

# 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 *prius* 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.