

LA LEY REGULADORA DE LOS DERECHOS Y DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL

Fernando Herrero-Tejedor Algar
Doctor en Derecho
Fiscal de Sala de lo Militar del Tribunal Supremo

SUMARIO

- I. OBJETIVOS
- II. LA FINALIDAD PRINCIPAL DE LA LEY
- III. EL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS
- IV. LOS DEBERES Y DERECHOS-DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL
- V. LOS DERECHOS PROFESIONALES
- VI. LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES
- VII. EL CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL
- VIII. CONCLUSIÓN

I. OBJETIVOS

El Boletín Oficial del Estado de 23 de octubre de 2007 publicaba la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, texto legal que será el objeto de nuestro somero comentario en las páginas que siguen.

El objetivo confesado de la ley es triple, según afirma su Exposición de Motivos:

A) En primer lugar, dotar a la Guardia Civil de un auténtico Estatuto regulador, propio y completo, en el que se enmarquen los derechos y deberes de sus integrantes, superando así el tratamiento excesivamente parco contemplado en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo.

B) En segundo lugar, que esa regulación legal responda a la realidad social del Cuerpo y a lo que la sociedad exige de sus miembros. Los acentuados procesos de modernización que han tenido lugar en la sociedad española desde la aprobación de la Constitución de 1978 y la instauración de la democracia no han dejado de surtir efectos en un colectivo tan enraizado y entrelazado con la propia sociedad como es la Guardia Civil. Se hace por ello necesario acompañar los valores y pautas propios de un Instituto Armado de naturaleza militar con el desenvolvimiento diario de unas funciones básicamente policiales ligadas a la problemática de una sociedad dinámica, innovadora y celosa de sus derechos democráticos como es la España del siglo XXI.

C) Y, por último, y con una especificidad mayor, el Estatuto recoge, por primera vez, el derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, y ha determinado su extensión, forma de ejercicio y configuración de las asociaciones profesionales. Dicha regulación del asociacionismo profesional encuentra un complemento destacado en el Consejo de Guardia Civil, que se crea como órgano de participación de los Guardias Civiles, mediante representantes de sus miembros, sean o no afiliados a una asociación profesional.

Estos tres objetivos marcarán la pauta de nuestro estudio.

II. LA FINALIDAD PRINCIPAL DE LA LEY

Para llegar a entender el fin primordial que el legislador parece haberse marcado, es necesario poner en relación la presente Ley Orgánica con la que le sigue en numeración: la Ley Orgánica 12/2007, de la misma fecha (22 de octubre), de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Ello es así porque ambas normas se encuentran íntimamente entrelazadas y fueron objeto de una tramitación legislativa común, viniendo a configurar como el haz y el envés de una misma realidad: la primera señala los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y la segunda contempla las consecuencias del abuso de tales derechos y del incumplimiento de los deberes señalados. Y lo hace no sólo (como podría deducirse de su rúbrica) desde el punto de vista disciplinario, sino también -lo que resulta más importante- desde el punto de vista penal. En mi opinión resulta más trascendente la aplicabilidad ordinaria del Código Penal común a los miembros de la Guardia Civil que el catálogo de infracciones y sanciones disciplinarias que constituyen el núcleo de su contenido.

A la hora de enmarcar el Estatuto regulador de la Guardia Civil, el legislador avisa ya que trata de superar el tratamiento excesivamente parco contemplado por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Y más tarde señala que las funciones del colectivo resultan básicamente policiales. Sin dejar de denominarlo Instituto Armado de naturaleza militar, lo cierto es que se efectúa una clara aproximación de su Estatuto al de los integrantes de otros Cuerpos de Seguridad, especialmente el Cuerpo Nacional de Policía.

A) La STEDH Dacosta Silva contra España

El cumplimiento de tal finalidad viene parcialmente impuesto al legislador patrio por la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH). En su importante sentencia Dacosta Silva contra España, de 2 de noviembre de 2006, el

TEDH declara la improcedencia de imponer arrestos a los miembros de la Guardia Civil, basándose en la falta de reserva del art. 5 del Convenio por parte del Estado español respecto a la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil entonces vigente (la LO 11/1991, de 17 de junio). Conocidamente, el art. 5 del Convenio Europeo para la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales (CEDH), hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, fue ratificado por España poco después de la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Ahora bien, su ratificación llevaba aparejada una reserva a la aplicación de su art. 5.1, a cuyo tenor:

"Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento establecido por la Ley:

A) Si ha sido penado legalmente en virtud de una sentencia dictada por un Tribunal competente".

Nuestro Tribunal Constitucional había declarado ya en su STC 98/1986, de 10 de julio, que no existen situaciones intermedias entre la libertad y la detención: por tanto, todo arresto es una medida privativa de libertad, que no se halla adoptada por ni en razón de la autoridad judicial.

El párrafo 37 de la STEDH que citamos declara que:

"La reserva española tenía y siempre tuvo por objeto el Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. Si desde 1991 la Guardia Civil, 'Fuerza y Cuerpo de Seguridad del Estado', y no 'fuerza armada', tiene como imperativo legal, recordado por la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, un régimen disciplinario específico, diferente del de las Fuerzas Armadas, y regido por una ley orgánica propia, la reserva no puede extenderse por consiguiente a una norma que tiene como finalidad una segregación del objeto reflejado en la reserva".

Efectivamente, la reserva original de 1979 se refería a la aplicación de determinados artículos del Código de Justicia Militar, aplicable entonces tanto a las Fuerzas Armadas como a la Guardia Civil. Posteriormente fue publicada la LO 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (LORDFA), que

resultaba provisionalmente aplicable también a la Guardia Civil. El Estado español notificó al Consejo de Europa el cambio legislativo, y la aplicación de la reserva a la nueva normativa. Tuvo que ser el Tribunal Constitucional quien, en STC 194/1989, de 16 de noviembre, alertó de la necesidad de promulgar un texto disciplinario para el Instituto Armado más acorde con su naturaleza. Tal sugerencia fue llevada a cabo mediante la promulgación de la LO 11/1991, que por vez primera resultaba de aplicación exclusiva a los miembros de la Guardia Civil y no a las Fuerzas Armadas. Trece años más tarde tuvo lugar otra modificación de la LORDFA, que derogó la Ley citada y promulgó en su lugar la vigente Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que sigue básicamente la estela de la anterior, siendo de aplicación exclusiva a los miembros de la Fuerzas Armadas. Ninguno de ambos cambios legislativos se notificó al Consejo de Europa, lo que dio lugar con el tiempo a la sentencia Dacosta Silva citada.

No obstante, hay que entender que la reserva relativa a los arrestos de los miembros de las Fuerzas Armadas sigue vigente. El Gobierno español la ratificó por Acuerdo del Consejo de Ministros de 24 de octubre de 2007, y la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo mantiene su aplicabilidad en su sentencia de 6 de febrero de 2008.

B) La tendencia a la homogeneización de la Guardia Civil con el Cuerpo Nacional de Policía

Una vez suprimidos los arrestos, restaba básicamente la posibilidad de crear asociaciones. Aclarado que la Guardia Civil no es "Fuerza armada" sino "Cuerpo de seguridad", las peculiaridades del derecho de sindicación previstas por el art. 28.1 de la Constitución debían concretarse respecto a los miembros de la Guardia Civil:

"Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a la disciplina militar".

La solución buscada por el legislador es la previsión para los miembros de la Guardia Civil de un régimen similar al previsto por la propia Constitución para los

Jueces, Magistrados y Fiscales: las asociaciones profesionales, que más tarde analizaremos con mayor detalle.

En el resto de las materias, el criterio general es la tendencia a la homogeneización con el Cuerpo de la Policía Nacional, el cuerpo de seguridad civil por excelencia. Ello sin olvidar que la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sigue calificando a la Guardia Civil en su artículo 9.b) como "instituto armado de naturaleza militar", expresión ésta que ha generado la siguiente doctrina del Tribunal Constitucional (STC 194/1989, de 16 de noviembre):

"Cuando el legislador configura a la Guardia Civil como 'instituto armado de carácter militar' y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio".

Sin embargo, la ley que ahora comentamos únicamente se refiere en su articulado a tal naturaleza en su Disposición adicional primera:

"En los supuestos en que, de acuerdo con la legislación vigente, los miembros de la Guardia Civil, en su condición de Instituto Armado de naturaleza militar, pasen a depender del Ministro de Defensa o queden integrados en Unidades militares, se regirán por la normativa sobre derechos y libertades aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas".

Es decir, lo que inicialmente constituía el rasgo característico y definitorio del Instituto, ha pasado ahora a ser de aplicación en materia de derechos fundamentales y libertades públicas de forma excepcional, cuando sus miembros colaboren o queden integrados en Unidades militares.

III. EL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS

Básicamente se reconocen a los miembros del Instituto Armado los mismos derechos fundamentales y libertades públicas que al resto de los ciudadanos, con

algunas peculiaridades, muchas de ellas extraídas de la doctrina del Tribunal Constitucional.

El criterio general viene recogido en el art. 3 de la ley que comentamos:

"Los Guardias Civiles son titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidas en la Constitución, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en ésta, en las disposiciones que la desarrollan y en la presente Ley Orgánica".

A continuación pasan a contemplarse cada uno de ellos singularmente, con las precisiones oportunas. Así, en cuanto al derecho a la igualdad proclamado en el art. 14 de la Norma Suprema, no sólo se reconoce expresamente, sino que se ordena la promoción de las medidas necesarias para garantizarla y la proscripción de cualquier situación de discriminación profesional, especialmente en el sistema de ingreso, formación, situaciones administrativas, ascenso y acceso de la mujer a todos los niveles de mando y organización del Instituto.

Por supuesto, se proclama el derecho de los miembros de la Guardia Civil a no ser privados de su libertad sino en los casos y en la forma en que éstas dispongan. Se acabaron, pues, los arrestos.

Se reconoce también el derecho a la intimidad y a la vida privada, considerando el pabellón que tuviera asignado el Guardia Civil en su unidad como su domicilio habitual. Existe una previsión específica para el registro personal y de los efectos y pertenencias que estuvieren en la unidad, que podrá ser autorizado por el jefe de la misma, de forma expresamente motivada y sólo cuando lo exija la investigación de un hecho delictivo.

También la libertad de desplazamiento y circulación proclamada en el art. 19 de la Constitución es objeto de singularización consistente en las limitaciones que deriven de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Se modula, pues, el delito de abandono de domicilio, pues sólo deben ser comunicados previamente los viajes al extranjero.

La libertad de expresión e información tan solo se ve limitada por los límites que establece el régimen disciplinario, el secreto profesional y el respeto a la dignidad. No sobra recordar aquí la doctrina del supremo intérprete de la Constitución en materia de libertad de expresión de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (STC 270/1994, de 17 de octubre):

"Mayor enjundia presentan las alegaciones formuladas por el actor en torno a la supuesta infracción por parte de las resoluciones recurridas del derecho a la libertad de expresión consagrado en el art. 20.1 a) C.E., en las que se plantea una vez más la cuestión relativa al alcance y límites de este derecho cuando de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se trata.

Dicha cuestión ya fue abordada por este Tribunal, en relación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, en sus SSTC 81/1983 y 69/1989. En la primera de ellas afirmábamos que las altas misiones que el art. 104.1 C.E. atribuye a sus miembros se pondrían en peligro si se considerasen amparadas por el derecho a la libertad de expresión aquellas críticas que fueran vertidas por los mismos sin la medida necesaria para no incurrir en una vulneración del respeto debido a sus superiores ni atentar contra el buen funcionamiento del servicio y de la Institución (fundamento jurídico 3.). En ese mismo lugar decíamos también que tales limitaciones al referido derecho debían ponderarse en cada caso y ser interpretadas restrictivamente. Finalmente, en la STC 69/1989, tras insistir en los anteriores extremos, advertíamos que dichos límites específicos no excluyen toda libertad de crítica de los integrantes de los Cuerpos o Fuerzas de Seguridad hacia sus superiores jerárquicos en defensa de sus derechos o intereses profesionales, pues en tal caso se desconocería el contenido esencial del derecho reconocido en el art. 20.1 a) C.E., sino únicamente aquella que fuese realizada sin la medida necesaria, lo que exige que los órganos sancionadores y los órganos judiciales llamados a revisar la decisión sancionadora «efectúen una ponderación del ejercicio que el funcionario haya hecho de sus derechos constitucionales y de los límites que a dicho ejercicio derivan de los deberes que han de cumplir en su condición de funcionarios» habida cuenta de las circunstancias concurrentes (fundamento jurídico 2.)".

En cuanto al derecho de reunión y manifestación, sí que existen peculiaridades dignas de mención: los miembros de la Guardia Civil no podrán organizar manifestaciones o reuniones de carácter político o sindical, ni asistir a ellas vistiendo el uniforme reglamentario o portando armas. Las reuniones en dependencias oficiales deberán ser comunicadas previamente al jefe de la unidad, quien podrá no autorizarlas por causa del funcionamiento del servicio.

Los derechos de asociación, sindicación y huelga merecen un tratamiento separado. Y en cuanto al derecho de sufragio, baste con decir que se garantiza, debiendo posibilitarlo y hacerlo compatible con las necesidades del servicio. El derecho de petición, de acuerdo con las previsiones del art. 29.2 de la Constitución, deberá ejercerse individualmente:

"Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica".

IV. LOS DEBERES Y DERECHOS-DEBERES DE LOS MIEMBROS DE LA GUARDIA CIVIL

Así como en el epígrafe anterior el legislador se ha limitado a seguir el orden de los preceptos constitucionales, en este Título se desgranar algunos deberes de los miembros de la Guardia Civil, que en principio no encierran especiales peculiaridades respecto de otros colectivos similares.

Se relacionan los deberes de acatamiento a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico, jerarquía, disciplina y subordinación, respeto a la integridad física y moral, neutralidad e imparcialidad, reserva de asuntos profesionales, cooperación en caso de catástrofe, residencia y domicilio, incompatibilidades y reconocimientos psicofísicos.

Todos ellos resultan coherentes no ya sólo con su carácter de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino que nos atreveríamos a decir que la mayoría son comunes a la mayoría de los colectivos funcionariales.

En cuanto a los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, se citan la defensa de España, el uso del uniforme y armas y la formación y el perfeccionamiento profesional. Poco hay que comentar al respecto.

V. LOS DERECHOS PROFESIONALES

El Título V de la ley que comentamos se dedica a los derechos profesionales de los miembros de la Guardia Civil. En el mismo se recoge una serie de derechos funcionariales, que prevén temas tan básicos (y de tanta importancia para los miembros del Instituto) como su carrera profesional, el horario de servicio, las vacaciones, permisos y licencias, la asistencia jurídica, la prevención de riesgos laborales, protección de la salud y protección social, la presentación de quejas, el derecho a ser informado de sus funciones, deberes y responsabilidades y las retribuciones.

Nos encontramos de nuevo ante una parte del Estatuto de los miembros de la Guardia Civil, con grandes similitudes con el resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y un progresivo alejamiento de las Fuerzas Armadas.

Aparecen entre tales derechos algunos novedosos, por ser "de última generación", como la conciliación de la vida familiar y laboral del Guardia Civil. En otras ocasiones -lógicas dada la naturaleza del Instituto- se señalan aparentes contradicciones, como su horario, que será el determinado reglamentariamente "sin perjuicio de su disponibilidad permanente para el servicio".

Presenta alguna novedad el régimen de presentación de quejas. Se prevé que el Guardia Civil pueda presentar en el ámbito de su unidad quejas relativas al régimen de personal, a las condiciones y a la calidad de vida en las unidades, siempre que no hubiese presentado recurso sobre el mismo asunto. Aunque las quejas deben presentarse por el cauce reglado, si no fuesen debidamente atendidas o se refiriesen al mando

inmediato superior, podrán presentarse ante el órgano responsable de personal de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil y, en última instancia, ante los órganos de inspección de la Secretaría de Estado de Seguridad.

VI. LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES

Los sindicatos se encuentran prohibidos tradicionalmente tanto en las Fuerzas Armadas como en la Guardia Civil, con base en la habilitación contenida en el art. 28.1 de la Norma Suprema. No obstante, históricamente han ido apareciendo una serie de intentos de asociación que no eran sino sindicatos más o menos encubiertos. Para solucionar el problema, el legislador parece haber acudido a un modelo previsto en la Constitución para otros colectivos: los Jueces, Magistrados y Fiscales. Así, su art. 127.1 dispone:

"Los Jueces y Magistrados así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales".

La asociación profesional parece un intermedio entre el asociacionismo normal y la sindicación. Es cierto que teóricamente no caben relaciones ni actividades políticas o sindicales, pero debe existir un cauce de mejora profesional, similar al que otros colectivos funcionariales encuentran en los sindicatos. A ese cauce intermedio recurre el legislador para la Guardia Civil.

El adjetivo "profesional" parece dejar claros su carácter, finalidades y actividad. Después la realidad puede hacer que las cosas no resulten tan sencillas ni la distinción entre actividades de una "asociación profesional" y un sindicato resulte tan clara.

La ley que comentamos les dedica todo su Título VI, integrado por 16 artículos, que efectúan una pormenorizada regulación de las asociaciones profesionales.

Resulta de particular interés el artículo 38, relativo a los derechos de las asociaciones:

"1. Las asociaciones profesionales legalmente constituidas tendrán derecho a realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes en los términos que reglamentariamente se determinen.

2. Las asociaciones profesionales podrán asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, así como representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas en materias que afecten al ámbito profesional de la Guardia Civil, salvo en aquellos supuestos en los que dicha representación esté excluida.

3. Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles podrán promover candidaturas para la elección de miembros del Consejo de la Guardia Civil y de cualesquiera otros órganos de participación o de representación que se establezcan, así como para la elección de miembros de los órganos de representación, gobierno y dirección de las mutualidades, asociaciones y restantes entes de previsión social y asistencia oficialmente constituidos por miembros de la Guardia Civil, cuando así lo prevea su normativa específica".

Tres son, pues, las finalidades principales de estas asociaciones:

- a) Efectuar propuestas o peticiones a las autoridades.
- b) Asesorar y prestar apoyo a sus miembros.
- c) Promover candidaturas para el Consejo de la Guardia Civil y cualquier otro órgano representativo.

Si los dos primeros objetivos se asemejan a los fines propios de un sindicato, el tercero se refiere a la infraestructura para conseguir candidatos representativos de sus compañeros en el Consejo de la Guardia Civil y otros órganos.

Por supuesto se excluyen expresamente del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales el ejercicio del derecho de huelga, las acciones sustitutivas de las mismas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo.

Al igual que existe en nuestra legislación la figura de los sindicatos más representativos, la ley que comentamos crea las "asociaciones representativas", que serán las que hubieren conseguido en las elecciones al Consejo de la Guardia Civil al menos un representante, o en dos de las Escalas al menos un diez por ciento de los votos emitidos en cada una de ellas.

Omitimos las referencias que podrían denominarse meramente técnicas relativas a la constitución, inscripción, estatutos, responsabilidad, suspensión y disolución de las asociaciones profesionales, profusamente reguladas en la ley.

VII. EL CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL

Sin duda puede considerarse una importante novedad de la ley que comentamos, la creación del Consejo de la Guardia Civil. El art. 52 lo define diciendo que:

"Bajo la presidencia del Ministro del Interior, o persona en quien delegue, se crea el Consejo de la Guardia Civil como órgano colegiado en el que participarán representantes de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y de los Ministerios de Interior y Defensa, con el fin de mejorar las condiciones profesionales de sus integrantes, así como el funcionamiento del Instituto".

Nos atreveríamos a afirmar que en este caso el órgano en que se ha inspirado el legislador es el Consejo Fiscal, creado por la ley 50/1981, de 30 de diciembre, reguladora del Estatuto Orgánico del Ministerio Fiscal. En el mismo participan nueve representantes de la Carrera Fiscal elegidos por sufragio universal y directo entre sus miembros en activo, junto a tres miembros natos, constituidos por el propio Fiscal General del Estado, que lo preside, el Teniente Fiscal del Tribunal Supremo y el Inspector Fiscal. Sus funciones raramente son decisorias, sino que básicamente se trata de un órgano de asesoramiento del Fiscal General del Estado a efectos de nombramientos y para el mejor funcionamiento de la Institución. Ahora bien, aunque sus dictámenes no resulten generalmente vinculantes, sí que son preceptivos: el máximo órgano del Ministerio Fiscal no puede adoptar determinadas decisiones sin la previa

audiencia de los representantes de la Carrera Fiscal. Ello le otorga un cierto factor de equilibrio y contrapeso respecto del poder prácticamente omnímodo que el Fiscal General del Estado legalmente ostenta.

Conocidamente el Ministerio Fiscal se rige constitucionalmente, entre otros, por el principio de dependencia jerárquica (art. 124 de la Norma Suprema). Las similitudes con el Instituto de la Guardia Civil resultan en este aspecto fáciles de apreciar.

La creación del Consejo de la Guardia Civil supone un comienzo de reconocimiento de la acción representativa de algunos de sus miembros, elegidos democráticamente. Generalmente serán las asociaciones profesionales las encargadas de la "campaña electoral", aunque no se excluyen candidatos no asociados.

Con anterioridad existía ya un Consejo Asesor de Personal, pero creemos que puede afirmarse su naturaleza claramente distinta del nuevo Consejo de la Guardia Civil. Y a pesar de que el número de candidatos electivos debe ser el mismo que los designados por los Ministros de Interior y Defensa (art. 53.1.b), no por ello deja de reconocerse la existencia de unos representantes legítimos y democráticos, a través de los cuales el Cuerpo puede hacer oír su voz en las más altas instancias de su competencia.

Conviene recordar las facultades que la ley atribuye al Consejo en su art. 54:

"1. Tener conocimiento y ser oído previamente en las siguientes cuestiones:

- a) Establecimiento o modificación del estatuto profesional y del régimen disciplinario de la Guardia Civil.
- b) Determinación de las condiciones de trabajo.
- c) Régimen retributivo.
- d) Programas de enseñanza y planes de formación de la Guardia Civil.
- e) Régimen de permisos, vacaciones y licencias.
- f) Planes de previsión social complementaria.
- g) Asuntos que afecten a otros aspectos sociales, profesionales y económicos de los Guardias Civiles.

2. Informar, con carácter previo, las disposiciones legales o reglamentarias que se dicten sobre las citadas materias.

3. Conocer las estadísticas trimestrales sobre el índice de absentismo y sus causas, sobre los accidentes en acto de servicio y enfermedades profesionales y sus consecuencias, sobre los índices de siniestralidad, así como los estudios periódicos o específicos que se realicen sobre condiciones de trabajo.

4. Analizar y valorar las propuestas y sugerencias planteadas por los Guardias Civiles sobre el régimen de personal, sobre sus derechos y deberes, sobre el ejercicio del derecho de asociación y sobre los aspectos sociales que les afecten.

5. Colaborar con la Administración para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.

6. Participar en la gestión de obras sociales para el personal, cuando así lo determine la normativa correspondiente.

7. Recibir información trimestral sobre política de personal.

8. Las demás que le atribuyan las leyes y disposiciones generales".

Como puede observarse, el Consejo debe conocer y ser oído con carácter previo a la adopción de decisiones importantes para el Instituto. Podrá achacarse a la ley (sin duda con razón) que ninguna consecuencia jurídica se anuda al hecho de que las autoridades competentes no sigan el criterio del Consejo. Pero no por ello deja de ser un primer paso cara a la participación en la toma de decisiones por la representación democrática del Cuerpo de la Guardia Civil.

Por otra parte, le corresponde informar previamente los anteproyectos de disposiciones legales o reglamentarias que afecten a su ámbito competencial. De nuevo nos encontramos con una facultad nueva: la necesidad de que el Instituto y sus representantes sean oídos preceptivamente antes de modificar la legislación por la que se rigen.

VIII. CONCLUSIÓN

Nos encontramos ante un texto legal sin duda innovador, que efectúa una clara aproximación del Estatuto de los miembros de la Guardia Civil al de los integrantes de otros Cuerpos de Seguridad, especialmente el Cuerpo Nacional de Policía. Consecuentemente, se produce un alejamiento del régimen regulador del Instituto al de las Fuerzas Armadas, con las que se asimilan en casos excepcionales de dependencia del Ministro de Defensa o de integración en Unidades militares.

Hay que resaltar la nueva regulación del asociacionismo en la Guardia Civil, que se lleva a cabo a través de asociaciones profesionales, cuyas funciones principales se encaminan a efectuar propuestas o peticiones a las autoridades, asesorar a sus miembros y promover candidaturas para el Consejo de la Guardia Civil.

Dicho Consejo constituye otra de las novedades importantes de la ley, pues supone el reconocimiento de la acción representativa de algunos de sus miembros, elegidos democráticamente por sus compañeros. Con ello se posibilita que el Cuerpo de la Guardia Civil pueda hacer oír su voz en temas de importancia, como la determinación de las condiciones de trabajo y el régimen retributivo, o el informe previo de las disposiciones legales o reglamentarias que afecten al Instituto.