

EL RÉGIMEN PENAL Y DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL TRAS LA LEY ORGÁNICA 12/2007, DE 22 DE OCTUBRE

Antonio Millán Garrido
Universidad de Cádiz (España)

I. LA GUARDIA CIVIL COMO INSTITUTO ARMADO DE NATURALEZA MILITAR

La Constitución española no contiene ninguna referencia expresa a la Guardia Civil, aunque, de hecho, la excluye de las Fuerzas Armadas, integradas «por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire» (art. 8.1), rompiendo así con la tradición marcada por la Ley constitutiva del Ejército de 1878, la adicional de 1889, la Ley de 15 de marzo de 1940, que reorganiza la Guardia Civil y su Reglamento de 23 de julio de 1942. El artículo 104, por su parte, se limita a señalar que «las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad colectiva» y que «una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

Con ello y en la medida en que otros preceptos prevén la posibilidad de «Cuerpos sometidos a disciplina militar» (arts. 28.1 y 29.2), la Constitución dejó –sin restringir prácticamente el ámbito normativo de disponibilidad– que fuese el legislador postconstitucional el que determinase el sistema o modelo policial.

En efecto, dentro del marco constitucional español, era posible –y lo es– el encuadramiento de la policía en un único cuerpo, al estilo anglosajón, o su estructuración en dos cuerpos, uno de los cuales podría quedar sometido a disciplina militar. Esta última posibilidad –generalizada en nuestro entorno sociopolítico: Francia, Bélgica, Italia, Portugal, Grecia– ha sido la acogida por el legislador español.

La adopción del modelo policial latino o dualista, apuntado ya en la derogada Ley 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa nacional y la Organización militar y presente en la legislación castrense de dicha década, fue definitivamente acogido por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que atribuye tal condición al Cuerpo Nacional de Policía –nacido de la integración de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional– y al Cuerpo de la Guardia Civil: el Cuerpo Nacional de Policía, «que es un Instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior», y la Guardia Civil, «que es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden» (art. 9.º). La naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil determina su estructura jerárquica «según los diferentes empleos», doble dependencia y estatuto mixto (arts. 13 y 14).

Esta concepción de la Guardia Civil ha sido ratificada por la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, según la cual, «es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones que se le atribuyen por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden» (art. 23).

La Guardia Civil aparece, en suma, configurada como un Cuerpo, con estructura militar, integrante de las Fuerzas de Seguridad del Estado que, en la medida en que se le atribuye naturaleza dual, puede participar, en sus cometidos castrenses, del régimen propio de las Fuerzas Armadas. Al respecto, según el Tribunal Constitucional, no cabe decir «que la Constitución establezca, como dos bloques institucionales rígidos e incommunicables, los incluidos en los artículos 8 y 104, pues el propio texto constitucional prevé y permite (arts. 28.1 y 29.2) la existencia de Institutos armados y de Cuerpos sometidos a disciplina militar distintos a las Fuerzas Armadas» (Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre).

II. DE LA DEPENDENCIA DEL RÉGIMEN JURÍDICO DE LAS FUERZAS ARMADAS A LA AUTONOMÍA NORMATIVA DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL

No obstante la explícita conformación constitucional de la Guardia Civil como un cuerpo policial, en un primer momento se mantuvo su integración sustancial en las Fuerzas Armadas sobre la base de la naturaleza militar del Instituto. Así, la derogada Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del Personal Militar Profesional, establecía cómo «los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares, están sujetos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas, a las leyes penales y disciplinarias militares, así como a su normativa específica» (art. 4.3).

Esta dependencia del régimen jurídico de las Fuerzas Armadas fue justificada por la doctrina (*vid.*, entre otros, ROJAS CARO, 1987:5751, MANZANO SOUSA, 1989:4769 y MARTÍN VICENTE, 1990:187-209) y avalada por la jurisprudencia, que destacó cómo, en aquel marco normativo, los miembros de la Guardia Civil estaban sujetos al régimen general de los militares, del que «forman parte las Reales Ordenanzas [...], pues en ellas se definen las obligaciones y derechos de los miembros de la Institución militar» (Sentencia del TS de 12 de marzo de 1990).

Consecuencia de lo anterior era que a los miembros de la Guardia Civil se aplicase, en toda su extensión, tanto el Código penal militar (L. O. 13/1985, de 9 de diciembre) como la Ley de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (L. O. 12/1985, de 27 de noviembre).

Tal situación, especialmente tras la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, no resultaba admisible por cuanto en ella se desconocía la prioritaria condición policial que en nuestro Ordenamiento se atribuye a la Guardia Civil. Así, respecto al régimen disciplinario, la «normativa específica» del Instituto no podía seguir siendo el régimen disciplinario militar vigente para las Fuerzas Armadas, sino una normativa propia que —sin perjuicio de los particularismos derivados de la naturaleza militar conferida al Cuerpo— se inspirase, como para las restantes Fuerzas de Seguridad, en unos principios

acordes con la misión fundamental que la constitución les atribuye (cfr. MILLÁN GARRIDO, 1992:24).

Surgió, de esta forma, con impulso definitivo del Tribunal Constitucional (Sentencia 194/1989, de 16 de noviembre), la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, que, pese a sus limitaciones, constituyó un primer paso en la lógica autonomía normativa de este Instituto.

El segundo paso vino dado por la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, que, en lugar de incluir en su ámbito de aplicación a la Guardia Civil, previó para la misma una «ley específica» (art. 1.3), que fue la aún vigente Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

Estos pasos supusieron, sin embargo, unos avances más formales que de índole sustancial, porque, en definitiva, la nueva normativa, tanto disciplinaria como de personal, seguía las pautas del régimen militar, olvidando la prioritaria naturaleza policial de la Guardia Civil. Y, en otro orden, los miembros del Instituto seguían sometidos, en toda su extensión, al régimen penal militar.

Ha sido en 2007 cuando, a través de las Leyes Orgánicas 11 y 12 de dicho año, ambas de 22 de octubre, se ha modificado materialmente el marco normativo –estatutario y funcional– de la Guardia Civil, alterando su régimen penal y disciplinario.

La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, dota al Instituto de un estatuto de sus integrantes en el que, según el mismo legislador, se «acompañan 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». Como novedad más significativa, se reconoce el derecho de asociación de los miembros de la Guardia Civil, que se hará efectivo a través de unas entidades cuya finalidad principal «es la satisfacción de los intereses sociales, económicos y profesionales de sus asociados y la realización de actividades sociales que favorezcan la eficiencia en el ejercicio de la profesión y la deontología profesional de sus miembros».

Por su parte, la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, aplicando los criterios estatutarios de la disposición anterior, modifica sustancialmente los regímenes penal y disciplinario de la Guardia Civil. A estos dos relevantes órdenes normativos me refiero a continuación.

III. LA APLICACIÓN A LA GUARDIA CIVIL DEL CÓDIGO PENAL MILITAR

La Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, ha puesto fin a la inclusión general de los miembros de la Guardia Civil en el ámbito material objetivo del Código penal militar. Para ello, su disposición adicional 4.^a ha incorporado al Código punitivo castrense un artículo 7 bis, según el cual, «las disposiciones de este Código no serán de aplicación a las acciones u omisiones de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en la realización de los actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones que, para el cumplimiento de su misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y

libertades y garantizar la seguridad ciudadana, les atribuya en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto», añadiéndose, sin embargo, que lo anterior no será aplicable a los miembros de la Guardia Civil «en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades militares».

Esto es, a partir de ahora y de acuerdo con la naturaleza dual de la Guardia Civil, se distingue según sus miembros desempeñen funciones policiales o, por el contrario, desarrollen actividades militares, para sólo en este segundo caso sometérselos al régimen punitivo castrense.

La aplicación, pues, del Código penal militar a la Guardia Civil se reduce a los cuatro indicados supuestos previstos en el párrafo segundo de su artículo 7 bis, que merecen una, al menos sucinta, referencia.

1. Tiempo de guerra

El tiempo de guerra comprende –por así determinarlo expresamente el artículo 14 del propio Código penal militar– el período de tiempo que comienza con la declaración formal de guerra, al ser decretada la movilización para una guerra inminente o con la ruptura generalizada de las hostilidades con potencia extranjera, y termina en el momento en que cesen éstas.

Se trata de una situación de hecho consistente en un conflicto armado entre dos o más partes beligerantes. El comienzo puede ser en cualquiera de las formas indicadas, no siendo necesario que la guerra haya sido formalmente declarada con arreglo a las normas de Derecho internacional. Su término viene marcado por el cese de las hostilidades, independientemente de que medie convenio, tratado o armisticio. El tiempo de guerra es, en definitiva, una situación fáctica a la que se anudan efectos jurídicos como el ahora analizado: la aplicación del Código penal militar a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil.

Debe advertirse que, en tiempo de guerra o conflictividad bélica, las actuaciones de la Guardia Civil se «militarizan». De hecho, según el artículo 25 de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional, tales actuaciones «serán coordinadas por el Consejo de Defensa Nacional, dependiendo [la Guardia Civil] en tales supuestos directamente del Ministro de Defensa, en los términos que determine el Presidente del Gobierno».

2. Vigencia del estado de sitio

Esta situación viene prevista en el artículo 116 de la Constitución y regulada en los artículos 1.º a 3.º y 32 a 36 de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. De acuerdo con dichos preceptos, el estado de sitio podrá ser declarado por la mayoría absoluta del Congreso de los Diputados, a propuesta del Gobierno, cuando se produzca o amenace producirse una insurrección o acto de fuerza contra la soberanía o independencia de España, su integridad territorial o el ordenamiento constitucional, que no pueda resolverse por otros medios.

El estado de sitio es una situación jurídica, no fáctica, que puede coincidir con el tiempo de guerra o no, pues su declaración es autónoma (Serrano Alberca, 1988:311). Pero, en lo que aquí nos interesa, produce idénticos efectos: durante su vigencia, la Guardia Civil, cuyas actuaciones coordina el Consejo de Defensa Nacional, depende directamente del Ministro

de Defensa y sus miembros quedan sometidos, en toda su extensión, al Código penal militar.

3. Cumplimiento de misiones de carácter militar

En épocas de normalidad constitucional, pueden encomendársele a la Guardia Civil misiones de carácter militar: en tal supuesto el Instituto depende del Ministro de Defensa y a sus miembros es de aplicación la legislación punitiva castrense.

Tales misiones de carácter militar habrán de ser reguladas, mediante Real Decreto, por el Gobierno, aplicando las condiciones y el régimen de consulta previsto para las misiones que se realicen en el exterior: artículo 24 de la Ley de Defensa Nacional.

4. Integración en Unidades militares

Este último supuesto hace referencia a aquellos casos en que el miembro de la Guardia Civil se incorpora a una Unidad militar, normalmente desplazada al extranjero. En tales situaciones resulta necesario conferir un mismo tratamiento penal a todos los integrantes de la Unidad militar con independencia del Cuerpo de que procedan.

IV. EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

El actual régimen disciplinario de la Guardia Civil es el contenido en la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, que, a diferencia del régimen anterior, parte de un modelo autónomo en el que, sin perjuicio de la estructura militar del Instituto, se tutelan prioritariamente sus funciones policiales como Cuerpo de Seguridad del Estado. En estos supuestos –que son los normales del Instituto– carece de sentido mantener ilícitos disciplinarios estrictamente militares que no ofrecen relevancia alguna en la actuación diaria de la Guardia Civil o sanciones típicamente castrenses, como el arresto, ciertamente gravosas y de difícil justificación fuera de las Fuerzas Armadas. La supresión de tales figuras disciplinarias y la admisión del recurso judicial contra las sanciones impuestas por infracciones leves –prohibido hasta ahora por la legislación militar– conforman un modelo riguroso, específico y garantista que, sin duda, es el adecuado en la actuación cotidiana de la Guardia Civil.

No obstante, por su naturaleza dual y según hemos visto, a la Guardia Civil pueden encomendársele funciones militares. A tales supuestos se refiere el artículo 15.1 de la Ley 2/1986, de 13 de marzo (en redacción dada por la disposición adicional 6.ª de la Ley 12/2007, de 22 de octubre), según el cual, «cuando la Guardia Civil actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en Unidades militares, resultará de aplicación el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas».

Respecto al cumplimiento de misiones de carácter militar y a la integración en Unidades militares, vale lo ya expuesto en el apartado anterior, tratándose de supuestos en los que, por las funciones desempeñadas y por su mismo encuadramiento, el Guardia Civil queda sometido al régimen penal y disciplinario propio de las Fuerzas Armadas.

Lo que resulta difícil de justificar es que, en este punto, el legislador no haya incluido, como en el orden penal, el tiempo de guerra y el estado de sitio

como supuestos en los que a los miembros de la Guardia Civil resultará de aplicación el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. Teniendo en cuenta que, en tiempo de conflicto bélico y durante la vigencia del estado de sitio, las actuaciones de la Guardia Civil serán sustancialmente militares (coordinadas por el Consejo de Defensa Nacional y bajo la dependencia del Ministro de Defensa), no parece acertado mantener, para los miembros del Instituto, el mismo régimen disciplinario tutelador de sus actividades policiales en épocas de normalidad constitucional.

V. CONCLUSIÓN

La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, ha comportado una reforma tan trascendente como necesaria para reconocer plenamente, en el plano normativo, la especificidad del Cuerpo de la Guardia Civil, que, con estructura militar, desarrolla normalmente funciones policiales y de seguridad y sólo en situaciones especiales cometidos de naturaleza castrense.

En atención a esta naturaleza dual, el legislador ha distinguido la actividad normal u ordinaria de la Guardia Civil, que debe estar regida por una normativa propia y autónoma, de los supuestos excepcionales (tiempo de guerra, vigencia del estado de sitio, cumplimiento de misiones de carácter militar o integración personal en Unidades de las Fuerzas Armadas), en los que será de aplicación la legislación militar.

Con ello se reconoce plena autonomía normativa al Cuerpo de la Guardia Civil como Instituto armado de estructura militar integrante de las Fuerzas de Seguridad, al que, sin perjuicio de sus funciones en el ámbito castrense, se dota de un régimen propio cuyo objetivo no puede ser otro, como advierte el propio legislador, que la preservación de los valores esenciales del servicio a los ciudadanos, la garantía de la convivencia democrática y la defensa de la legalidad.

BIBLIOGRAFÍA

- Manzano Sousa, M. (1989): «Conflictos de jurisdicción en la aplicación del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas a la Guardia Civil», en *Revista General de Derecho* (Valencia), núms. 538-539.
- Martín Vicente, M. A. (1990): «Caracterización jurídica de la Guardia Civil», en *Revista Española de Derecho Militar* (Madrid), núm. 55, t. I.
- Millán Garrido, A. (1992): *Régimen disciplinario de la Guardia Civil*, Trotta, Madrid.
- Rojas Caro, J. (1987): «El fuero procesal de los miembros de la Guardia Civil», en *Revista General de Derecho* (Valencia), núms. 517-518.
- Serrano Alberca, J. M. (1988): «La definición de “tiempo de guerra”», en *Comentarios al Código Penal Militar*, coord. por R. Bleca Fraga y J. L. Rodríguez- Villasanté y Prieto, Civitas, Madrid.