidades Autónomas, con quienes señaló: "compartimos muchas inquietudes y también el mismo modelo policial", sobre el que recordó es tan eficaz como cualquier otro a la hora de defender los derechos y libertades de los ciudadanos, con la importante aportación de las policías autónomas y locales.

Desde aquí reiterar de nuevo, como ya lo hiciera el propio Director General y el Rector de la UNED en la misma despedida, nuestro más sincero agradecimiento a la UNED, a quienes hicieron posible el Seminario y a quienes participaron en él, en especial a los representantes de las policías extranjeras y autónomas que nos honraron con su presencia. ■



