

## EL CONSEJO ASESOR DE PERSONAL DE LA GUARDIA CIVIL

**Gonzalo Jar Couselo\***

SUMARIO: 1.- Consideraciones previas. 2.- El marco legislativo. 3.- El desarrollo reglamentario. 4.- Puesta en marcha del proceso. 5.- Constitución del Consejo y primeros pasos. 6. Las segundas elecciones para el CAP. 7.- Balance provisional del proceso.

### 1.- Consideraciones previas

Para llegar a desentrañar las claves de cómo se ha llegado a incorporar a la legislación española la figura del Consejo Asesor de Personal (CAP) de la Guardia Civil, es necesario retrotraerse al momento en que se inicia la tramitación del proyecto de ley que regula el régimen del personal profesional de las Fuerzas Armadas (LRPPFAS), al ser este texto el que se seguirá de manera sistemática un tiempo después para aprobar la ley que regulará el régimen de personal de la Guardia Civil (LRPGC). En ese sentido, merece destacarse el hecho de que es tal la semejanza entre ambas normas que, desde determinados sectores –los considerados más militaristas de la Guardia Civil-, se llegó entonces a plantear la innecesariedad de tal duplicidad de esfuerzos legislativos, al considerar que con la primera de ellas era suficiente.

Cuando el 28 de agosto de 1998 se aprueba el proyecto de LRPPFAS, el gobierno se encarga de resaltar, entre otras, como principal novedad la creación de los CAP –uno por cada ejército-, órganos de carácter meramente consultivo cuyos miembros serían elegidos democráticamente entre todos los miembros de las FAS y se ocuparían de la defensa de sus intereses profesionales ante los respectivos mandos jerárquicos. Dado que, hasta entonces, los miembros de las FAS sólo podían reclamar, siempre de manera individual, a través del denominado *conducto reglamentario* –es decir, la cadena de mando- o ante el Defensor del Pueblo, a partir de ese momento podrían disponer de los CAP para poder elevar propuestas, sugerencias y quejas profesionales en materia laboral y de personal, pero no así en los temas jurisdiccionales o disciplinarios. A la hora de enfrentarse con el problema de la comunicación interna, hay que señalar que todo este tipo de instituciones –de naturaleza militar, pero con misiones policiales- hacen especial hincapié en la importancia del típico mecanismo de la cultura castrense, el *conducto reglamentario*, entendido como responsabilidad de todos los mandos de hacer llegar a los escalones superiores las inquietudes de sus subordinados, bien es verdad que siempre reconociendo la necesidad, a causa de los cambios sociales que se producen, de incorporar nuevos instrumentos de participación a todos los niveles de la organización que den respuesta a las mismas.

En el texto aprobado no se especificaba ni composición ni modo de elección de los miembros de los CAP, aspectos que deberían ser desarrollados en un futuro reglamento y, tal como se señalaba desde fuentes gubernamentales, se había decidido evitar de manera concienzuda toda referencia al asociacionismo y al sindicalismo en las FAS, cuestiones que iban a seguir estando vedadas a los militares profesionales españoles. El que en algunos países europeos (Holanda o Alemania) se permitiese este tipo de actividades no se consideraba argumento suficiente para incorporar dicha previsión en la futura ley.

El Ministerio de Defensa anunciaba, el 18 de noviembre de ese año, que la habitual reunión de secretarios de Estado y subsecretarios había analizado el contenido del anteproyecto de LRPGC, elaborado en colaboración con el Ministerio del Interior y la Dirección General de la Guardia Civil y que próximamente sería remitido al Consejo de Ministros, lo que suponía que, por vez primera en 154

---

\* General de la Guardia Civil, doctor en Ciencias Políticas y Sociología y diplomado superior de Criminología.

años, el Cuerpo iba a disponer de una ley propia para regular su régimen de personal, bien es verdad que basada en los mismos principios que la de las FAS. Entre otros aspectos, destacaba también la creación de un CAP para tratar los problemas e inquietudes profesionales de los guardias civiles – algunos calificaban la decisión de “paso histórico”-, por lo que sería un rápido cauce de comunicación interna para tratar de conocer asuntos profesionales. Dada la naturaleza militar de la institución, y como se encargaban de subrayar fuentes gubernamentales, el CAP no podría tener representación sindical y su función debería ser muy distinta a la desarrollada por cualquier sindicato o asociación, por lo que, en ningún caso, iba a suponer el embrión de cualquier especie de sindicalismo o asociacionismo en la Guardia Civil.

El 11 de diciembre, el gobierno remite al Consejo de Estado el anteproyecto de LRPGC, a fin de que emitiese el preceptivo informe, esperando que su tramitación parlamentaria comenzase en el mes de febrero, con el inicio del período de sesiones en el Congreso. Al día siguiente, el diario *ABC*, al dar cuenta del contenido del texto, describe un modelo de CAP similar al contemplado en la LRPPFAS, con Comisiones Territoriales Provinciales y una Comisión Profesional de Servicios Centrales, compuestas por una serie de miembros que en poco se parecerían a los que finalmente formarían parte del definitivo CAP. Se aseguraba que el texto era el fruto de un estudio muy minucioso que había tenido en cuenta las experiencias de este tipo de órganos en la Gendarmería Nacional (GN) francesa y en los *Carabinieri* italianos, ambos Cuerpos de naturaleza militar, en los que, según el diario, no habían surgido “derivaciones ajenas a los cometidos que justifican su creación”. Hay que señalar que, tanto en Francia como en Italia, a pesar de la estrecha vinculación que dichas instituciones mantienen con las FAS, los sistemas de representación se incorporaron ya en la década de los 70, lo que pone todavía más en evidencia el retraso de la situación española.

En el caso de la GN francesa, de los diversos tipos de estructuras de concertación que existen en los diferentes escalones de las FAS, cabe destacar, a nivel nacional, el Consejo Superior de la Función Militar (CSFM), creado por ley en 1969, presidido por el ministro de Defensa y compuesto por 74 representantes en activo, seleccionados por sorteo entre el personal en activo -entre ellos, dos oficiales y 17 suboficiales del Cuerpo-, por un período de cuatro años y cuya misión era examinar las cuestiones de carácter general relativas a la condición y estatuto del personal militar, excluidas las decisiones individuales y los problemas relacionados con la organización del servicio. La designación para ocupar esos puestos tenía carácter obligatorio.

Organizada en las FAS, para paliar la ausencia de interlocutores representativos debido al estatuto militar, en opinión de F. Dieu, esta concertación resultaba particularmente limitada, en razón de su exclusivo carácter consultivo, de la falta de formación de sus miembros, sobre todo en materia de derecho de la función pública, y de la importancia de la estructura jerárquica en que se sitúan. La forma de elección, por sorteo, se considera que aporta una garantía de independencia; sin embargo, es necesario constatar que el valor de ese mecanismo de concertación depende más de la visión aperturista y de la buena voluntad de los protagonistas que de los recursos puestos a su disposición, de manera que los gendarmes no tengan la tentación de centrarse en las reivindicaciones, olvidando el servicio, y los oficiales no puedan refugiarse en las tradicionales posiciones del autoritarismo y el inmovilismo.

Si, como dice M. Crozier, “no se puede cambiar la Administración por decreto”, el éxito de una efectiva concertación no puede resultar sólo de la existencia de estructuras susceptibles de garantizar la transparencia y el diálogo, sino más bien de una “profunda modificación de mentalidades”. Si esta lógica de integración es el motor de un fenómeno de “comunitarización” (M. Weber) de la GN, la comunidad gendármica estaba obligada a implantar en sus relaciones con el sistema social una forma de sociabilidad (extra-gendármica) que se inscribiese en una lógica de apertura. La prueba más palpable del fracaso de ese mecanismo de representación y participación fueron las protestas de 1989, que desembocaron en la creación de las Comisiones de concertación, encaminadas a tratar de resolver los problemas que, tanto los gendarmes como sus familias, habían planteado al margen de la vía oficial

establecida.

Así, por un decreto de 1990, fueron creados órganos específicos de concertación en cada ejército y en la GN (CFMG), Consejo éste cuya misión sería examinar, previamente, los asuntos generales que se llevarán al CSFM y los más específicos del Cuerpo. Lo preside el ministro de Defensa, y la vicepresidencia recae en el director general de la GN, compuesto por 79 miembros –10 oficiales y 69 suboficiales-, designados por sorteo para un mandato de 4 años entre los voluntarios que se presenten a la elección. Tanto este Consejo, como el de los demás ejércitos, aun cuando pueden examinar cuestiones de carácter específico, no gozan de autonomía propia y sí preparan las reuniones del CSFM.

A nivel de unidades, existen dos tipos de estructuras de concertación: las que debaten sobre las condiciones de ejecución del servicio, de carácter consultivo y de representación, presididas por suboficiales elegidos por elección entre todos los de la unidad que hacen de interlocutores privilegiados ante el oficial jefe de la unidad, y las Comisiones de Participación (CP), relativas a las condiciones de vida en los cuarteles (consejos de residentes, comités de fiestas, comisiones de unidades desplazadas o consejos de administración de los Círculos de GN), presididas por el comandante de la unidad y de las que forman parte todos los presidentes de suboficiales de las unidades subordinadas e incluso representantes de las familias.

Si, como afirma Monbailly, el sistema implantado en 1990 se caracterizaba por “una separación muy nítida entre las instancias nacionales y las locales”, esa ha podido ser la razón de lo que denomina “un cierto ahogo” del mismo, debido quizás al sentimiento de los miembros de las CP de quedar al margen de las grandes decisiones que afectan al futuro de la institución. Por otra parte, tampoco permitía a los presidentes de los suboficiales mantener contactos provechosos cuando se convocaba al personal para recibir instrucciones, al ser el número de asistentes muy elevado y dificultar su trabajo de comunicación. Para paliar esas deficiencias, desde 1998 se están llevando a cabo modificaciones reglamentarias que tratan de potenciar ese nivel local, planteándose incluso la posibilidad de que los miembros del CFMG se designen entre los presidentes de esos órganos, con lo que se lograría “reforzar también la legitimidad de las instancias nacionales”.

En Italia, en 1978 se puso en marcha el Instituto de Representación Militar, cuyos miembros son elegidos por votación de entre todas las categorías, con la misión de presentar a los responsables castrenses las inquietudes colectivas relacionadas con temas como la ayuda de accidentes, actividades culturales, asistencia y formación social y alojamientos y vacaciones. Al igual que en el resto de ejércitos, en el Cuerpo de *Carabinieri* existe, a nivel central, el Comité Central de Representación (COCER), presidido por el comandante general del Arma, órgano en el que se plantean cuestiones de naturaleza jurídica, económica, sanitaria, cultural, moral o de seguridad social, al mismo tiempo que, de manera conjunta con los del resto de FAS, abordan cuestiones de tipo económico o aspectos normativos que afectan de manera directa al personal.

Al analizar esos modelos, Alli Turrillas considera que los resultados obtenidos en estos procesos “tampoco han sido los mejores, habiendo cosechado fracasos y críticas por sus métodos de actuación”. Para avalar su negativo juicio, cita a J. Robert, quien se muestra muy crítico con la “pusilánime” regulación en esa materia, toda vez que “tan sólo representa al Ministro” del ramo. Parece oportuno poner de manifiesto estas opiniones respecto a dichas experiencias, porque no parece lo más adecuado utilizarlas como modelo a seguir cuando las mismas no han conseguido uno de sus principales objetivos, cual era el de servir de freno al creciente descontento entre los miembros de esas instituciones.

## 2.- El marco legislativo

En el caso español, desde el primer momento quedará en evidencia la dualidad de planteamientos ante el problema de la representación militar, pues, frente a la posición oficial de limitar la posibilidad de abordar cuestiones relacionadas con el ejercicio de la profesión, se pronunciarán los que defienden de forma determinante la favorable al asociacionismo militar. Así, dentro del período de presentación de enmiendas en el Congreso de Diputados al proyecto de LRRPFAS, el grupo de Coalición Canaria (CC) presenta 53, de entre las que destaca una por la que se opone a la creación de los CAP, al considerar que con ellos se trataba de evitar el reconocimiento del derecho de asociación; en todo caso, de admitir su existencia, proponen que sus miembros sean elegidos mediante procedimientos democráticos, sobre todo en las escalas más bajas del escalafón. Por su parte, durante la tramitación en el Senado, la Asociación de Militares Españoles criticaba con dureza el contenido del mismo –contiene “fallos garrafales y sangrantes”- y advertía que, de no reconocer el derecho de asociación a los militares, incluídos los que se encuentran en activo, emprenderían una campaña contra el actual sistema de profesionalización de las FAS. Más en concreto, pensaba dirigirse a los jóvenes que quisieran convertirse en soldados profesionales para explicarles que iban a convertirse en “ciudadanos desasistidos en sus derechos”. El 18 de febrero de 1999 culminaba la tramitación parlamentaria con la aprobación definitiva de la LRPPFAS, donde se contempla la creación de un Consejo de Personal en cada ejército.

Al día siguiente, el Consejo de Ministros aprobaba el proyecto de LRPGC para su remisión al Congreso de los Diputados. Entre las novedades a destacar, los medios de comunicación fijaban su atención de nuevo, entre otros aspectos, en la creación de un CAP, encargado de analizar y valorar las propuestas o sugerencias de los agentes sobre la mejora y la promoción profesional. Según la referencia del gobierno, con el novedoso órgano se pretendía abrir un cauce de participación y comunicación que permitiese conocer “de modo más rápido y eficaz los problemas e inquietudes de la Guardia Civil”, con un sistema de elección de representantes que sería concretado en una norma posterior. Asimismo, el proyecto anticipaba que el CAP no se podría ocupar de las peticiones y reclamaciones de los agentes referidas a su carrera y articulaba los medios para que éstas continuasen realizándose mediante el *conducto reglamentario*, difiriendo el sistema de elección de representantes a una norma posterior. Una Circular informativa de la Dirección General de la Guardia Civil (20-III) destacaba los aspectos más novedosos e importantes de la nueva LRPGC, entre ellos la creación del CAP –“una de las mayores innovaciones del Proyecto”-, como instrumento para canalizar las inquietudes, propuestas y sugerencias sobre aspectos profesionales, considerándolo, una vez más y a pesar de los resultados obtenidos en ambos casos, similar a los ya existentes en la GN francesa o los *Carabinieri* italianos.

El 20 de mayo de ese año entra en vigor la LRPPFAS, cuyo artículo 151 contemplaba la existencia de un CAP en cada uno de los tres ejércitos, así como en la Subsecretaría para los Cuerpos comunes, considerada como una de las grandes novedades de la ley. A partir de ahora, se permitiría a los militares dirigirse directamente al CAP, cuya función consistirá en “analizar y valorar las propuestas o sugerencias planteadas por los militares profesionales referidas al régimen de personal y a la condición de militar”, pero excluyendo expresamente las peticiones, quejas y recursos sobre ascensos, destinos o sanciones disciplinarias. La ley remitía a un posterior desarrollo reglamentario cuestiones como composición o procedimiento de elección de consejeros, limitándose a señalar que “deberán formar parte de cada uno militares en activo de todas las categorías [de general a soldado], cuerpos y escalas”.

A pesar de lo delicado del tema, el Ministerio de Defensa anunciaba que iba a dar prioridad a la elaboración de este reglamento, con el propósito de aprobarlo antes de que acabase la legislatura, ya que, según fuentes del Departamento, se trataba de comenzar la aplicación de la ley precisamente por sus aspectos más renovadores; sin embargo, el Ejército de Tierra –el más afectado por la reforma, al ser el más numeroso- había remitido un informe a la Subsecretaría de Defensa en el que se oponía a que los miembros del CAP fuesen elegidos democráticamente, pues temía que la presentación de candidaturas,

celebración de campañas electorales y votaciones propiciase la aparición encubierta de sindicatos en los cuarteles. Como alternativa, proponía que fuesen designados por sorteo entre todos los militares, con dos salvedades: que los designados pudiesen renunciar al puesto y que sólo fuesen sorteados los generales destinados en Madrid, propuesta que chocaba con la promesa del subsecretario, A. Menéndez, de que los consejeros fuesen elegidos “democráticamente”. El problema de fondo era que los CAP, si finalmente no llegaban a ser realmente representativos, resultarían inoperantes a la hora de canalizar las inquietudes de los militares, algo especialmente necesario en unas FAS profesionales, y dejarían el terreno expedito a las asociaciones reivindicativas, a las que el ministro E. Serra consideraba ilegales en base a las Reales Ordenanzas (RR OO) de 1978, norma cuya constitucionalidad sigue planteando numerosos interrogantes.

El proyecto con el que había trabajado hasta ahora el Ministerio de Defensa partía de la elección democrática de los CAP, aunque con limitaciones que impidiesen la *profesionalización* de los consejeros, fijando, por ejemplo, la duración de los mandatos e impidiendo la posibilidad de reelección. Con anterioridad, dicho Ministerio había estudiado también las experiencias francesa e italiana, valorando la posibilidad de optar por una combinación de ambos modelos, que pasaría por elegir democráticamente a los representantes territoriales y designar por sorteo entre ellos a los futuros consejeros a nivel nacional; sin embargo, la LRPPFAS sólo contemplaba la existencia de un Consejo central por ejército.

A lo largo de la tramitación parlamentaria del proyecto de LRPGC en el Congreso de los Diputados, ese mismo mes de mayo, el PP presenta una enmienda transaccional a otra del PSOE con la que se quería asegurar el carácter democrático del CAP, de tal manera que se pospusiese hasta un futuro reglamento el método de elección, aunque aclarando que se basaría en “la libre participación de los miembros del cuerpo”. Al mes siguiente, la comisión de Defensa del Congreso aprueba un informe elaborado por la Ponencia que había estudiado el proyecto de LRPGC, en la que se establece la creación de Consejos Asesores en la Guardia Civil.

Durante el debate, el portavoz de CC, L. Mardones, se opuso a la creación de dichos Consejos tal como los configuraba el texto, y pidió que se suprimiesen o se les diese un carácter democrático para que no fuesen “amarillistas”, así como que se eliminase la referencia a las RR OO para las FAS que contenía el mismo. W. Meyer (IU) dijo que, en materia de asociacionismo, “el legislador se ha tapado los ojos” en este proyecto, ya que los CAP, tal como se han planteado, “no resuelven nada”, considerando, por otra parte, que el carácter militar de la Guardia Civil, que se mantiene en esta ley, “es un obstáculo” para avanzar en un modelo de fuerzas de seguridad; además, pidió que la protección social de los agentes se equiparase a la de los funcionarios, no a la de las FAS, y que las condiciones de trabajo fuesen similares a las de los policías.

Por el PSOE, A. Moragues se mostró de acuerdo en que la Guardia Civil mantuviese su naturaleza militar y defendió los CAP tal como los planteaba el texto, al tiempo que abogó por el máximo celo en el cumplimiento de lo legislado, para evitar el recelo que pudiese suscitar la creación de estos órganos. I. Guardans (CiU) se mostró de acuerdo con el conjunto del texto y señaló que en esta fase parlamentaria “no se cuestiona” el carácter militar del Cuerpo, mientras F. A. González (PP) defendió la ley, afirmando que sería una “guía” para el futuro del Cuerpo y “lo mejorará sustancialmente”, y dijo que su grupo no está de acuerdo con la desmilitarización de la Guardia Civil, asunto que “no es tema de debate”. Sobre los CAP, señaló que, con su creación, “se ha avanzado muchísimo”, por lo que rechazó que vayan a tener un carácter “amarillista”, ya que habría ecuanimidad en la participación en los mismos.

El Pleno del Congreso de los Diputados, tras rechazar las enmiendas de los distintos grupos, que en su mayoría pretendían avanzar en la desmilitarización y el asociacionismo en la Guardia Civil, aprueba, el 1 de julio, el dictamen de la Comisión de Defensa sobre el proyecto de LRPGC que, entre otras novedades, contemplaba la creación del CAP como un “nuevo cauce de comunicación interna”

para conocer “de forma rápida y eficaz” las cuestiones que afectasen al personal y consagraba la naturaleza militar del Cuerpo. La portavoz del PP, A. M<sup>a</sup> Torme, rechazó las críticas realizadas al CAP y dijo que este órgano estaría compuesto por miembros de todas las escalas y aseguraría “la libre participación de todos los guardias civiles en el mismo”.

Al cierre del plazo de presentación de enmiendas en el Senado (21-IX), eran 117 las presentadas por los distintos grupos de la oposición. En la reunión de la Ponencia se iban a incorporar 24 del grupo popular, todas ellas de carácter técnico y gramatical que trataban de mejorar el texto remitido por el Congreso, y se rechazarían todas las demás. Tras su paso por la Cámara alta, y aceptadas las enmiendas allí introducidas –se limitan a perfeccionar la redacción y el rigor técnico-jurídico de la norma-, el Congreso aprobaba (11-XI) el texto definitivo de la LRPGC en el que se consagraba el carácter militar del Cuerpo, y por tanto la prohibición de asociarse para sus miembros, manteniendo la doble dependencia de los Ministerios de Interior y Defensa.

La LRPGC -ley 42/1999, de 25-XI (BOE núm. 283, de 26-XI)-, en su artículo 92 regula el *Consejo Asesor de Personal*:

“En el ámbito de la Dirección General de la Guardia Civil existirá un Consejo Asesor en materia de personal para analizar y valorar las propuestas o sugerencias planteadas por los guardias civiles referidas al régimen de personal, a la condición de militar y a todos aquellos aspectos sociales que les afecten. Los guardias civiles podrán dirigirse directamente al Consejo Asesor de Personal para plantear las propuestas a que se refiere el apartado anterior. Quedan excluidas de esta vía las peticiones, quejas y recursos regulados en el capítulo V del presente Título. Reglamentariamente se determinarán la composición, el funcionamiento y el procedimiento de elección de los miembros del citado Consejo Asesor, con la libre participación de los miembros del Cuerpo teniendo en cuenta que deberán formar parte del mismo, personal en servicio activo de todas las categorías y Escalas del Cuerpo de la Guardia Civil. También se determinará reglamentariamente el régimen aplicable a sus miembros que asegure el adecuado desempeño de sus funciones, teniendo en cuenta que las competencias en materia disciplinaria sobre los mismos en el ejercicio de sus cometidos como componentes del Consejo corresponderá al Director general de la Guardia Civil, de quien dependen a estos efectos”.

Como se puede comprobar, en lo sustancial sigue vigente la esencia del texto inicial, lo que no impide a la portavoz del PP, A. M<sup>a</sup> Torme, destacar el enriquecimiento de un texto que “por primera vez aborda todos los aspectos del régimen de personal de la Guardia Civil”. El representante socialista, A. Moragues, destaca el “altísimo nivel de acuerdo” y el de CiU, I. Guardans, expresa el respaldo a una ley que considera “en conjunto, muy positiva”; por el contrario, W. Meyer (IU) recuerda que su grupo abogó por la desmilitarización de la Guardia Civil y dijo que, con esta ley, “ni siquiera se ha abordado el asociacionismo dentro de esta institución”.

Coincidiendo con la aprobación de la ley, el director general de la Guardia Civil, S.L. Valdivielso, realizó amplias declaraciones a diversos medios de comunicación. De la entrevista a *El País* (15-XI), merece la pena destacarse la relevancia que otorga al nuevo CAP, concebido como un órgano asesor no sólo de él, sino también de los ministros de Defensa e Interior y considerado, además de un instrumento innovador, un avance hacia una mayor participación de los miembros del Cuerpo en las decisiones que les afectan y un vehículo para mejorar los cauces de comunicación interna. Declara que todavía no está decidido cuantos miembros formarán parte del mismo y que habrá que buscar un equilibrio a través de un número que suponga “suficiente representatividad de todas las escalas, categorías y empleos” y que tenga el tamaño suficientemente reducido para que pueda ser “operativo y eficaz”. Dado que los mismos podrán reunirse con sus jefes, le parece razonable que haya un delegado por cada una de las 17 Zonas [cuyo ámbito coincide con el de las Comunidades Autónomas], con lo que podría contar con entre 25 y 30 miembros, con una representación proporcional al número de miembros

de cada escala, lo que primaría lógicamente a las escalas básica y de suboficiales, “que son los que menos posibilidades tienen de hacer oír su voz”.

Sin pronunciarse con claridad sobre el modo de elección –sorteo o elección democrática-, dice que iba a proponer que fuese por votación en la que todos los miembros del Cuerpo pudiesen ser electores y elegibles con la “libre participación” de todos ellos, para lo cual tendría que haber un reglamento que lo desarrollase; es decir, “que no haya candidatos”. La votación se realizaría a nivel de compañía, ámbito en el que los guardias tienen un conocimiento más directo de las cualidades y características de los compañeros llamados a representarles, de ahí deberían salir los delegados y, entre ellos, mediante sorteo u otra fórmula, elegir a los 25 o 30 miembros del CAP. Si se tiene en cuenta la gran movilidad que existe en el Cuerpo -entre 8 y 9.000 cambios anuales de destino-, “no es posible hablar de una pura representación territorial”.

Cuando se le plantea si el CAP no es un intento de encontrar una válvula de escape, un cauce controlado, para aliviar la presión que suponen las quejas e inquietudes de los guardias civiles, niega que hubiese presión o compromiso –“plantearlo de otra forma sería absurdo”- y añade que “nadie nos lo ha impuesto”. Es simplemente una iniciativa legislativa, ya que “crear algo que luego no funcione, no produciría más que frustraciones”. Defiende una fórmula ya “contrastada” en la GN francesa y en los *Carabinieri* italianos y rechaza que se trate de un “embrión del sindicalismo”, pues en la Guardia Civil “está prohibido el sindicalismo por la Constitución y las leyes”. Añade que le gustaría que el Consejo de Ministros pudiera aprobar el Reglamento antes del fin de esa legislatura.

Al valorar cómo se ha recibido el CAP en el Cuerpo, responde que habrá unos que consideren que la ley se ha pasado y otros que se ha quedado corta, pero, en general, la idea “ha creado expectativas y hemos recibido buenas impresiones”. A la pregunta de si no le había dicho nadie ¿dónde va usted poniendo urnas en los cuarteles?, aclara que los guardias civiles “son unos ciudadanos más” que “también votan en las elecciones municipales y en los colegios a los que van sus hijos”. Lo que se trataba era de favorecer el cauce para que sus opiniones llegasen a la Dirección General, algo que hasta ese momento realizaba la Oficina de Atención al guardia civil donde se recibían, anualmente, unas 8.000 consultas. Resalta que “este órgano era impensable hace 10 años en la Guardia Civil” y que, nada más llegar al cargo, se dio cuenta de la necesidad de crear un órgano de comunicación interno de este tipo. Menos preciso se muestra cuando se le plantea la posibilidad de que puedan surgir espontáneamente otros cauces diferentes si el CAP no sirviera para resolver problemas, ya que se limita a responder que “la ley no lo prevé”.

### 3.- El desarrollo reglamentario

Transcurrido más de un año desde la aprobación de la ley, el grupo socialista en el Congreso solicitaba, en enero de 2001, la comparecencia urgente del ministro del Interior, J. Mayor Oreja, para que informase sobre la creación del CAP. Cinco meses después, el diario *El País* (31-V) daba a conocer que disponía de una copia del anteproyecto de Real Decreto (RD) que pretendía crear el CAP de la Guardia Civil, cuya tramitación había paralizado el Ministerio de Defensa desde hacía meses en una comisión creada al efecto, al temer que el modelo de elección democrática de sus miembros se quisiese aplicar también en las FAS. Aunque, como señala su denominación, el CAP tenía carácter meramente asesor, lo relevante era el procedimiento de elección de sus miembros, tema sobre el que todavía se estaba debatiendo, por lo que, para evitar que sus miembros se convirtiesen en sindicalistas, se trataba de limitar su mandato a cuatro años e impedir su reelección, además de que la renovación de vocales se hiciese, por mitades, cada dos años. Como garantía suplementaria, éstos sólo podrían ser sancionados disciplinariamente por el director general del Cuerpo.

Para el diario, era ese sistema democrático de elección el que había llevado al Ministerio de Defensa a paralizar su tramitación, ya que, según algunas fuentes, se quería “homogeneizar” el CAP de

la Guardia Civil y el de las FAS; sin embargo, la principal diferencia entre las regulaciones de ambos Consejos era que, mientras en el primero se contemplaba la “libre participación” de los miembros del Cuerpo, esa alusión concreta no figuraba en el de las FAS. Como dato complementario, se recordaba que en la Guardia Civil existía ya una Asociación con casi 17.000 afiliados, cuestión por cierto nada baladí a la hora de tratar de explicar el proceso aquí analizado, pues desde algunos sectores se entendía el compromiso de Valdivielso con el CAP como una forma de neutralizar la cada vez mayor influencia de dicha asociación.

L. Prieto, en un artículo ciertamente atrevido, dada su condición de capitán del Cuerpo Jurídico de las FAS, tras describir una situación nada favorable de los derechos de los guardias civiles, echaba mano de tres sentencias de la Audiencia Nacional que habían declarado la legalidad de las asociaciones en la Guardia Civil para vincularla con la creación del CAP y el desarrollo reglamentario para ponerlo en marcha, con la esperanza de que sirviese para que “el diálogo de abajo arriba sea más rápido y eficaz”, ya que, de limitarse sus competencias, “no va a ser creíble para los propios agentes”. Temía que la iniciativa fuese “insuficiente” y opinaba que, para que fuese creíble, deberían reconocérsele competencias “en materias que afectan a las condiciones económicas, sociales, laborales y estatutarias de sus miembros”. En cualquier caso, señalaba que debería esperarse a la redacción final del reglamento del CAP para saber si se trataba de una mera “salida al paso” o, por el contrario, de una “nueva vía de sindicación”, en tanto que algún gobierno se decidiese a abordar el problema “abiertamente” de acuerdo con lo estipulado en el artículo 28 de la Constitución.

Unos días después era *El Mundo* (4-VI) el que titulaba que el Ministerio del Interior había logrado “salvar” el CAP y que el RD sería aprobado por el Consejo de Ministros antes de final de año “pese al veto de Trillo”. Según el diario, el vicepresidente del gobierno y ministro del Interior, M. Rajoy, le había ganado la partida al de Defensa, F. Trillo, al lograr desbloquear el veto que el equipo político de éste había puesto a la creación del CAP, proyecto sobre el que la Dirección General de la Guardia Civil había apostado fuerte durante los últimos meses. Tal y como se recogía en el contenido del proyecto de RD, y a pesar de las duras críticas de la oposición, Valdivielso estaba intentando sacar adelante el que sería órgano más progresista en el Cuerpo desde el principio de la democracia, proyecto que Defensa intentaba bloquear, al parecer siguiendo el criterio de varios generales que entendían que, al abrir en la Guardia Civil la puerta a este tipo de órganos de representación de todas las escalas, se podría producir un efecto simpatía en el seno de las FAS, ahora ya profesionales.

Con un criterio restrictivo, Defensa intentaba evitar que se generasen en las FAS movimientos globales de carácter reivindicativo; sin embargo, desde Interior se defendía el carácter fundamental de fuerza de seguridad del Estado de la Guardia Civil. Según el diario, la actitud restrictiva del ministro Trillo contrastaba con las tesis políticas que defendía públicamente en 1982, cuando ejercía de capitán auditor de la Armada y escribió un artículo en el que defendía criterios aperturistas en las FAS. Decía entonces: “El fenómeno de aislamiento intelectual viene agudizado por las restricciones de las Reales Ordenanzas que, con dudosa ortodoxia constitucional, imponen a la libertad de expresión de los militares...Debe recordarse que las restricciones a la libre emisión del pensamiento y a la libre tenencia de prensa dentro de los recintos militares no están muy en consonancia con el sistema de libertades para todos, constitucionalmente vigentes...La disciplina no puede ser utilizada como argumento para situar a los militares en una *campana de cristal* desde la que se limiten a ver pero no a oír ni a ser oídos”.

Finalmente, se promulgará el RD 4/2002, de 11-I-02 (BOE núm. 11), por el que se determina la composición, funcionamiento y procedimiento de elección de los miembros del CAP. En su preámbulo, tras recoger los motivos ya citados por los que se había puesto en marcha el proceso, se insiste que este nuevo cauce de participación viene a “complementar al conducto reglamentario”, tradicional en el Cuerpo, al que, “lejos de entrar en conflicto con él”, enriquece en los aspectos de interés general. Al tiempo que se amplía la posibilidad de expresar las inquietudes, se advierte que no será admitida “cualquier actuación reivindicativa de carácter colectivo”, considerada incompatible con la naturaleza



militar del mismo. A tal fin, se considera marco normativo del CAP tanto la ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS) como la LRPGC, así como el ordenamiento militar que le sea de aplicación.

Su articulado asumirá la mayor parte de propuestas ya comentadas y, así, en su artículo 1, al atribuirle las funciones al CAP, recoge también la posibilidad de que puedan ser analizadas y emitida opinión sobre “planteamientos generales derivados de una situación particular suscitada por cualquier guardia civil y que se estime de interés para el conjunto de la Institución”. Del procedimiento de elección de compromisarios y vocales (art. 5) llama la atención que el representante de los generales sea elegido por el Consejo Superior de la Guardia Civil, a pesar de su procedencia de la escala de oficiales superiores, y, en cuanto al régimen de sus miembros, el hecho de que las competencias en materia disciplinaria sobre ellos, cuando ejerzan su función, corresponda al director general. Finalmente, se establece un plazo “no superior a seis meses”, a partir de la entrada en vigor del RD, para constituir el Consejo.

En la misma línea que unos meses antes, *El Mundo* (12-I-02) titulaba ahora que el gobierno aprobaba el CAP de la Guardia Civil “pese a las trabas de Defensa”. Según el diario, al conseguir que el Consejo de Ministros diese luz verde al decreto, el Ministerio del Interior y la Dirección General de la Guardia Civil habían logrado “superar todos los obstáculos y sacar adelante el proceso más ambicioso y más innovador en los más de 175 años de historia de la Guardia Civil”, órgano que se esperaba comenzase a funcionar en un plazo de seis meses, utilizando, por vez primera en España, un sistema revolucionario de elección por internet sin que se vulnerase la intimidad de los electores. Fuentes de Interior aseguraban que, tanto Rajoy como Valdivielso, habían puesto “toda la carne en el asador” para poder salvar todos los escollos y las innumerables presiones que le habían puesto los militares al proyecto.

De hecho, el retraso en su aprobación se había debido, según fuentes de Defensa, a la falta de voluntad de algunos generales a la hora de enviar su informe de conclusiones al Ministerio del Interior, requisito previo e imprescindible para su creación al corresponder las competencias en materia de personal a aquel Departamento. Ese rechazo se centraba, fundamentalmente, en que consideraban que este nuevo órgano podía suponer que se abrieran las puertas en todos los estamentos militares y que los soldados tuvieran voz propia, ya que el texto rompía con los esquemas más tradicionales de la historia militar contemporánea española. Además, veían con susceptibilidad la posibilidad de que el CAP de la Guardia Civil provocara una reacción de simpatía hacia los movimientos sindicales y se hiciese extensiva al ámbito de las FAS. En ese sentido, se recordaba que en la LRPPFAS se contemplaba la creación de un órgano similar, si bien desde Defensa no había existido nunca la misma celeridad a la hora de estudiar y concretar ese proyecto y, de ahí, las reservas hacia el órgano ahora aprobado. Es más, aprovechándose de la doble dependencia de la Guardia Civil, se había intentado torpedear todas las iniciativas encaminadas a evitar su puesta en práctica. Sin embargo, para el periodista que elaboró la información, pese a la evidente oposición de sus generales, el haber “perdido la guerra” probablemente tuviese que servir ahora para acelerar la creación del mismo órgano en las FAS.

Por su parte, el grupo socialista del Senado, en una nota hecha pública por su portavoz J. Barranco, saludaba “con esperanza” la aprobación del CAP, pero advertía de que la elección de sus miembros debería llevarse a cabo “con total transparencia, bajo todas las garantías y requisitos democráticos”. Consideraba que, antes de que se procediese a la redacción definitiva de su reglamento, “es imprescindible escuchar las opiniones y sugerencias de las fuerzas políticas y de la cúpula de Coproper” –agrupaba a 17.000 afiliados- y demás asociaciones, a cuyo reconocimiento legal se negaba reiteradamente el gobierno a pesar de tres sentencias de la Audiencia Nacional y otra más del Tribunal Constitucional que lo avalaban, todo ello para garantizar los procedimientos democráticos de elección. Asimismo, proponía que “haya candidaturas y urnas en los cuarteles”, ya que, si no se dan estas garantías y no sirve para que los miembros de la Guardia Civil pudiesen llevar a él sus

“reivindicaciones socio-laborales”, se convertiría en un organismo “inútil” y su constitución en un “hecho frustrante”. Para conocer qué era lo que pensaba el gobierno sobre la creación del CAP, pedía la comparecencia de Valdivielso en el Senado.

Aunque el director general tardaría unos meses en ir al Parlamento, sí hubo ocasión de conocer sus opiniones al respecto por medio de diversas apariciones en los medios de comunicación. Así, tras declarar que se trataba de “el órgano más democrático en la historia de la Guardia Civil”, a la pregunta sobre lo que suponía esa decisión, recordaba que si, cuando se aprobó la LRPGC, ya se dijo que era un “hito histórico”, ahora “éste es otro”, si se considera que el CAP sería un órgano por el que “se pueda hacer llegar a quien tiene que tomar las decisiones más importantes en el seno del Cuerpo cuáles son sus inquietudes, peticiones y sugerencias”, algo que hacía cinco años era “impensable”. A su juicio, eso iba a beneficiar la comunicación en la Guardia Civil, al margen de las relaciones normales en una institución militar a través del *conducto reglamentario*, vía que “a veces, ya no es suficiente” y que no iba a ser sustituida sino que “va a perfeccionarlo”. Subraya que ahora todos tendrían la posibilidad de llegar a la cúpula de la institución, por lo que, si antes había comunicación, “ahora va a haber más”.

Preguntado sobre la necesidad del CAP, Valdivielso considera que “era imprescindible”, de ahí que fuesen ellos, desde hace tres años, los impulsores de su creación para “adaptarse a los tiempos que vivimos”. Contundente se mostraba al ser preguntado por un rumor muy extendido relativo a un cierto malestar detectado dentro del Cuerpo, proveniente de alguna corriente crítica con el CAP –“no, en absoluto”-, añadiendo que en el Consejo Superior de la Guardia Civil, en el que están representados todos los generales en activo, había visto desde el principio un “apoyo incondicional” al proyecto y todos ellos se habían manifestado a favor del mismo.

Niega que fuese verdad lo que algunos militares planteaban, en privado, de que se tratase del primer paso de cara al sindicalismo, algo que “no se va a dar nunca” en la Guardia Civil en cuanto sea una institución de carácter militar, lo que no quería decir que no pudiesen existir el CAP o asociaciones que se preocupasen por los intereses colectivos de ellos. Rechaza también que se tratase de un freno al asociacionismo en el Cuerpo y consideraba que era “compatible” con la existencia de asociaciones, algo que “me parece bien”. Por vez primera en público reconoce que había mantenido “reuniones periódicas” (tres) con la cúpula de *Coproper*, ya que consideraba importante conocer lo que pensaba una asociación que, según dicen, reunía entre 10 y 15.000 afiliados, y que le había servido para conocer “quiénes son, cuáles son sus inquietudes, sus peticiones, sus reivindicaciones”. Aunque no le reconoce la representación de todos los guardias, sí la de sus asociados, “que son muchos”.

Conviene, en un modo de paréntesis, señalar que *Coproper* (Coordinadora pro-Perjudicados por la gestión de Luis Roldán y la corrupción), era un colectivo surgido en 1991, registrado como asociación cultural, y fusionado en 1994 con el colectivo 6 de Julio, dando lugar a Asociación Unificada de Guardias Civiles contra la Corrupción y por el Progreso (AUGC- *Coproper-6J*), hasta ahora único órgano de expresión de los agentes de la Guardia Civil y presente en la actualidad en la mayoría de las provincias. Según sus datos, entre 15 y 17.000 guardias pertenecían a la misma. En una carta remitida a sus asociados, anunciaba su disposición a presentar candidatos al CAP, aunque expresando su disconformidad con el citado órgano. "El Consejo Asesor en nada colma nuestros objetivos, ya que los mismos pasan por el reconocimiento de Asociaciones Profesionales en el seno del Cuerpo, como paso intermedio hacia la necesaria y lógica desmilitarización del mismo, que impondrá el desarrollo de lo que será el futuro modelo policial español. El hecho de presentar candidatos no obedece más que a nuestro ánimo de aprovechar cualquier resorte que exista en la defensa de los Derechos de todos los guardias civiles, aunque no confiemos en la eficacia de este Consejo Asesor". Mucha menor representación le atribuía a la otra asociación existente en el Cuerpo, la ASIGC.

Respecto al presunto malestar de la cúpula de la Guardia Civil respecto al CAP, siempre presente en los distintos medios de comunicación y nunca admitido por Valdivielso y su equipo más próximo, el diario *El Mundo* (15-I-02) se hacía eco de lo transmitido por fuentes de la Dirección

General del Cuerpo que, sin desmentir las presiones de numerosos mandos militares en contra de la implantación de dicho órgano, trataban de precisar cómo el ministro Trillo había sido uno de los más firmes impulsores de dicho proyecto y que apostaba personalmente con fuerza por el mismo. En ese mismo sentido, aclaraban que fue el ministro quien intentó acelerar su aprobación, instando al Consejo de Estado a que acelerara su preceptivo informe, como paso previo a la decisión final.

Dos meses después, en rueda de prensa en Valencia, Valdivielso insistía de nuevo en que la creación del CAP obedecía a la intención de generar “una comunicación más fluída” entre los guardias civiles y los responsables del Cuerpo, en el que no se podían admitir sindicatos dada su naturaleza militar; no obstante, sí estaba permitida la existencia de asociaciones, como *Coproper*, con la que volvía a reconocer que mantenía reuniones periódicas, algo que, a su juicio, “constituye también una vía de comunicación”. Tras constatar que los guardias “no están bien pagados”, se mostraba partidario de que, al margen de la posible equiparación salarial con los policías autonómicos y locales, el Ministerio del Interior ofreciese “la mejor retribución a los agentes”. Hay que decir que esos anuncios de contactos con asociaciones consideradas hasta hacía bien poco ilegales, cuyos miembros habían sido perseguidos de manera contundente desde la propia Dirección General, produjeron un profundo malestar sobre todo entre los miembros de la escala superior de oficiales.

A propósito de este tema, F. Reilein, antiguo miembro de la Unión Militar Democrática, recordaba cómo los guardias civiles, al pertenecer a un Cuerpo militar, no podían sindicarse y solamente contaban para hacer llegar sus quejas o sugerencias con el “manido y viciado” *conducto reglamentario*, de cuya ineficacia tenían experiencia todos los que habían pasado por la *mili* tradicional, de ahí que pareciese lógico que, hoy en día, dispusiesen de otros cauces para ese fin. Tras recordar las quejas de las mujeres de los guardias y la habitual demanda de conseguir la equiparación salarial con los policías autonómicos y locales, consideraba que el gobierno, tras muchas idas y vueltas para dar respuesta a esas preocupaciones, había encontrado la solución a través del CAP, órgano al que considera como “el viejo sindicato vertical del franquismo, pero para los del uniforme verde”.

A su juicio, lo que se había conseguido era reabrir el “viejo debate” de si la Guardia Civil ha de seguir siendo militar o ser solamente un cuerpo policial que pase definitivamente a depender del Ministerio del Interior, desvinculándose del de Defensa, pues el riesgo era que el modelo acabase trasladándose a las FAS (ya se contempla en la LRPPFAS) y “haga chirriar las estructuras de nuestros ejércitos con fuerte rechazo de muchos de los altos mandos militares”. Curiosamente, creía que “eso no debe ocurrir, aunque lo diga la ley”, pues la esencia misma de las FAS para el cumplimiento de su misión está en la “jerarquización” y no veía a las unidades decidiendo en asamblea si se atacaba una determinada posición, “caricatura” a la que puede llevar la argumentación y a la que ya se llegó en ciertas milicias durante la Guerra Civil. Sin embargo, al final deja entrever que, al igual que pasó con la Policía Armada al comienzo de la transición (ley Martín Villa de 1978), cuando se auguraron grandes catástrofes con su desmilitarización y nada de eso sucedió, algo así podría hacerse ahora con la Guardia Civil.

#### 4.- Puesta en marcha del proceso

De nuevo con el desarrollo reglamentario, señalar que, dado que el RD 4/2002 encomendaba al director general del Cuerpo la determinación de los aspectos instrumentales del proceso de elección de los miembros del CAP, se promulgó la Resolución de 27-III-02, por la que se convocaban elecciones para el CAP y se establecían fechas, plazos y modalidad de las mismas. Con el mismo, se pretendían agilizar los aspectos instrumentales, procurando compatibilizar derechos de electores y elegibles con el plazo de seis meses establecido en el RD. La mayor novedad sería el procedimiento de votación a través de su red informática, mediante el empleo de firma electrónica, con el que se buscaba, además de garantizar la confidencialidad, integridad, seguridad y facilidad en el ejercicio del derecho al voto sin

que se perjudicasen las necesidades del servicio, rapidez en el conocimiento de los resultados, incluyendo medidas que permitiesen el voto por correo a los que se encontrasen de servicio en el extranjero o que, por otras causas justificadas, no pudiesen ejercer su derecho por el procedimiento general.

Para los que quisieran saber lo que era el CAP y cuáles iban a ser las claves del proceso de creación de dicho órgano, los responsables del Cuerpo incorporaron a la página web institucional una nota explicativa en la que se indicaba que, tal y como se recogía en el propio preámbulo del RD, el mismo nacía como “un nuevo cauce de comunicación interna que permitirá conocer los problemas e inquietudes del personal de una forma rápida y eficaz”, para lo cual su labor se centraría en el “análisis y valoración de las propuestas o sugerencias que los guardias civiles realicen directamente al Consejo, referidas al régimen de personal, a la condición de militar y a todos aquellos aspectos sociales que les afecten”. La idea era convertir el CAP en un “relevante instrumento de participación del personal de la Guardia Civil en todos aquellos aspectos relacionados con su estatuto profesional”, lo que, sin lugar a dudas, contribuiría positivamente a “reforzar su motivación” y, por ende, a “impulsar la prestación de un servicio de calidad a los ciudadanos”.

Nacía como órgano colegiado asesor adscrito a la Dirección General, bajo la presidencia del director general, si bien “no formará parte de su estructura jerárquica”. De su composición se destacaban dos aspectos: por un lado, la representación de todas las escalas y categorías, y por otro la de todo el personal, tanto en activo como de reserva, salvo los generales que se encontrasen en la segunda de esas situaciones que, no se sabía muy bien porqué, se convertían en los únicos miembros del Cuerpo sin representación en el CAP. En relación con la primera cuestión se resaltaba su composición proporcional, que permitiría que las escalas más numerosas tuviesen un mayor número de vocales; así, aparte de un representante de los generales nombrado por el Consejo Superior (1), se preveía la elección de un vocal por cada dos mil efectivos o fracción en servicio activo de la Escala Superior de Oficiales (2), Escala de Oficiales (2), Escala de Suboficiales (4) y Escala de Cabos y Guardias (30). En segundo término, y dado el elevado número de personal en la reserva, se estimó igualmente indispensable contar con su participación en el Consejo, por lo que se reservaba la elección de un vocal para el personal en esta situación por cada una de las Escalas anteriormente citadas (4). Resultaba, así, un total de 43 miembros.

Respecto a las garantías incorporadas al procedimiento de elección de vocales, se hacían girar en torno a los siguientes ejes: garantía de libre participación a todos los guardias civiles, a través de las respectivas unidades territoriales (Comandancias) o de la Dirección General; elección de compromisarios de donde saldrán los miembros del CAP y, según lo previsto en el propio RD, constituir el CAP antes del 14-VII-02. Por medio de diversas resoluciones se iría dando a conocer el calendario de dicho proceso, que se inicia con la convocatoria de elecciones (1-IV), seguía con la exposición de las listas de electores, la presentación de candidatos (entre el 1 y 9 de mayo), la solicitud de voto por correo, los actos de difusión de candidaturas y, por fin, la elección de compromisarios (11, 12 y 13 de junio) y vocales (8-VII). Todo ello habría de culminar el 9 de julio con la constitución del primer CAP en el ámbito militar español.

Sin embargo, resulta interesante conocer algunas de las vicisitudes que hubo de superar dicho proceso, pues pueden ser ilustrativas de las tensiones que padeció el mismo. Así, tanto el calendario como el método de elección fueron explicados por Valdivielso en el Senado, donde el socialista J. Barranco advirtió que esas elecciones no acabarían con “la anulación de los derechos básicos que sufren los guardias civiles” y denunciaba que las escalas básicas no se habían enterado de las elecciones. El director le respondió que, con la última nómina, se había enviado una carta personal a todos los miembros del Cuerpo explicándoles el proceso y le recordó que, aunque siguen sin reconocerse el asociacionismo interno y otros derechos por el carácter militar del Cuerpo, habían sido precisamente los socialistas los que más persiguieron el asociacionismo interno en el mismo.

De manera simultánea, Valdivielso trataba de garantizar ante los medios de comunicación la transparencia del proceso -"No habrá registro alguno que permita identificar una vez contabilizado el voto y realizado el escrutinio...para evitar reticencias que puedan surgir"- y explicaba que los ordenadores a estrenar en las elecciones serían "limpiados" antes de ser distribuidos a las unidades y todo el proceso sería sometido a una auditoría externa, sintiéndose satisfecho si la participación alcanzase "el 40% del censo electoral". Ironizó sobre el hecho de que se tratase de la primera vez que se iban a celebrar elecciones en el Cuerpo y, por lo tanto, "no hay mucha costumbre", por lo que el CAP serviría de "cauce complementario" al *conducto reglamentario*, para que, desde un guardia a un general, pudiesen plantear "propuestas o sugerencias referidas al régimen de personal, a la condición de militar y a todos aquellos aspectos sociales que les afecten". Lo que no precisó fue el coste de las elecciones, cuya financiación estaba prevista en los presupuestos del Cuerpo, aunque "en cualquier caso será más barato que si se desarrolla de forma tradicional".

Pese a que esta convocatoria no esperó al desarrollo legislativo que tenía que haberse producido en las FAS -todavía tenían pendiente la elección de sus CAP, aprobados antes que el de la Guardia Civil-, algo ciertamente paradójico, si se tiene en cuenta que era la primera vez que dicho Cuerpo se adelantaba a las FAS, no abrió un debate interno en la cúpula de la institución, pero sí produjo, según reconoció el director general, la lógica incertidumbre ante una innovación de tanto calado. Asumía, también, que serían unas elecciones "democráticas" atípicas, donde no habría campaña previa "porque no hay nada que exponer", posición cuestionada por las dos asociaciones profesionales del Cuerpo - AUGC y ASIGC-, que pretendían exponer sus programas de actuación en defensa de las demandas y necesidades laborales.

Precisamente, desde la oposición, el portavoz del grupo socialista en el Congreso, V. Mayoral, aseguraba que la convocatoria era un "avance positivo pero tímido", dada la ausencia de asociaciones profesionales. "Si se quieren convocar unas elecciones democráticas tiene que haber una libertad de asociación", dijo. Los socialistas planteaban una "modernización" de la Guardia Civil a través de dos proposiciones de ley: en la primera, proponían aproximar el régimen estatutario al de la Policía, ya que la tarea fundamental del Cuerpo, aunque goza de estatuto militar, es la de una fuerza de seguridad con funciones comunes a las del CNP -ocupa el 99,9% de su dedicación profesional-, de ahí la necesidad de acercar las regulaciones de ambos Cuerpos, tanto en lo relativo al régimen de asociacionismo -siempre con el límite del derecho de huelga y el conflicto colectivo-, como al CAP, órgano que debería tener "misiones parecidas" al Consejo de la Policía. Se contemplaba que estas asociaciones representasen a los asociados ante el CAP y presentasen candidatos al mismo, regulando, entre otras cuestiones, los derechos de los representantes, el tiempo reglamentario para desarrollar sus funciones y los locales que debían tener a su disposición. Por ello, dijo, los socialistas "apreciamos un sistema individualista desde el punto de vista de los electores y los elegidos [ya que] no se prevén posibles candidaturas conjuntas de un grupo de personas. Se ha tenido demasiada prevención y corre peligro de que [el CAP] desemboque en una situación de poca eficacia, de que no sea el instrumento para canalizar el diálogo que debe existir entre los profesionales de la Guardia Civil y las autoridades políticas del Ministerio del Interior".

En la segunda de las proposiciones se reclama la supresión de las penas de privación de libertad por faltas cometidas durante su actuación como fuerzas del orden -sólo se mantendría para las cometidas cuando actúen como miembros de las FAS-, además de que se diferenciases las competencias sancionadoras del Ministerio del Interior -cuando la infracción hubiese sido cometida en actuaciones de seguridad ciudadana- y de Defensa, si se han producido con ocasión de misiones militares. Su partido pretendía incentivar al gobierno para que en la Guardia Civil tampoco existiesen arrestos con privación de libertad, al igual que ocurre en el CNP, algo que consideraba "necesario para elevar la motivación de estos agentes [y] establecer instrumentos que permitiesen canalizar reivindicaciones y suprimir sanciones anacrónicas". Asimismo, planteaban que los instructores de los

expedientes sancionadores no fuesen jurídico-militares y sí personas del propio Cuerpo.

Desde las asociaciones también se pretendía participar en el proceso, como anunciaba AUGC, la que, a pesar de no confiar en la eficacia de un órgano que no colmaba sus objetivos, presentaría candidatos para “aprovechar cualquier resorte que exista en la defensa de los derechos de los guardias” hasta lograr el asociacionismo interno y la desmilitarización. Su portavoz, M. Mato, revelaba el hecho de que el general A. Blanes, subdirector general de Personal, implicado en el escándalo financiero del *caso Gescartera*, al ser también presidente de la Asociación Pro-Huérfanos de la Guardia Civil, fuese el que presidiese la junta electoral encargada de elegir a los miembros del CAP y garantizar la transparencia y el “principio de igualdad” del proceso, pese a lo cual, y aunque observaban otros fallos en el proceso, no tenían intención alguna de boicotearlo.

Por su parte, ASIGC denunciaba las dificultades para presentarse a las elecciones del CAP, asegurando que los agentes interesados no habían podido acceder al programa de Intranet donde se recogía la convocatoria, por lo que “la mayoría de los guardias civiles no saben cómo poder presentarse a esas elecciones”, con lo que la Dirección General “consigue de esta manera que se presenten a estas elecciones únicamente quienes puedan tener acceso a la intranet del Cuerpo, línea de ordenador privada y de uso exclusivo” de algunos funcionarios que gozan de “la confianza del mando”. La Asociación recordaba que no se podían presentar los agentes sancionados por faltas graves o muy graves ni los que estaban inmersos en un procedimiento penal o expediente disciplinario, por lo que “miembros activistas de las asociaciones legales no podrán ser elegibles”. En ese sentido, recordaba que, en los últimos meses, “se ha expedientado irracionalmente a un número importante de dirigentes conocidos de las asociaciones, con lo que de antemano evitan la posibilidad de que consigan su acceso al Consejo Asesor”.

Con motivo del 158 aniversario de la Guardia Civil, celebrado el 10 de mayo en Madrid, el vicepresidente primero del Gobierno y ministro del Interior, M. Rajoy, afirmaba que el CAP “abrirá” el Cuerpo a la “realidad” española, de ahí que, su constitución y puesta en funcionamiento, fuese “uno de los principales retos que marcan su futuro inmediato y que les confirma como una Institución capaz de fortalecer y consolidar su personalidad, su identidad y, a la vez, abrirse a la realidad política, social y cultural de nuestro país”. Días después, una vez finalizado el plazo de presentación de candidaturas para compromisarios del CAP (el 8-V), fuentes de la Dirección General anunciaban que eran 1.023, de ellos 92 oficiales: 42 oficiales en activo y 16 en reserva y 29 oficiales superiores en activo y 5 en reserva. Como establecía la normativa, el objetivo era conseguir la representación proporcional de todas las escalas y categorías de la institución a través de sus respectivos vocales.

Una vez finalizado este primer paso, el director general de la Guardia Civil, mostrando una vez más su compromiso con el proyecto, explicaba en el Congreso de los Diputados las gestiones desarrolladas hasta el momento para poner en marcha el CAP, “lo que ha supuesto un gran esfuerzo para cumplir un calendario tan ajustado” que evidenciaba “el interés suscitado por el órgano colegiado” en el Cuerpo. Destacó que el número de correcciones a la lista definitiva de 93.000 electores (20.000 en la reserva) fue “muy escaso”, apenas 34, y precisó que su departamento había empleado “todos los medios a su alcance” para informar a todos. Reconocía que supo de “cuatro pequeños problemas” en el proceso de la difusión del censo y de las listas de candidatos, según denuncias formuladas por la AUGC, uno de ellos en la provincia de Córdoba, donde las listas fueron expuestas sólo en el tablón de anuncios de la Compañía, en lugar de serlo en todos los puestos de la Zona correspondiente. Asimismo, también supo que, “por falta de tiempo”, se había autorizado en Cantabria la retirada de las tarjetas electrónicas a representantes acreditados de los votantes en lugar de que los propios interesados fueran quienes recogieran los nuevos carnets profesionales con el que votarían en las urnas electrónicas.

Respecto al asociacionismo en el Cuerpo, y a preguntas del PSOE, dijo que “si en el futuro no hay otro marco que el asociacionismo ahí estaremos”, mostrándose de forma sorpresiva partidario del mismo dentro de la Guardia Civil, aunque matizó que “existe un reglamento que tiene que decir si son

posibles las asociaciones profesionales en el seno de la Guardia Civil". Más aún, señaló que si el PSOE considera -"en el mío no lo sé"- que debe haber asociaciones profesionales, "en su día, supongo que me pedirán opinión y ésta será a favor de que haya asociaciones profesionales dentro de la Guardia Civil". Valdivielso defendió la idoneidad del voto electrónico, y aseguró que las listas del censo están en todos los Puestos "en papel", negó "falta de información", y aseguró que existe una "libertad absoluta entre los candidatos para publicitar sus candidaturas aunque "no dentro de los acuartelamientos".

Por su parte, el portavoz del Grupo socialista, V. Mayoral, calificó como "novedoso doblemente" el proceso electoral por tratarse de las primeras elecciones democráticas en la Guardia Civil y por el hecho de aplicarse el voto electrónico, pero denunció "algunos incumplimientos de calendario", así como determinadas reclamaciones "de forma", en especial de la AUGC, para interesarse por "¿Cómo se puede desarrollar un proceso electoral mientras existe una Asociación activa en el ámbito de la Guardia Civil, que hace un papel y a la que oficialmente no se le reconoce?". Asimismo, se interesó por el hecho de que "muchos agentes deben desplazarse a sus cabeceras de Zona para conocer el contenido de las listas de candidatos", lo que calificó como "una dificultad importante", y destacó la existencia de "quejas por la falta de información que sobre las elecciones aportan los mandos intermedios, que a su vez se quejan de tener responsabilidades en esta materia sin haber sido instruidos ni consultados al respecto. Finalmente, mostró su deseo de que estas elecciones "no encubran alergia a las urnas por parte del director general de la Guardia Civil" y calificó las mismas como "tuteladas" y "con tufo a concesión paternalista más que el ejercicio de un Derecho".

Desde la revista digital *La Clave* (6-VI) se aseguraba que la creación del CAP había sido acogida con recelo tanto por los altos mandos como por los propios agentes de la Guardia Civil, aunque por motivos bien diferentes. Mientras los generales pensaban que se abría la vía a la reivindicación laboral de los guardias, una especie de "sindicalismo *light*" que supondría a la larga el fin de la condición militar del Cuerpo, reclamada por otro lado por algunos sectores que, incluso, sugerían su fusión con el CNP, para los agentes se trataba de una "vía claramente insuficiente" en un Cuerpo que registraba tasas muy elevadas de litigios por destinos, traslados y sanciones, recurridas de manera sistemática por los afectados. El propio director general había reconocido que el CAP no iba a sustituir el *conducto reglamentario*, sino que "va a perfeccionarlo" y que el sindicalismo no se daría nunca en tanto fuese una "institución de carácter militar", lo que, como ya se ha dicho, no fue impedimento para que, esa misma semana, hubiese defendido en el Congreso el asociacionismo en la Guardia Civil, ante una iniciativa del PSOE, rechazada por el PP. El periodista Ruíz de Vergara, al reflexionar sobre el proceso, destacaba cómo, tras varias décadas de reivindicaciones, los miembros del Cuerpo podrían elegir ya a sus representantes, algo que en cualquier otra organización o colectivo era algo habitual, pero que en la Guardia Civil -institución regida por un régimen disciplinario militar y la jerarquía del *conducto reglamentario*- constituía una "auténtica novedad". Tras hacer referencia también al presunto malestar de la cúpula, recordaba que el CAP tendría que convivir con las asociaciones existentes, las que, a pesar de cuestionar el nuevo órgano, participarían en dicho proceso.

Coincidiendo con el inicio de las votaciones para elegir a 800 compromisarios -se instalaron 600 nuevos ordenadores en 250 puntos de toda la geografía española-, portavoces oficiosos de la Dirección General se encargaban de resaltar tal novedad. Así, el teniente R. Hernández, auxiliar de urna, declaraba que "en ninguna parte del mundo ni siquiera en Estados Unidos se había realizado una votación a través de la red", por lo que "estamos muy contentos", y resaltaba la rapidez tanto del voto como del recuento: "Es rapidísimo, sólo se tardan entre un minuto y medio y dos minutos y además permite que se puedan realizar las votaciones en diferentes puntos de España como compañías o comandancias donde haya un ordenador conectado". En su opinión, el CAP es un organismo que "se encarga de la calibración de inquietudes y recoger las sugerencias que cualquier componente del cuerpo le proponga en relación con temas personales militares o sociales".

Sin embargo, la AUGC calificaba al CAP como un "órgano mutilado", ya que "no podrá debatir sobre las condiciones de trabajo, turnos laborales, prevención de riesgos, la disciplina, irregularidades, servicios y salarios" y criticaba el hecho de que "el secretario (un mando), que no pertenece al Consejo, pueda vetar los temas a tratar", a lo que se unía que la fecha de reuniones la decidiría la dirección del Cuerpo. Además, señalaba que las decisiones que adoptará el CAP "no serán vinculantes" y lo definía como "órgano pseudomilitar al que se pretende proyectar con un halo democrático". Añadía, también, que su creación "responde más a la necesidad de dotar de una válvula de escape al descontento de los guardias civiles, como freno al movimiento asociativo interno al que hay que dar respuesta, sin olvidar lo conveniente que puede resultar un órgano que pueda solapar ese movimiento".

A pesar de todo, la AUGC pretendía dar "una oportunidad al Consejo, que no deja de ser un foro" y lamentó que algunos mandos "hayan dejado claro que no quieren el Consejo, por un *statu quo* injustificable". Asimismo, denunciaba "no haber podido realizar una campaña clara y encontrarse con trabas y que no se les ha permitido acceder a la lista de votantes", así como que las tarjetas electrónicas aún no habían sido todas activadas, y "difícilmente estarán disponibles a tiempo", o que algunas se activaron "sin la presencia del titular". Lamentaron que varios agentes hubiesen sido expedientados con ocasión del proceso electoral -"arma perfecta para deshacerse de candidatos molestos"-, y aseguraron que los candidatos "sólo podrán controlar el escrutinio si están en horario de descanso, por lo que los mandos podrán controlar a candidatos no deseados fijándoles unos turnos incompatibles con el horario de escrutinio", todo lo cual suponía que "no se fomenta la convicción de unas elecciones transparentes y una falta de madurez democrática".

Una vez concluido el escrutinio (13-VI), realizado en apenas cinco minutos, Valdivielso, tras recordar la novedad y garantías del proceso mediante el empleo de urnas electrónicas y tarjetas digitales, en lugar de papeletas -precisó que se distribuyeron 75.147 tarjetas: 97% del personal en activo y 80% en reserva-, informaba que el resultado arrojaba un total de 31.145 votos emitidos, lo que suponía un índice de participación del 47'05%, que "ha superado las expectativas" en siete puntos con respecto a los cálculos establecidos y demostraba "la aceptación e interés del Cuerpo por estas elecciones". De los 1.022 candidatos presentados, resultaron elegidos 466 compromisarios: 31 de la escala superior de oficiales, 48 de oficiales, 63 de suboficiales y 324 de cabos y guardias. La elección del representante de los generales tendría lugar antes de la fecha prevista para la elección de los 43 vocales (9-VII).

Tras precisar que el voto del personal en la reserva había sido "más limitado" que el de en activo, y que faltaban todavía por escutar 115 votos emitidos por correo, reconoció que apenas 11 ó 12 votos no pudieron ser emitidos por dificultades técnicas, lo que consideró como "un porcentaje bajísimo" de incidencias. Informaba que, por escalas, el porcentaje más elevado había correspondido a la de cabos y guardias con un 47,71%, seguida de la de suboficiales (45,49), la de oficiales (43,71) y, finalmente, la superior de oficiales (37,15). Igualmente, comunicaba que, por Comandancias, la mayor participación se produjo en Huelva con un 72,34% del censo de votantes, seguida de Jaén (68,48), Cáceres (66,39), Córdoba (66,11) y Badajoz (66,09). Preguntado sobre la participación de afiliados en asociaciones, dijo desconocer tal extremo, pero recordó que apoyaron el proceso y animaron a sus miembros a presentarse como compromisarios y a depositar sus votos. Sobre el coste de estas primeras elecciones democráticas en la Guardia Civil, señaló que "haya costado lo que haya costado, en todo caso es una buena inversión".

## 5.- Constitución del Consejo y primeros pasos

Por fin, el 9 de julio de 2002, en un acto presidido por el vicepresidente primero del gobierno y ministro del Interior, M. Rajoy, considerado una de las personas que habían "impulsado" este órgano, y



por el director general del Cuerpo, se procedía al acto de constitución del CAP de la Guardia Civil, integrado por 43 vocales, de los que 31 pertenecían a la AUGC y una era mujer. Rajoy destacó la importancia del CAP, “como cauce de análisis y evaluación de las sugerencias e inquietudes de todos los hombres y mujeres que integran el Instituto Armado”, y Valdivielso aseguró que será "un instrumento útil y eficaz de comunicación interna para mejorar el conocimiento de la realidad" de la institución y para acabar con la "falta de comunicación que en ocasiones ha existido dentro de la Guardia Civil por los distintos enfoques y sensibilidades entre sus miembros", felicitando por ello "a los elegidos y a los electores".

Asimismo, tras subrayar la novedad que suponía la creación del CAP, ya que era "la primera vez en que se aborda la constitución de un órgano de esta naturaleza dentro de una institución de carácter militar", precisó que para que alcanzase sus objetivos era necesario "un compromiso colectivo tanto para con la Guardia Civil como para con los hombres y mujeres que la forman", algo que se conseguiría "con debate interno, por encima de los intereses particulares, a favor de la comunicación interna", en relación con los cambios que han de adaptarse a la propia institución y "a las exigencias de la sociedad". Además, destacó que el sistema de elección por medios electrónicos suponía "una fuerte apuesta tecnológica", por lo que declaraba que "todos debemos sentirnos orgullosos del trabajo realizado y también del trabajo colectivo de quienes han participado en el proceso".

De la reunión del Palacio de Congresos de Madrid existen varias versiones que permiten hacerse una idea bastante aproximada de lo que en realidad allí sucedió. La primera, colgada también de la red por un miembro de la AUGC y titulada “Lo que no conoceréis de las elecciones del Consejo Asesor”, es un verdadero canto al igualitarismo, si se hace caso de la satisfacción que le produce al relator cuestiones como la cola única, para acreditarse y votar, la primera fila de asientos o el café conjunto de todos los compromisarios. Del análisis que hace de los participantes salva, por encima de todos, al director general, “es un político y sabe hacerlo bien”, sobre todo cuando lo compara con los mandos allí presentes –“recibe una gran ovación que dura bastante tiempo y pensamos joder es el único al que hemos aplaudido, al Director General a ninguno de nuestros mandos, esto da una prueba de la estimación que les tenemos”-, quienes no quedan muy bien parados, sobre todo el general Blanes.

Pero donde se le nota completamente a gusto es cuando da cuenta del boicot preparado a las autoridades que participaron en el acto inaugural, en especial el que dirigieron al vicepresidente y ministro del Interior, M. Rajoy, volviendo sus cabezas hacia la izquierda en signo de desaprobación, motivo por el que “se fue antes de tiempo y acertó tanto el discurso que hasta fue ridículo”. Al referirse al resultado del escrutinio, reconoce que la AUGC había obtenido 31 vocalías –28 de personal en activo y 3 en reserva (un guardia y dos suboficiales)- y que la ASIGC sólo consiguió un puesto de suplente, criticando la dispersión del voto entre los oficiales, razón por la que alguno pudo haber sido elegido con su propio voto.

Resulta en alguna medida esclarecedor el comentario que dedica a la intervención de uno de los conferenciantes, relativa a comunicación interna y Consejo Asesor, ya que rechaza de lleno el planteamiento de que no se podrán presentar propuestas o sugerencias por las asociaciones –“recibe una soberana bronca y abucheo seguido de pataleos en el suelo de madera”-, y se pregunta cómo no va a hacerlo una asociación que tiene 31 vocales, de 43, y “cuándo van a comprender que los guardias civiles tienen ya sus representantes y que si no se ponen de acuerdo con ellos no conseguirán nada más que exista tensión en el Cuerpo hasta que explote”. Tras hacer referencia a una frase del discurso del director general, en al que reconoce que el CAP “no podría haberse formado sin la colaboración de las Asociaciones”, finaliza su relato de la siguiente manera: “parece un sueño, era imposible pensar que esto podría ocurrir en la Guardia Civil, quien lo diría hace tan solo dos años éramos unos sindicalistas y ahora nos codeamos con el Director General”.

En relación con el mismo acto, el diario *El Mundo* (10-VII) informaba de que, al culminar el proceso y tras esa reunión informal del CAP -la primera se realizaría en septiembre-, Valdivielso estaba

exultante, como lo demuestra su declaración en la que señalaba que “se ha dado un paso histórico, no sé si grande o pequeño, pero histórico” y que el CAP sería “un instrumento de comunicación interna para mejorar el conocimiento de la realidad” de la institución, asegurando que se acabaría con la “falta de comunicación que en ocasiones ha existido dentro de la Guardia Civil por los distintos enfoques y sensibilidades entre sus miembros”. Asimismo, y tras recordar el diario que 31 de las vocalías estaban en manos de miembros de la AUGC, el director general insistía en que en el CAP tenían cabida todos, incluidas las asociaciones que actualmente existían en la Guardia Civil.

A los pocos días, tiene lugar en la sede de UGT una reunión con su secretario general, C. Méndez, de representantes de la AUGC y de la Plataforma de Familiares y Simpatizantes por la dignidad de la Guardia Civil, en la que ésta informa sobre la movilización que tenían previsto convocar, el próximo 5 de octubre, en defensa de la dignidad del trabajo de los guardias civiles, a la que UGT anuncia que acudiría y que los afiliados de AUGC estaban valorando también asistir "a cara descubierta". Méndez dijo que UGT estaría al lado de la Plataforma porque los guardias civiles cuentan con "problemas y grandes dificultades para defender sus retribuciones y su dignidad como trabajadores", e hizo hincapié en la idea de que éstos son empleados públicos que protagonizan un "servicio fundamental", como el mejorar la calidad de vida y de seguridad de los españoles. Según la presidenta de la Plataforma, C. Alfas, se quiere reivindicar que los guardias civiles "puedan conseguir una asociación profesional" desde la que negocien sus condiciones de trabajo, como la equiparación salarial y un régimen disciplinario que no permita que los agentes vayan a la cárcel.

Al referirse a la elección del CAP, el secretario regional en Castilla-La Mancha y portavoz de AUGC, L. Moreno, aseguraba que había observado un "cambio de talante" del director general en la convención, porque "rompió la barrera de la oficialidad" al escuchar a los guardias civiles, mientras se producían las votaciones para designar a los vocales. Además, mostraba su satisfacción por el hecho de que todos los compromisarios fueran tratados "en igualdad" durante el acto de constitución del Consejo. Moreno aseguró que AUGC se sentía "parte muy importante" del CAP, ya que de 42 vocales la asociación está representada con 31, con lo que confían en que este nuevo órgano pueda convertirse en "una vía para mejorar la calidad de vida de los guardias civiles", ya que "hay muchas cuestiones que aún están ancladas en el pasado", como los arrestos domiciliarios, la prisión para los agentes y los salarios. "Espero que al estar en mayoría se le pueda dar al Consejo Asesor un rumbo más práctico y que sea más positivo para conseguir logros", concluyó.

El coronel Parrilla, elegido vocal en representación de la escala superior, remitió a la revista oficial del Cuerpo un artículo que, de manera un tanto sorprendente y tras diversos intentos de corrección “desde arriba”, no fue considerado merecedor de ser publicado. En él, se hacían una serie de consideraciones en torno al proceso de constitución del CAP, entre las que merecen destacarse las siguientes. En primer lugar, no compartía la satisfacción oficial respecto a los índices de participación en las elecciones, considerándolos “escasos” y que no ponían de manifiesto “un entusiasmo desmedido por parte del electorado”, para, a continuación, enumerar lo que calificaba de errores del proceso.

No considera lógica la presencia del director general en el CAP, al tratarse de un órgano que tiene que asesorarle a él, ni que se contemple la posibilidad de que éste pueda no asistir a alguna de las dos reuniones anuales previstas; estima que se “ha condenado al ostracismo” a los generales en la reserva, ya que no pueden ser ni electores ni elegibles; califica de “desafortunado” el criterio de proporcionalidad, al permitir que, en una determinada escala, existiese “un solo candidato y un solo elector” para conseguir ser compromisario y, posteriormente, vocal, mientras otros necesitaron más de 300 votos. Entiende que debería haberse suprimido la segunda vuelta con una sola circunscripción y arbitrar un sistema que hubiese permitido votar a los candidatos a nivel nacional (cerca de 30 Comandancias carecían de candidato de la escala de oficiales superiores). Cierra este apartado reclamando con urgencia la elaboración del reglamento interno del CAP.

El RD que determinó la composición, funcionamiento y procedimientos de elección de los

miembros del CAP, establecía que sus vocales se reunieran, al menos, dos veces al año y que contase con una Secretaría Permanente en la que se integraría la Oficina de Atención al guardia civil, destinada a informar y orientar al personal sobre cualquier asunto jurídico, administrativo, social o profesional. En virtud de ese mandato, la primera reunión desde que se había constituido el CAP, prevista para el 25 de septiembre, en la que se pretendía aprobar el reglamento de funcionamiento del mismo, hubo de ser suspendida hasta el 22 de octubre por causa de un atentado terrorista en el que murió un cabo del Cuerpo.

Tras esa reunión, Parrilla remitió una carta circular en la que, en su primera parte, recordaba lo sucedido el 9 de julio, calificado de “espectáculo bochornoso y desagradable protagonizado y dirigido por la AUGC”, para, a continuación, dar cuenta de lo tratado en la última reunión, desarrollada en un ambiente que en nada se parecía al de la primera. Sin embargo, considera que el orden del día era “más propio de una rueda de prensa o de un monólogo del presidente”, al ser la mayoría intervenciones del director general, lo que derivó en un “cambio de papeles ostensible”. Llegado el turno de preguntas, le expuso al presidente que “había defraudado todas las expectativas” que había despertado en él el CAP, que había convertido la sesión en un “monólogo” y que “se habían cambiado los papeles de asesor y asesorado”. Concluye asegurando que “existe un grupo de presión (AUGC) que espero y deseo no llegue a convertir el CAP en una sucursal de esa asociación”, por lo que propone formar “cuanto antes” una asociación de oficiales “que nos dé fuerza y mayor posibilidad de ser escuchados”.

Desde la AUGC, y vía internet, se daba cuenta también de lo sucedido, resaltando las intervenciones del representante de los generales –al parecer, reconvenido por el director general- y un vocal de la escala superior de oficiales, quien “sin reparo en mostrar su involucionismo” y su “desacuerdo ante la creación del CAP” delante del director general, al entender que existían en la vida militar cauces para solucionar los problemas de los subordinados, lo que provocó una respuesta “contundente” del presidente que hizo que “los abucheos dirigidos al oficial jefe se convirtieron en aplausos para el director general”. Todo lo sucedido hace que el relator crea, de acuerdo con lo publicado por *El Mundo*, que “este proyecto lo había sacado adelante Valdivielso en solitario y con la oposición frontal de los generales y del ministro de Defensa”.

El vocal al que antes se hacía referencia era el teniente coronel Álvarez, quien, utilizando la misma vía –carta dirigida a sus compañeros- y dejando clara desde el principio su posición sobre el CAP –“me niego a dar a este Órgano el valor de fuente de información descendente al personal. Para eso está la cadena de mando”-, trataba de matizar la descripción de lo sucedido en la reunión del 22 de octubre, calificada de “ejemplo de lo que no puede ocurrir en un Cuerpo militar”, en el que las reformas que afecten a su **esencia** (sic) “deben seguir la regulación de las FAS”. Explica que, en su exposición ante el Consejo, ya lo consideró “radicalmente opuesto en su espíritu al de las FAS (...) marco ideal para el desarrollo de un sindicato encubierto” y que, como escala superior, les correspondía “reconducir”, en la medida de lo posible, un proceso cuyos objetivos “si es que están determinados se me escapan”. Al concluir su intervención, advirtiendo de la necesidad de constituir “grupos de presión” para velar por sus intereses, la única respuesta del director fue “cortarme”.

Continúa su relato refiriendo que, al finalizar la reunión, los vocales de la escala superior fueron llamados por el director a su despacho, donde éste, tras advertirles de “no ser dudoso”, trata de justificar su apoyo a la AUGC “por el intento de controlar una corriente interna que surge por el avance de los tiempos”, planteamiento que consideraba “peligroso” para la institución. A continuación, plantea una serie de preguntas sobre el futuro de la Guardia Civil y alerta sobre la actividad “descaradamente reivindicativa y probadamente eficaz en la consecución de sus objetivos” de la citada asociación, situación que debe atajarse con el instrumento que proporciona la naturaleza militar del Cuerpo: “el ejercicio responsable de la Acción del Mando”. De lo contrario, entiende que sólo caben dos soluciones: exigir al mando su responsabilidad, vía que considera más adecuada, o, de lo contrario, “plantear la creación de otra asociación que ponga el contrapunto a la primera” en la que se integren

todos los mandos.

Con fecha 16 de enero, Parrilla vuelve a remitir otra carta a sus compañeros en la que, en primer lugar, da cuenta de la enorme “inquietud” que ha provocado en la institución su propuesta de constituir una asociación de oficiales de la escala superior, manteniendo el criterio de que no pudiesen integrarse en la misma el resto de oficiales, paso que habría que dar “una vez que estuviera consolidada”. Da cuenta de la nula participación de los oficiales de la escala superior en la actividad del CAP –“no ha emitido ni una sola propuesta/sugerencia”-, situación que califica de “dolorosa”, al considerar que supone el reconocimiento de que “no hay problemas o pasamos de ellos”, y anima a esa participación, si bien reconoce que, de las 26 propuestas que él ha remitido, no ha obtenido ningún tipo de respuesta todavía. A su juicio, ésta es una de las cuestiones que exige ser modificada, ya que reglamentariamente el director general no está obligado a dar respuesta a las cuestiones allí planteadas.

Un medio considerado muy bien informado de lo que sucedía en la institución, *La Razón* (27-I-03), titulaba: “Oficiales de la Guardia Civil denuncian que un sindicalismo encubierto se infiltra en el Cuerpo”. Citando fuentes internas del mismo, se hacía eco del creciente malestar de los oficiales, que había tenido “uno de sus puntos álgidos” con la constitución del CAP, órgano con el que, en opinión de ese colectivo, se estaba consiguiendo la “implantación encubierta de un sindicalismo dentro de la Benemérita”. Por ello, y de cara a “defender el carácter militar” del Cuerpo, anunciaba el propósito de los oficiales de crear una asociación propia -la ‘Asociación de Antiguos Alumnos de la Academia Especial de la Guardia Civil’-, “para la defensa de sus intereses”, iniciativa que “marcaría un hito” en la historia de un cuerpo de carácter militar.

Según esas mismas fuentes, la asociación no nacía como “una iniciativa contra alguien o contra las otras escalas” del Cuerpo, sino que se trataba de “una necesidad para encauzar las preocupaciones de los oficiales” en un momento en el que un “sindicalismo encubierto” se estaba implantando en la institución, cuya naturaleza militar, “que ha permanecido desde su creación y que es base de su buen funcionamiento, comienza a estar en peligro”. Asimismo, informaba que algunos oficiales habían comentado al diario que el malestar existente era “altísimo” y que estaba motivado por lo que se consideraba “mala gestión del actual director general”, quien parecía “más preocupado de su promoción personal”, sobre todo a través de los órganos de prensa del Cuerpo, “que de la buena marcha del conjunto de la Benemérita”.

La creación de la asociación se había gestado a partir del pasado 22 de octubre, tras la primera reunión del CAP, pero el malestar venía ya de lo sucedido en la convención donde se eligieron a los vocales del CAP (9-VII), considerado por algunos de los asistentes como un “espectáculo bochornoso”. El diaio recuerda que los oficiales tuvieron conocimiento de lo que allí ocurrió a través de dos informes de sus representantes en dicho órgano, a los que había tenido acceso también el diario, en realidad las dos cartas citadas anteriormente. La primera de ellas, del coronel Parrilla, en la que calificaba lo sucedido como “un espectáculo bochornoso y desagradable protagonizado y dirigido por la AUGC” delante del vicepresidente Rajoy y del director general, recordando que, cuando habló el primero de ellos, “giraron la cabeza hacia la izquierda como desplante” y, durante las exposiciones, “se exteriorizaban las muestras de desacuerdo o desaprobación con murmullos o pataleos, o bien con aplausos desaforados”.

Asimismo, el autor del informe señalaba que, en el turno de ruegos y preguntas, las intervenciones se exponían de forma “casi telegráfica”, limitándose el director a decirle al secretario que tomase nota o a realizar algún comentario “si era propicio al lucimiento”, razón por la que le expuso al presidente “que había defraudado todas las expectativas” que el CAP había despertado en él. Entre los asuntos planteados figuraron: la mala imagen del Cuerpo (uniformidad); vehículos oficiales que no pasan la ITV; una vocal dijo desconocer el servicio que le correspondía al día siguiente y el malestar en Cataluña por el desconocimiento de previsiones de despliegue de los Mossos d’Esquadra. Advertía sobre la cada vez mayor influencia de la AUGC, grupo de presión que esperaba y deseaba “no

llegue a convertir el CAP en una sucursal de esa asociación”, pues si así fuese habría que plantearse “la conveniencia/necesidad de que formemos cuanto antes una asociación de oficiales de nuestra escala que nos dé fuerza”.

Al describir la otra carta, la del teniente coronel Álvarez, como es lógico, hace especial hincapié en las críticas de fondo que éste había dirigido al nuevo órgano, considerado “radicalmente opuesto en su espíritu al de las FAS” y subrayando, por el contrario, la importancia de “la cadena de mando”. Resalta cómo el autor considera que ese sistema puede llegar a ser “el marco ideal para el desarrollo de un sindicato encubierto”, algo difícil de entender si se tiene en cuenta que la Guardia Civil es un Cuerpo de naturaleza militar y, por tanto, “las reformas que afecten a esa esencia, deben seguir la regulación de las FAS”, consideraciones ante las cuales la única respuesta del director había sido “cortarme”. Al intento de justificación de éste –necesidad de “controlar una corriente interna que surge por el avance de los tiempos”-, se le informó de lo “peligroso” de esa situación, que se puede volver “incontrolable” y que sí sabe que “la ambigüedad, casual o calculada, perjudica a la Institución”. Advierte de que esos cambios “nos van privando de nuestra personalidad” y formula varias preguntas - “¿qué queda de nuestra naturaleza militar?, ¿qué clase de policía somos?, ¿hay algún futuro diseñado para nosotros o será la fuerza de los acontecimientos la que nos arrastre?-, para concluir señalando que “El poder político (...) no puede desconocer nuestro temor fundado a que algunos cambios conduzcan a una situación de pérdida de eficacia en el servicio a los ciudadanos”.

A raíz de la salida a la luz pública de todo lo que había ocurrido en las reuniones del Consejo, y de la propuesta de crear una asociación de oficiales superiores, se producen hechos en apariencia sin demasiada importancia pero que, a juicio del que esto escribe, pueden ser indicativos de la preocupación que había generado en las instancias más elevadas de la institución. La primera de ellas es la aparición de una carta al director, también en *La Razón* (2-II), del presidente de la hasta entonces desconocida Unión Profesional de Guardias Civiles (UPGC), inscrita el mes de diciembre pasado, en la que trata de puntualizar algunos extremos de la carta del teniente coronel Álvarez. Así, califica de “cuanto menos sorprendente” que sea un componente de la escala superior quien cuestione la labor del director general, al no considerarlo “un buen espejo” de lo que se entiende por “cadena de mando” en el ámbito militar. En segundo lugar, rechaza la crítica que se hace al CAP, pues asumir ese planteamiento supondría “contaminar la pluralidad y defender el enquistamiento de concretos intereses” pero no de la institución. Finalmente, tras reclamar la proximidad del Cuerpo a la realidad social, ponía en cuestión la idea de crear la asociación de oficiales, empleando la diferenciación entre *potestas* y *autorictas*, conceptos que, a su juicio, “son ajenos a quienes basan todo en la jerarquía”. A la sorpresa inicial por la aparición de este comunicado le siguieron algunas interpretaciones sobre su contenido, que llevaron a sospechar de cierto ‘amarillismo’ de la asociación, dado el encono con que se trataba de defender la actuación del director general en todo el proceso.

Fue Valdivielso, precisamente, quien iba a tomar la iniciativa ante esos intentos asociativos de la escala superior, al convocar de manera imprevista a su despacho al coronel Parrilla, con el que mantuvo un largo e ininterrumpido intercambio de opiniones sobre los temas planteados y, a partir de ese encuentro, la convocatoria de una comida en su pabellón, algo por cierto no demasiado habitual en el Cuerpo, con una representación de jefes de unidades, la mayoría de fuera de Madrid, cuyos resultados, de hacer caso a la versión de alguno de los presentes, no fue demasiado positiva para los intereses de los asistentes, salvo para el propio director general, quien, a buen seguro y a la vista de lo sucedido, podría seguir pilotando el proceso sin grave riesgo de interferencia por parte de ese sector de la oficialidad. De considerar, por tanto, un fracaso tal encuentro, en ningún caso se puede culpar del resultado al convocante sino al comportamiento de los convocados.

Al amparo de la curiosa línea de comunicación establecida entre L. Valdivielso y las asociaciones existentes, y dentro de las reuniones periódicas que venían manteniendo con él, en la que tuvo lugar el 12 de marzo con la AUGC, y a la que también asistió el jefe de su gabinete, I. Cosidó –

designado, por cierto, “persona de contacto para los asuntos cotidianos, y para la coordinación de las futuras reuniones de trabajo”-, según lo recogido en la página de internet de la asociación, se trataron diversos temas, entre otros la necesidad de atender las alegaciones formuladas por AUGC al proyecto de reglamento interno del CAP, así como la necesidad de que le fuesen remitidos con antelación a la reunión de dicho Consejo los asuntos a tratar en el mismo, en concreto el de prevención de riesgos laborales para la que se celebraría el 27 de ese mismo mes. No es difícil concluir que, frente al escaso protagonismo que han tenido las escalas de oficiales en todo el proceso de implantación del CAP, las asociaciones han jugado un papel mucho más relevante, bien es verdad que sin obtener, por el momento, demasiados resultados prácticos.

## **6. Las segundas elecciones para el CAP**

Reglamentariamente, deberían haber sido convocadas en junio de 2004, pero el cambio de gobierno, tras las elecciones del 14 de marzo, y el nombramiento de un nuevo director general del Cuerpo, en la persona del teniente general del Ejército del Aire Carlos Gómez Arruche, impidieron que se cumpliera dicha previsión. Aprovechando ese retraso, la AUGC anunciaba (5-VII-04) que sus 29 vocales en el CAP presentaban su dimisión por considerar que, desde su creación en 2002, “no ha servido de nada” para mejorar las condiciones de los guardias civiles. En palabras de su presidente, F. Carrillo, “la gota que ha colmado el vaso” era el uso que el nuevo director general había dado al Consejo desde que tomó posesión. Carrillo denunciaba que cuando G. Arruche decidió crear una comisión para el cambio del régimen disciplinario en la Guardia Civil, una de las primeras medidas que anunció fue solicitar tres vocales del CAP para escuchar su opinión, a lo que su asociación presentó dos, quienes fueron rechazados por él, eligiendo a otros “a dedo”.

En consonancia con esa retirada, la AUGC daba a conocer que emprendería una “campana negativa” para las próximas elecciones, que se celebrarían el próximo mes de octubre, asegurando que el CAP había tenido un carácter “antidemocrático” desde el momento de su creación y que los acuerdos tomados en su seno no habían sido adoptados en ningún momento; de hecho, AUGC tenía impugnado ante el TSJM el reglamento del CAP por considerar que tenía un déficit democrático. Ahora, AUGC esperaba que el PSOE fuese consecuente con la proposición no de ley para la regulación de las asociaciones profesionales y su participación en el CAP, presentada en el Congreso cuando ejercía la oposición. De esta forma, las asociaciones concurrirían a elecciones y, según sus resultados, tendrían más o menos vocales en el citado organismo, con lo que el CAP de la Guardia Civil actuaría como el Consejo de la Policía en el CNP, un cauce de representación sindical con la Administración de los funcionarios del Cuerpo. Asimismo, recordaba que el programa electoral del PSOE decía que “se regulará el derecho de asociación profesional de los miembros de la Guardia Civil de acuerdo con lo previsto en los arts. 22 y 104.2 CE, para la representación y promoción de las condiciones profesionales de sus miembros”.

Al día siguiente, en un encuentro con la prensa, G. Arruche defendía la validez del CAP, al que calificaba como “tremendamente representativo” para los agentes del Cuerpo, y añadía que los dos años transcurridos desde su creación no eran suficientes para juzgar su utilidad. Respecto a la dimisión de los vocales de la AUGC, recalca que era él quien tenía que firmar la renuncia de esos vocales, algo sobre lo que dijo no tener mayor inconveniente, al tiempo que acusaba a dicha Asociación de ocultar que el próximo mes de octubre se celebrarían las segundas elecciones al CAP y de realizar “una campana negativa” para que los agentes no participasen en dicho proceso electoral. En cuanto a la promesa socialista de regular el asociacionismo en la Guardia Civil, Arruche se declaró partidario de las asociaciones profesionales, si bien condicionada a “depende de para qué” y siempre que su objetivo fuese mejorar las condiciones laborales y sociales de los guardias civiles, pero “no para organizar” el Cuerpo.

Mediante Resolución de 25-VI-04, publicada en el BOC del 30 de ese mismo mes, G. Arruche convocaba elecciones para elegir nuevos miembros del CAP para los días 4 y 5 de octubre, con la firme decisión de apostar fuerte por él, para lo cual trataría de motivar a fin de que la participación fuese muy alta. Se elegirían 466 compromisarios de las diferentes escalas para que, en una segunda votación (26-X), éstos eligiesen a los 43 vocales, con lo que, al día siguiente, se constituiría el nuevo CAP, que tendría una vigencia de dos años. Entre los que no podrían presentarse figuraban los que hubiesen pertenecido al Consejo saliente, medida que, como ya se ha señalado, había provocado la protesta y el rechazo de las asociaciones.

El secretario de Estado de Seguridad, A. Camacho, afirmaba en una entrevista (19-VIII) que la convocatoria de elecciones al CAP no significaba un retraso o un cambio de postura en el gobierno, sino que se trataba, únicamente, de que el plazo de duración del primer CAP había finalizado y, “en tanto en cuanto se regula el derecho de asociación de los guardias civiles, creo que es positivo que uno de los foros donde están representadas las distintas iniciativas dentro de la Guardia Civil se mantenga”, pues consideraba que “no tendría ningún sentido hacer desaparecer el Consejo Asesor de Personal si todavía no hemos regulado el derecho de asociación”. Añadía que el gobierno, sin perjuicio de que el próximo mes de octubre se celebrasen elecciones al CAP y al no considerarlo un obstáculo para seguir trabajando en pos de regular el derecho de asociación de los guardias civiles, regularía dicho derecho durante la presente legislatura, cumpliendo así con el programa electoral del PSOE. Consultado por si compartía la posición de G. Arruche, de aceptar las asociaciones profesionales pero dependiendo “de para qué”, Camacho aseguraba: “Con lo que estoy de acuerdo es con el programa electoral del PSOE que, en definitiva y como ha manifestado el presidente del Gobierno, es un compromiso no con la Guardia Civil sino con los ciudadanos. En ese programa se preveía que, a lo largo de la legislatura, no en los primeros dos meses, pero a lo largo de la legislatura, se daría una solución al tema de las asociaciones en la Guardia Civil”.

En un folleto electoral, la AUGC advertía de la inutilidad del CAP “creado hace dos años para manipular la voluntad de todos los guardias civiles y hacerles creer que iban a poder participar de las decisiones que les afectan” y apostaba por la abstención para que, de ese modo, el gobierno se viese obligado a modificar la actual normativa reguladora del CAP y a dar entrada a las asociaciones profesionales en el mismo, legislando al respecto tal y como figuraba en el programa electoral del partido en el Gobierno. Al hacer un balance de la experiencia del CAP, señala que, en los dos años de vida, no se había dictado ni una sola norma que estableciese como trámite preceptivo el informe o dictamen previo del CAP, y denunciaba la falta de transparencia, ya que sus informes no tienen carácter público y es el director general quien decide sobre su difusión y la forma en la que debe realizarse. Recuerda que la Secretaría Permanente del CAP, órgano administrativo dependiente de la Subdirección General de Personal, es la que decide qué propuestas son competencia del Consejo y que es el presidente quien decide, cuando le son presentadas, qué propuestas o sugerencias se incluyen en el orden del día, cuáles se aplazan y cuáles se excluyen definitivamente, motivo por el que el CAP únicamente asesora en aquello que el director general quiere y nada más.

Los vocales, a quienes no se les dota de medios ni tiempo para realizar su función ni tienen posibilidad alguna de introducir temas a debate, son meros espectadores cuyas propuestas no tienen un tratamiento diferente. Recuerdan que, en ocasiones y previo a la celebración de las sesiones del Consejo, no se les había facilitado documentación, lo que hacía imposible cualquier consideración o debate. Asimismo, el hecho de que los vocales tuviesen que compatibilizar su servicio diario con las obligaciones del cargo dejaba bien a las claras qué se esperaba de los miembros del CAP, de igual manera que no habían sido protegidos disciplinariamente y no gozaban de la protección específica que su cargo requería, razón por la que un vocal fue sancionado por falta leve por sus mandos naturales cuando era evidente que tal sanción obedecía a cuestiones derivadas de su condición de vocal. Finalizaba denunciando el carácter “no democrático” del CAP, ya que, en los dos años, no se había realizado ni una sola votación y era el

presidente quien decidía la constitución de grupos de trabajo para estudiar temas concretos, de ahí que no fuese extraño que se excluyese a los miembros de AUGC. Por todo lo anterior, calificaba al CAP de “órgano totalmente inoperante, inútil y que además, frustra todas las expectativas de mejora que se habían creado”.

De nuevo A. Parrilla daba a conocer un estudio estadístico respecto al método de elección de compromisarios, cuyas conclusiones eran absolutamente demoleadoras para los encargados de llevar a cabo el proceso. Según el mismo, solamente podrían ejercer el derecho al voto el 5,75% de los miembros de la escala superior de oficiales, el 17,45% de la de oficiales, el 8,80% de la de suboficiales y el 38,38% de la de cabos y guardias (la media total era el 34,58%), sin que se tuviese en cuenta al personal de las escalas facultativas, y lo que era más preocupante es que ningún miembro de 31 Comandancias tampoco podría votar, entre otras las de Sevilla, Valencia, Vizcaya o Zaragoza. No es extraño, pues, que muchos observadores del proceso pensaran, al cerrarse el plazo para presentar candidaturas, que, a la vista de unas cifras de participación tan bajas -mientras en 2002 se habían presentado 982 candidaturas dentro del personal en activo y 40 del de reserva, ahora eran tan sólo 47 y 4, respectivamente-, el CAP pudiese tener sus horas contadas, toda vez que las expectativas levantadas por este organismo dos años atrás se habían desvanecido prácticamente por completo.

Ante esa situación, las asociaciones se mostraban visiblemente molestas por la manera en que la Dirección General estaba organizando los comicios. Así, mientras la UPGC denunciaba la “casualidad” de que, coincidiendo con la convocatoria electoral, la Dirección hubiese notificado oficialmente (escrito de la Subdirección General de Operaciones de 15-VI-04) el nacimiento de una asociación formada sólo por oficiales, considerando que era la primera vez que oficialmente se daba publicidad oficial a una asociación, pues cuando se trató de las de guardias no difundió ninguna nota a las unidades, la AUGC denunciaba ante la Junta Electoral irregularidades en la publicidad institucional, pues “no refleja qué es el Consejo Asesor”, y decidía no participar en el proceso haciendo campaña a favor de la abstención.

Según informaban fuentes próximas a la Junta Electoral encargada del recuento, al día siguiente de cerrarse el proceso electoral (6-X), del total de 78.944 agentes, en servicio o en reserva, con derecho a voto, el índice de participación no había alcanzado el 1%, frente al 39,9% alcanzado en los primeros comicios. De acuerdo con lo previsto, el escaso índice de participación no significaba que no fuesen a ser elegidos la totalidad de los vocales, lo que permitiría al director general, según fuentes próximas a dicho cargo, potenciar el organismo durante la presente legislatura. Aun cuando los resultados oficiales de la consulta no se habían hecho públicos todavía –se hizo el día 14: sólo 660 agentes votaron, de los que 368 fueron en blanco, por lo que tan sólo 292 votos se pueden considerar efectivos-, la AUGC pedía ya, el día 7, la dimisión de G. Arruche, por su “responsabilidad” en el “fracaso” del proceso electoral, ya que, con una participación del 0,9% de la plantilla, el Consejo que saliese de ellas “carece de toda representatividad”.

Para su portavoz, M. del Álamo, la responsabilidad de este “enorme fracaso” era “únicamente” de G. Arruche, quien había dicho, a fines de septiembre, que no entendía la actitud de la AUGC y consideraba que el Consejo era un órgano representativo “magnífico” que “habrá que mejorar, no al contrario”. Del Álamo pensaba que Arruche “entiende poco a los guardias civiles”, aunque no le negó que tuviese “buena voluntad”, y confiaba que los resultados le llevasen a comprender que “la situación de la Guardia Civil no es excelente ni maravillosa”. Del Álamo explicaba que la “frustración” acumulada por los escasos resultados del CAP, y el “nuevo marco político”, llevaban a la AUGC a su reivindicación original de una ley que permitiese el asociacionismo profesional, promesa electoral del PSOE. En ese sentido, consideraba que “este instrumento (el CAP) ya no sirve. Aspiramos a algo más operativo y mejor” para que las aspiraciones profesionales y laborales de los guardias civiles fuesen “consensuadas” entre sus asociaciones representativas y la dirección del Cuerpo, al igual que sucedía en el CNP. Otros miembros del Cuerpo se dedicaron, en los días siguientes, a denunciar en medios digitales el fracaso del CAP y la necesidad de instrumentar mecanismos que favorezcan la democracia



interna, sin que se sientan utilizados por sus mandos.

## 7.- Balance provisional del proceso

A pesar de que todavía es demasiado pronto para extraer conclusiones más o menos definitivas de lo que ha supuesto la implantación de un órgano de esta naturaleza, sí es posible adivinar algunas consecuencias que se derivan de dicho proceso. En primer lugar, y aunque resulte ciertamente paradójico, hay que reconocer el papel muy relevante que ha jugado desde el primer momento el anterior director general de la Guardia Civil, y su equipo de asesores más directos, a cuyo frente está su jefe de gabinete, I. Cosidó, personajes considerados por todos los observadores como genuinos representantes del ala más militar del Ministerio del Interior, como lo demuestra el hecho de haber sido ellos los artífices principales de la aprobación de la primera ley de personal propia que ha tenido la institución en su ya larga historia, cuyo contenido es un verdadero calco de la homóloga de las FAS. La permanente batalla, desde su llegada al puesto en 1996, por conseguir el ansiado decreto de misiones militares, que habilitase al Cuerpo para participar con toda legitimidad sobre todo en las misiones internacionales, se saldó con un clamoroso fracaso, fiel reflejo de las dificultades que, curiosamente, fueron surgiendo en sus relaciones con el Ministerio de Defensa. Por último, sus declaraciones en las que reconocía contactos con las asociaciones, y se mostraba públicamente a favor de su existencia, provocaron un evidente malestar tanto en dicho Ministerio como en la cúpula de la institución.

En ese sentido, no deben de extrañar las suspicacias planteadas por el anterior equipo de Interior ante la creación del CAP en la Guardia Civil, temerosos siempre del efecto contagio que podía provocar en los ahora militares profesionales. Esa puede haber sido la razón de que, el 31 de febrero de 2003, fuesen elegidos por sorteo -a diferencia del CAP de la Guardia Civil, cuyos miembros lo eran por elección democrática-, entre los 31.583 oficiales, suboficiales y soldados declarados elegibles (el 25% del total) –descartados los excluidos voluntarios o forzosos-, los 32 miembros del CAP de las FAS. Si bien, inicialmente, estaba previsto que contase con 31 miembros, hubo que celebrar un segundo sorteo para garantizar la presencia de al menos una mujer entre los oficiales. Tras este resultado, la presencia femenina en el CAP (2) representaba el 6,2% de sus miembros, cuando en el total de las FAS se acercaba ya al 10%, circunstancia que se explica al concentrarse principalmente en los empleos más bajos del escalafón. El CAP, cuya presidencia recayó en el general de brigada O. Candela, se encargaría de analizar las propuestas y sugerencias que le presentasen los miembros de las FAS, adoptando sus resoluciones por mayoría y sin que las mismas tengan carácter vinculante. A juicio de muchos observadores, la elección por sorteo hacía temer que los militares acabasen dándole la espalda, en mayor medida cuando el Tribunal Constitucional había reconocido recientemente el derecho de los militares a constituir asociaciones.

Todo ello sirve para concluir que si hay un vencedor en la primera parte de este proceso organizativo ese es, sin ningún género de dudas, el señor Valdivielso, pues supo frenar, al menos de manera temporal, las cada vez más radicales demandas de la escala de guardias y cabos. Lo que no se sabe muy bien, todavía, es cuáles serán las consecuencias de una decisión que, aun cuando era una exigencia legislativa, fue puesta en práctica sin el necesario consenso de todas las partes implicadas en dicho proceso. En ese sentido, la frustración puede surgir a corto plazo, como ha ocurrido con las segundas elecciones al CAP, si se comprueba, como algunos temen, que lo que se pretende con dicho órgano es tratar de frenar de manera temporal el descontento existente en el Cuerpo y demorar la adopción de las necesarias medidas que den respuesta a las múltiples demandas planteadas en los últimos años. Quizás, para tratar de que algo así no ocurra, las primeras medidas tendrían que dirigirse a concretar de manera más clara los derechos y deberes de los vocales del CAP, dentro del proyecto de reforma del estatuto del guardia civil, a fin de que puedan desarrollar en las mejores condiciones su

trabajo, para lo cual parece que, de cara a legitimar dicho organismo, no queda otro remedio que llevar a cabo un nuevo proceso electoral en el que participe el mayor número de miembros del Cuerpo.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- ALLI TERRILLAS, Juan-Cruz, *La profesión militar*, Edit. INAP, Madrid, 2000.
- MONBAILLY, Jean-Luc, *Le Conseil de la fonction militaire de la gendarmerie*, Revue de la Gendarmerie Nationale, Núm. 198, marzo 2001.
- DIEU, François, *Gendarmerie et modernité*, Edit. Montchrestien, París, 1993.
- PARRILLA BAÑÓN, Antonio, *EL CONSEJO ASESOR DE PERSONAL. Un cauce útil (¿) de comunicación*, artículo inédito.
- PRIETO OLMOS, LETIZIA, *Por la dignidad de los guardias civiles*, El Mundo: 1-VI-2001.
- REINLEIN, Fernando, “*Verticato*” en la Benemérita, CAMBIO 16: 28-I-02.
- RUIZ DE VERGARA, J., *La Guardia Civil medita su voto*, artículo de Fax Press: 7-VI-02.