

## PROYECTO DE NUEVA LEY DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

José Pardos Aldea  
GB de la Guardia Civil  
Licenciado en Derecho

Redactar el articulado de una nueva ley de régimen disciplinario para el personal de la Guardia Civil es tarea que exige la previa formación de criterios sobre muchos aspectos generales y la toma de decisiones en puntos concretos que admiten soluciones diferentes, todas ellas cargadas simultáneamente de aspectos positivos y negativos; no siempre es posible conservar lo mejor de cada una y se debe optar por alguna de las alternativas sabiendo que elegir supone también renunciar. En esta difícil labor procede analizar los cambios producidos en el ordenamiento jurídico al que ha de incorporarse la nueva ley, en las funciones y organización del Cuerpo y en las circunstancias de los destinatarios de la norma y es aconsejable conservar, en cuanto sigan siendo válidos, los principios que inspiraron la ley a derogar y aprovechar la experiencia adquirida en su aplicación. El régimen disciplinario debe garantizar el cumplimiento de la misión fundamental que nuestra Constitución asigna a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y debe facilitar el gobierno de nuestra Institución y fomentar la ética con que debe vivirse la profesión y el talante que demanda la prestación de servicio a los ciudadanos.

Los aspectos más importantes en los que resulta preciso aclarar conceptos o elegir una de las diferentes opciones posibles, son los siguientes:

1. *Determinar el ámbito personal de aplicación de la ley.*- Cuando la ley de régimen disciplinario afirma que están sujetos a sus normas todos *□los miembros de la Guardia Civil que se encuentren en cualquiera de las situaciones administrativas en que se conserven los derechos y obligaciones inherentes a la condición militar□* está utilizando una expresión de contenido impreciso que nos invita, por una parte, a determinar qué derechos y deberes son inherentes a la condición militar y, por otra, nos remite, a la Ley de régimen de personal para comprobar cuáles son las situaciones administrativas en que se conservan esos derechos y obligaciones.

Ninguno de los dos problemas planteados son fáciles de resolver de forma satisfactoria: el primero, porque no existe un catálogo predeterminado que nos

informe de cuáles son los derechos y deberes inherentes a la condición castrense y porque, aunque se pueda elaborar ese catálogo, la ley no dice si, para quedar excluido del ámbito personal de aplicación de nuestro régimen disciplinario, han de perderse todos o sólo algunos de tales derechos y, en este caso, cuáles son concretamente; el segundo, porque el legislador parece permanente insatisfecho del resultado obtenido en la regulación de las situaciones administrativas y cambia el criterio clasificatorio y el contenido sustantivo de cada una de ellas en toda nueva ocasión que se le presenta.

La vigente ley de régimen del personal de la Guardia Civil entiende que los miembros de este Cuerpo conservan los derechos y deberes inherentes a su condición militar y, por consiguiente, quedan sujetos al régimen disciplinario de esta Institución cuando se encuentren:

- a) En situación de servicio activo, ocupen o no alguno de los destinos previstos en la propia ley.
  
- b) En situación de servicios especiales pero sólo en el caso concreto de haber sido autorizados, por el Ministro del Interior, a participar en el desarrollo de programas específicos de interés para la seguridad ciudadana en organismos, entidades o empresas ajenos al Ministerio del Interior; las demás causas por las que se pasa a esta situación, no determinan la sujeción del interesado a nuestro régimen disciplinario.
  
- c) En situación de excedencia voluntaria pero sólo en los casos en que hayan pasado a ella para atender al cuidado de los hijos por naturaleza o adopción o por haber ingresado, mediante acceso directo, como alumnos de un centro docente de formación de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil.
  
- d) En situación de suspenso de empleo y ello a pesar de que puedan estar privados del ejercicio de sus funciones o inhabilitados para el ejercicio de su profesión o privados del derecho a tener o portar armas o haber perdido el derecho a ser evaluados para el ascenso.
  
- e) En situación de suspenso de funciones aunque estén privados del derecho a ejercerlas o queden inmovilizados en el escalafón o tengan prohibido solicitar u obtener destino.

f) En situación de reserva aunque no puedan ascender en ella.

A la vista de ello se deduce que la pérdida de algunos derechos profesionales no determina la aplicabilidad o inaplicabilidad de las normas régimen disciplinario. Además, hay derechos profesionales que se conservan después de pasar a retiro pues, aunque en este estado se deja de estar sujeto al régimen de derechos y obligaciones del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, a las leyes penales militares y a las disciplinarias del Instituto, nuestra ley de régimen del personal sostiene que se seguirán disfrutando los derechos pasivos, los derechos asistenciales y de otro orden reconocidos por las leyes, el derecho a usar el uniforme militar en actos institucionales o sociales solemnes y la posibilidad de asistir a los actos y ceremonias institucionales en que participe la Unidad a la que el interesado se vincule honoríficamente y la de obtener, en determinadas circunstancias, el empleo inmediato superior. Así, al referirse a los *□derechos y obligaciones inherentes a la condición militar□*, la Ley está haciendo una abstracción que no explicita en otro lugar y, para resolver esa indeterminación, será preciso atender al casuismo con que se regulan los efectos producidos por el pase a cada una de las situaciones administrativas y, aun dentro de éstas, será preciso atender a la naturaleza de la causa concreta que lo motiva. Por si fuere poco, las Reales Ordenanzas (artículo 209) declaran y protegen la propiedad del empleo militar de forma sorprendente al decir que sólo podrá perderse por renuncia voluntaria, en virtud de sentencia firme de tribunal competente o por pérdida de la nacionalidad española. La sanción disciplinaria de separación del servicio no produce la pérdida del derecho al empleo y así lo reconoce la ley disciplinaria cuando regula los efectos de dicha sanción; en consecuencia, el afectado puede quedar fuera de la Guardia Civil y, sin embargo, conservar el empleo que tenía. No resulta fácil comprender y armonizar el significado de estos dos preceptos.

Así las cosas, un miembro de la Guardia Civil que aparezca imputado en expediente por falta grave o muy grave podría solicitar el pase a alguna situación administrativa en la que le resulte inaplicable el régimen disciplinario y, una vez prescrita la falta o caducada la acción para perseguirla o sancionarla, volver a una situación en que quede nuevamente sujeto a dicho régimen. La futura ley debe arbitrar procedimientos para evitar este fraude y debe también determinar la conducta a seguir respecto de quienes, habiendo cometido una falta disciplinaria y estando implicados en un procedimiento sancionador, pasan a retiro o a situación administrativa en que no quedan sujetos a las normas de régimen disciplinario pues el interesado sigue teniendo derechos profesionales sobre los que se pueden cargar las consecuencias derivadas de las faltas cometidas.

Por otra parte, cada día será más frecuente la participación de miembros de la Guardia Civil en los planes de acción de contingentes de Fuerzas Armadas desplazados al extranjero en operaciones de mantenimiento de paz; será preciso analizar la diversidad de situaciones que se puedan plantear y regular los efectos que dicha integración produce en materia disciplinaria: en mi opinión, cuando los mandos naturales carezcan de competencia suficiente para sancionar las faltas cometidas por sus subordinados, podrá castigarlas un mando de las Fuerzas Armadas que tenga atribuida potestad al efecto y disponga de asesoramiento jurídico. El régimen disciplinario a aplicar será siempre el propio del Cuerpo.

*2. Definir el criterio a seguir para atribuir potestad sancionadora.-* Parece razonable mantener el criterio de la ley disciplinaria vigente que atribuye potestad y competencia a determinados mandos y autoridades sin perjuicio de la facultad que tienen otros superiores y autoridades para dar cuenta de las faltas que observen. También parece acertado el criterio de que los oficiales y suboficiales responsables del servicio a prestar por sus subordinados tengan atribuida potestad sancionadora suficiente para garantizar, por sí mismos, el cumplimiento de las normas reguladoras del servicio y de las órdenes que impartan a tal fin. Esta opción no es la única que se podría seguir ni está exenta de reparos: la relación personal y directa entre sancionador y sancionado puede introducir aspectos subjetivos no deseables en la aplicación del régimen disciplinario. Parece que un cierto distanciamiento entre infractor y mando sancionador aportaría mayor objetividad al sistema pero debilitaría las facultades de los niveles de mando más próximos al lugar en que se produce la prestación del servicio. Aunque, en el ámbito penal, el instructor de un procedimiento no debe resolverlo, parece conveniente que los suboficiales y oficiales responsables del servicio que prestan sus subordinados dispongan de facultades disciplinarias que les permitan garantizar, por sí mismos, el cumplimiento de la órdenes que impartan para asegurar el mejor cumplimiento de las obligaciones profesionales de sus subordinados.

De todas formas, la posible subjetividad en la aplicación del régimen disciplinario tiene escasa incidencia si se aplican correctamente los criterios de proporcionalidad y de individualización para graduar las sanciones a imponer. En efecto, la sanción que corresponda aplicar a cada falta no depende del nivel de competencia que tenga atribuida el mando sancionador; de no ser así podrían ser castigadas, con mayor severidad, las faltas observadas por mandos con mayor empleo. Los mandos con menor nivel de competencia tendrán que abstenerse de sancionar y dar cuenta a sus superiores si, por razón de la

conducta del infractor, de las circunstancias que concurren en él y de las que afecten o puedan afectar al interés del servicio, la falta cometida ha de corregirse con una sanción que excede de su propia competencia. Un Suboficial Comandante de Puesto no puede persistir en la imposición de sanciones, por falta leve, a un mismo subordinado pues, en cuanto éste acumule antecedentes, la falta que cometa merecerá ser castigada con sanción superior a la reprensión o al arresto domiciliario hasta cuatro días en que hoy consiste su particular competencia.

Puede ser conveniente ampliar el criterio mantenido por la Ley de manera que, en el futuro, no sólo tengan potestad sancionadora los oficiales y suboficiales que sean jefes de unidad, centro u organismo sino también, en el ámbito y ejercicio de su respectiva competencia funcional, los que ejerzan mando subordinado en unidad, centro u organismo. El oficial o suboficial que puede impartir órdenes para el servicio o para desempeñar determinadas competencias funcionales de las que es responsable, debe tener atribuida potestad sancionadora para mantenerlas por sí mismo.

La responsabilidad en el servicio y la facultad de impartir órdenes orientadas a facilitar su cumplimiento son elementos que justifican la atribución de potestad sancionadora; por tanto, parece conveniente mantener el actual criterio de la Ley en el sentido de que las faltas cometidas por los miembros del Cuerpo que, estando sujetos al régimen disciplinario, no ocupen destino sean sancionadas por el Director General o por el Ministro de Defensa.

*3. Gravedad y tipificación de las faltas.-* La Ley clasifica las faltas en leves, graves y muy graves; renuncia así a calificar, como sanciones disciplinarias, las medidas gubernativas que puedan adoptarse para facilitar la gestión del personal y cuidar la imagen pública de la Institución aunque tales medidas sean consecuencia indirecta de la conducta reprochable del afectado. Los efectos que, respecto de la asignación de destinos o de las evaluaciones para asistir a ciertos cursos o para acceder a determinados empleos, puedan producir las vicisitudes disciplinarias del interesado deben regularse en la ley de régimen del personal.

Si la diferencia entre las faltas graves y muy graves es cuestión de grado y no de naturaleza, tiene menos sentido distinguir entre los procedimientos sancionadores de unas y otras; la diferencia fundamental del procedimiento sancionador residirá en la autoridad que pueda resolver el expediente según la gravedad de la falta y en la sanción que proceda imponer para castigarla.

Nunca se alcanzará el grado de perfección deseable en la tipificación de las faltas; los

retoques que se introduzcan al contenido de los artículos que prevén las infracciones disciplinarias son fruto de la experiencia diaria obtenida con la aplicación de la Ley; son manifestación de un deseo permanente de adecuación de su contenido a una realidad en permanente proceso de cambio.

4. *Sanciones a imponer.*- El desacuerdo con las sanciones que la vigente Ley de régimen disciplinario contempla es el principal motivo que hace deseable la publicación de una nueva ley, para la Guardia Civil, en esta materia.

Una de las objeciones que se pueden plantear se centra en los efectos que produce la sanción de pérdida de días de haberes. Esta sanción no está concebida como multa; por tanto y atendiendo al principio *□quien no cobra, no trabaja□*, produce la suspensión de funciones por los días que dure el correctivo. En consecuencia, resultan perjudicados los compañeros del sancionado, la Unidad ve reducida su capacidad operativa y los ciudadanos dejan de recibir los servicios que el infractor debe prestarles. La suspensión de funciones asociada a la sanción de pérdida de haberes es un efecto no deseable.

Además, al referirse a los *haberes*, esta sanción produce consecuencias de distinta valoración: unas parecen acertadas y otras no. Por una parte, da al infractor un tratamiento equitativo ajustado a las retribuciones propias de su empleo pero, al mismo tiempo, origina un efecto posiblemente desacertado ya que, dentro del mismo empleo, recibe peor trato el infractor más cualificado; es decir quien, por su destino, dedicación o productividad, percibe retribuciones más altas. Con el fin de subsanar esos efectos indeseables, podría sustituirse la sanción de *□pérdida de días de haberes□* por la de *□multa equivalente a pérdida de determinado número de días de retribuciones básicas□*. La pérdida de días de haberes tiene su antecedente próximo en la Ley articulada de Funcionarios civiles del Estado (aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero) pero tal sanción fue derogada por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función pública y sustituida por una medida orientada a evitar el enriquecimiento sin causa; así dice que *□las faltas de puntualidad y las de asistencia, cuando constituyan faltas leves, se sancionarán con la deducción proporcional de las retribuciones□*.

El arresto que pueda imponerse para castigar una falta leve o una falta grave es sanción impropia del presente momento histórico. El arresto en materia disciplinaria resulta incompatible con el contenido de nuestra Constitución; se ha mantenido hasta el momento presente por una serie de causas que se exponen de forma resumida. El 4 de octubre de 1979, España ratificó el Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las

Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950; al amparo de lo dispuesto en el artículo 64 del Convenio, estableció una reserva con el siguiente texto: *□De conformidad con el artículo 64 del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales, España reserva la aplicación de los artículos 5 y 6 en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contienen en el Título XV del Tratado Segundo y en el Título XXIV del Tratado Tercero del Código de Justicia Militar□.*

El artículo 5 del Convenio establece las causas por las que una persona puede ser privada de libertad; entre ellas, no aparecen las faltas disciplinarias. El artículo 6 reconoce el derecho de toda persona a que su causa sea oída por un Tribunal independiente e imparcial y a que la sentencia sea pronunciada públicamente.

Por su parte, el Título XV del Tratado Segundo del viejo Código de Justicia Militar distinguía entre faltas graves y leves, tipificaba unas y otras y fijaba las sanciones a imponer mientras que el Título XXIV del Tratado Tercero regulaba los procedimientos a seguir para esclarecer y sancionar las faltas disciplinarias.

La Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas *□aplicable al personal de la Guardia Civil-* derogó los dos títulos del Código de Justicia Militar salvados por la reserva citada; en 1986, el Gobierno español amplió la vigencia de dicha reserva para extender sus efectos al texto de dicha Ley y mantener, así, las sanciones de arresto disciplinario.

En Sentencia de 16 de noviembre de 1989, el Tribunal Constitucional declaró que *□la normativa disciplinaria aplicable ahora a la Guardia Civil es la propia de las Fuerzas Armadas. Pero repetimos que esto es así □mientras no se prevea otra propia o singularidades específicas□ y añadimos que esta previsión legislativa, contenida en el artículo 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986 y antes en el artículo 38.2 de la Ley Orgánica 6/1980, no puede quedar indefinidamente incumplida dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar□.* En atención a esta Sentencia, fue publicada la vigente Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen disciplinario de la Guardia Civil que sigue manteniendo el *□arresto domiciliario□* como una de las sanciones aplicables por falta leve y la de *□arresto en establecimiento disciplinario militar□* como uno de los diferentes correctivos que se pueden imponer para castigar las faltas graves.

Un voto particular, formulado por dos Magistrados a la Sentencia que se acaba de citar, pone de manifiesto el problema de fondo que afecta a las sanciones disciplinarias consistentes en arresto; en la parte que aquí interesa, ese voto de disenso dice que las privaciones de libertad *□no son constitucionalmente admisibles por carecer manifiestamente de la condición de indispensables para el cumplimiento de las funciones encomendadas a los miembros de la Guardia Civil y romper, por tanto, la relación de adecuación del medio al fin previsto por la norma, que es exigible en toda medida limitadora de los derechos fundamentales razón que, en su caso, hubiéramos desarrollado de manera más completa y acabada, con examen de la difícil y delicada problemática constitucional que plantean las privaciones de libertad acordadas por Autoridades administrativas en aplicación de reglamentos de disciplina militar□*. Este criterio de los Magistrados discrepantes se incorpora, en gran medida, a la Sentencia de 22 de febrero de 1999 del Tribunal Constitucional que no sólo afirma que *□el arresto domiciliario sí supone una verdadera privación de libertad y no una mera restricción de aquella□* sino que añade que *□las limitaciones al ejercicio de los derechos fundamentales de los ciudadanos basadas en la existencia de una relación de sujeción especial, entre las que la militar se encuentra, sólo son admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial ... y habida cuenta que los derechos fundamentales, ... una vez asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico, el régimen disciplinario militar ha de incorporar este sistema de valores□*.

Publicada la Ley Orgánica 11/1991, citada, el Gobierno no realizó las gestiones necesarias para extender la cobertura de la reserva a la nueva ley de régimen disciplinario de la Guardia Civil y, en consecuencia, se pueden oponer serios reparos a la constitucionalidad de las sanciones de arresto que recoge. Gonzalo de Aranda y Antón, miembro del Cuerpo Jurídico Militar, en un artículo que publica la Revista General de Derecho (números 568-569, de febrero de 1992), llega a la conclusión de que *□los artículos de la Ley Orgánica 11/1991 que prevén la imposición de arrestos disciplinarios son nulos por infringir el artículo 17.1 CE (Constitución española), inconstitucionalidad que inevitablemente alcanza a las sanciones que en su aplicación se impongan□*. Aun reservando al Tribunal competente la función de declarar la inconstitucionalidad de las normas que lo merezcan, el arresto disciplinario, cualquiera que sea su naturaleza, produce efectos no deseables en materia disciplinaria y puede ser sustituido ventajosamente por otra sanción.

Numerosas objeciones pueden formularse a la aplicación de arrestos disciplinarios a los miembros de la Guardia Civil. Como resumen, pueden citarse las siguientes:



- i) Nadie ha demostrado que esos arrestos sean estrictamente indispensables para el cumplimiento de la función que tienen asignadas las Fuerzas y Cuerpos de seguridad.
- ii) Tampoco se ha demostrado que el arresto sea sanción que permita identificar, como militar, a un régimen disciplinario. A mi juicio, el elemento fundamental para asegurar que un régimen disciplinario tiene naturaleza militar se centra en el hecho de que el ejercicio de la potestad sancionadora, como actividad administrativa que es, resulta controlada por la Administración de justicia castrense.
- iii) La Ley no asigna carácter especial a la sanción de arresto sino que la considera una más entre las que se puede optar para garantizar la proporcionalidad y la individualización del correctivo a imponer.
- iv) El régimen disciplinario de la Guardia Civil no contempla el arresto en Unidad por falta leve sino el arresto domiciliario; en estas circunstancias resulta difícil comprobar que el infractor cumple efectivamente esta sanción pues no será probable que un Juez autorice la entrada y registro, en el domicilio del afectado, para comprobar ese extremo.
- v) Proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades es elemento esencial de la misión que tienen asignada los miembros de la Guardia Civil; por eso parece un contrasentido que el régimen disciplinario de este Cuerpo proteja en mayor medida las retribuciones de sus miembros que su derecho a la libertad pues no sólo es menor el número de días en que puede consistir una u otra sanción (uno a cuatro días de pérdida de haberes o uno a treinta días de arresto en domicilio) sino que la competencia sancionadora de determinados Suboficiales y Oficiales incluye la sanción de arresto domiciliario y excluye la de pérdida de haberes.
- vi) Cada vez es mayor el número de mandos que eluden, cuando disponen de otras opciones, la imposición de sanciones privativas de libertad. Así, los arrestos a cumplir en establecimiento disciplinario militar han pasado de suponer el 64% de las sanciones impuestas por falta grave en 1993, al 0% en 2001; por su parte, los arrestos por falta leve han descendido desde el 89% del total de las sanciones por falta leve impuestas en 1993, al 48% en 2001 y ello a pesar de que los estamentos más numerosos de cuantos tienen atribuida potestad para sancionar faltas leves —es decir, los jefes de Sección o Unidad similar y los Comandantes de Puesto o Unidad similar— sólo pueden reprimir

o imponer arrestos domiciliarios pues su competencia no alcanza a aplicar sanciones consistentes en pérdida de haberes. El simple hecho de que los haberes hallen mayor protección legal que el derecho a la libertad supone un contrasentido jurídico.

Si tales reparos pueden formularse a las sanciones de arresto domiciliario o de arresto a cumplir en establecimiento disciplinario militar, con mayor motivo serán criticables los arrestos preventivos que, en varios de sus artículos, contempla el régimen disciplinario vigente en la Guardia Civil.

Las sanciones y aun las medidas cautelares deben producir el menor perjuicio posible al servicio. La Ley prevé que *«si la naturaleza y circunstancias de la falta exigen una acción inmediata ... para evitar un grave perjuicio al servicio, podrá acordarse el cese en sus funciones del infractor por un período no superior a tres meses. Esta suspensión no tendrá más efectos que el cese del inculpado en el ejercicio de sus funciones habituales»*. En mi opinión y sin perjuicio de otros aspectos, si la sanción de arresto en establecimiento disciplinario militar fuese sustituida por la de *«suspensión de empleo de uno a tres meses»* se permitiría el abono del tiempo de duración de esa medida cautelar que puede afectar al presunto autor de una falta grave; de esta forma se evitarían perjuicios al servicio pues el infractor podría reiniciar el cumplimiento de sus funciones sin retrasos evitables. Si se tratase de una falta muy grave, esa medida cautelar sería de abono en el caso de que la sanción impuesta fuese la de *«suspensión de empleo»*.

Nuestra Ley de régimen del personal prevé que la *«imposición de sanción disciplinaria de suspensión de empleo»* sólo producirá el cese del afectado en su destino *«cuando la sanción impuesta fuese por un período superior a seis meses»*. Pues bien; hay ocasiones en las que el elemento fundamental de la sanción debe consistir en la pérdida de destino y en las que tiene interés secundario el tiempo en que el sancionado pueda verse privado del derecho a ejercer las funciones profesionales que le son propias; pero, como se ha dicho, la pérdida de destino sólo va asociada a las sanciones de *«suspensión de empleo»* que excedan de seis meses de duración. En las sanciones a imponer por falta muy grave, parece conveniente diferenciar dos modalidades de suspensión de empleo según lleven aparejada o no la pérdida de destino; así, puede imponerse la sanción de tres meses y un día a seis meses de suspensión de empleo *«sin pérdida de destino»* o suspensión de empleo de tres meses y un día a un año (o tiempo de duración de la condena) con pérdida de destino si así lo determina la resolución sancionadora. De esta última forma puede abonarse la posible

medida cautelar de cese en funciones y se evitan perjuicios al servicio pues la pérdida de destino podría acordarse a partir de los tres meses y un día de suspensión de empleo.

A veces, la naturaleza y circunstancias de la falta cometida exigen una acción inmediata para la mantener la disciplina, para evitar perjuicios al servicio o para preservar la imagen de la Institución sin que, en principio, sea preciso acordar el cese en funciones del infractor; puede ser suficiente con que el jefe de la Unidad determine el tipo de servicios que, durante unos cuantos días y dentro de sus funciones genéricas, puede prestar el presunto responsable. Con esta medida cautelar que permite eludir la presencia del infractor en determinados ámbitos o en la práctica de servicios que resultan temporalmente inoportunos por razón de la falta cometida, se evitan trastornos innecesarios al interesado y perjuicios al servicio. Esta medida no impide acordar el cese en funciones cuando la trascendencia de los hechos lo aconseje. Se puede ampliar el abanico de posibilidades de que dispone el mando para dosificar su respuesta ante cualquier situación de posible trascendencia disciplinaria.

*5. Carácter de la ley reguladora del régimen disciplinario.-* La vigente Ley tiene carácter orgánico porque, entre las sanciones que contempla, figuran arrestos que suponen limitaciones al disfrute del derecho fundamental a la libertad. Nuestra Constitución (81.1) exige carácter orgánico a las leyes relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas. Si se suprimen los arrestos domiciliarios o los que deben cumplirse en establecimiento disciplinario militar, desaparecerá la razón que justificaba el carácter orgánico de la ley que venía regulando esta materia.

La Ley tipifica, como falta disciplinaria, la infracción de normas que regulan el disfrute de determinados derechos fundamentales de la persona; así ocurre, por ejemplo, con las faltas consistentes en ausentarse indebidamente del lugar de destino o residencia, en cometer un atentado grave a la dignidad de los ciudadanos, en discriminar a los ciudadanos por razón de su raza, sexo, religión, lengua, etc., en la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios, en promover o pertenecer a partidos políticos o sindicatos o en desarrollar actividades políticas o sindicales. Si el disfrute de los derechos fundamentales a los que se refiere nuestro régimen disciplinario se encuentra regulado en normas de rango suficiente, no será preciso que la futura ley de régimen disciplinario tenga carácter orgánico pues se limita a imponer la sanción correspondiente a conductas que han sido reguladas en una ley orgánica, y con ello no se alteran las limitaciones que, respecto del ejercicio de

aquellos derechos, impongan las leyes específicas de desarrollo constitucional. Así pues, la ley de régimen disciplinario que proceda dictar en el futuro puede tener carácter ordinario.

6. *Regulación de los procedimientos sancionadores.*- La ley puede recoger los procedimientos a seguir para el esclarecimiento y sanción de las faltas disciplinarias y para el ejercicio de los derechos que corresponden al imputado; también puede prescindir de ese contenido y remitir su regulación a una norma reglamentaria. El principio de economía que preside el ordenamiento jurídico aconseja regular los procedimientos en normas reglamentarias: no se debe hacer con más lo que se puede hacer con menos. Pero, por otra parte, la aplicación de la Ley se favorece si la materia que nos ocupa, en todos sus aspectos, aparece recogida en una sola norma: sustraer los preceptos de carácter procesal al contenido de la Ley obligará a manejar habitualmente más de una disposición. Aun comprendiendo el peso de la primera opción me inclino por la segunda porque hará más rápida y cómoda □y eso también es economía- la actividad disciplinaria a desarrollar y porque se eluden los conflictos que pueda generar la aplicación supletoria de la Ley de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas en las cuestiones no previstas, de forma expresa, en la ley equivalente para la Guardia Civil.

7. *Algunas precisiones sobre la información reservada.*- La vigente Ley de régimen disciplinario dice que □antes de acordar la iniciación de un procedimiento, la Autoridad competente podrá acordar la práctica de una información reservada para el esclarecimiento de los hechos□. Esta redacción suscita dudas interpretativas. En primer lugar parece indiscutible que la información reservada no es uno de los procedimientos regulados y previstos por la Ley para esclarecer y sancionar, cuando proceda, las conductas de interés disciplinario así que el alcance de la expresión □esclarecimiento de los hechos□ no puede tener el mismo alcance si se refiere a la información reservada que si afecta a los procedimientos sancionadores. Cuando el mando disponga de elementos suficientes para creer que se ha cometido una falta, debe iniciar u ordenar directamente la incoación del oportuno procedimiento o si, dada la gravedad de la falta, carece de competencia suficiente para ello debe cursar, al mando o autoridad competente, un parte en el que exponga cuantos datos conozca sobre los hechos y sus presuntos autores. Así pues, sólo procede instruir una información reservada cuando, desde un principio, no aparezcan indicios claros de que los hechos conocidos por el mando puedan ser constitutivos de falta disciplinaria; además, esa información tiene por objeto comprobar si existen o no indicios suficientes para instruir

u ordenar la incoación del procedimiento disciplinario acomodado a la gravedad de la falta con probabilidad bastante de que tal procedimiento no resulte fallido. La información reservada pretende, por una parte, obtener la información necesaria para que el mando, en ejercicio de sus facultades disciplinarias, pueda adoptar decisiones fundadas y, por otra, trata de evitar la incoación de procedimientos sancionadores en aquellos casos en que existen muchas posibilidades de que, dada la inconcreción de los hechos, tales procedimientos puedan resultar resulten fallidos. Así, la información reservada debe ser interrumpida en cuanto el instructor acopie elementos suficientes para que el mando decida con conocimiento bastante de causa.

*8. Miembros del Consejo Asesor de Personal.* Por ser anterior en el tiempo, la Ley Orgánica 11/1991, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, no contempla las peculiaridades que, en esta materia, procede aplicar a los miembros del Consejo Asesor de Personal creado por la Ley 42/1999, de régimen del personal de dicho Cuerpo. Esta última ley aporta el criterio a seguir en este punto cuando dice que las competencias en materia disciplinaria sobre los miembros de dicho Consejo, en el ejercicio de sus cometidos como tales, *□corresponderá al Director general de la Guardia Civil, de quien dependen a estos efectos□*.

Los cometidos específicos de los miembros de dicho Consejo, como órgano colegiado asesor, vienen determinados en el artículo 24 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y en el 8.2 del Real Decreto 4/2002, de 11 de enero. El único órgano de funcionamiento continuo del Consejo es su Secretaría Permanente; el Consejo Asesor de Personal sólo existe cuando sus Vocales, previa convocatoria del Presidente en tiempo y forma debidos, están reunidos 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 afectan□* o *□aquellas otras cuestiones que, dentro de su ámbito de competencia, le sean solicitadas por el Director General de la Guardia Civil□* o para *□valorar y emitir opiniones 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□*. Los Vocales del Consejo tienen el derecho de recibir, con la antelación debida, la convocatoria con el orden del día de cada reunión y la información necesaria sobre los asuntos que figuren en dicho orden así como el de asistir a las reuniones del Consejo, expresarse en ellas libremente y participar en los debates de las sesiones o formular ruegos y preguntas. Fuera de las reuniones del Consejo tienen el derecho de

□recibir el parecer de los miembros de su categoría, escala y situación para la consideración de posibles propuestas o sugerencias en las reuniones del Consejo□ pero no podrán atribuirse las funciones de representación reconocidas al Consejo salvo que, con carácter general, se les haya otorgado tal facultad expresamente por una norma o, para cada caso concreto, por acuerdo válidamente adoptado por el propio Consejo.

Fuera del ejercicio de dichas funciones, los Vocales del Consejo Asesor de Personal quedan sujetos a las facultades que, en materia disciplinaria, tienen atribuidas sus mandos naturales.

Podría ampliarse el tratamiento de otras materias □quizás de menor entidad- pero, cuanto antecede, pone de manifiesto la complejidad de los asuntos sobre los que debe tomarse una decisión de entre las muchas que resultan posibles. De la resultante de todas y cada una de las opciones que se adopten surgirá un régimen disciplinario con características propias que empezará a poner de manifiesto sus aciertos y carencias desde el momento mismo de su entrada en vigor; será preciso tomar buena nota de todo ello para conservar lo positivo y subsanar lo negativo en ese permanente proceso de adaptación del ordenamiento jurídico a una sociedad en continua evolución.

Madrid, 6 de mayo de 2003.

