

VNiVERSiDAD D SALAMANCA

FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO,

FINANCIERO Y PROCESAL



TESIS DOCTORAL

**EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA
GUARDIA CIVIL**

Autor:

JUAN-LUIS PÉREZ MARTÍN

Dirigida por el catedrático:

DR. D. MIGUEL ÁNGEL DOMÍNGUEZ-BERRUETA DE JUAN

Salamanca, 2011



**VNiVERSiDAD
D SALAMANCA**

Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan
Doctor en Derecho
Catedrático de Derecho Administrativo
Facultad de Derecho de la Universidad de Salamanca
Campus Miguel de Unamuno s/n
37007 Salamanca (España)

Por la presente AUTORIZO la lectura y defensa de la Tesis Doctoral presentada por D. Juan-Luis Pérez Martín con el título “El régimen disciplinario de la Guardia Civil”, elaborada bajo mi dirección.

Salamanca, de abril de 2011

El director de tesis

Fdo. Miguel Ángel Domínguez-Berrueta de Juan

El autor de la tesis

Fdo. Juan-Luis Pérez Martín

*A Mariló, madre e hija,
por el tiempo que no les he dedicado.*

INDICE

ABREVIATURAS.....	vii
--------------------------	------------

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN	3
---------------------------------------	----------

1. ORIGENES DE LA GUARDIA CIVIL.....	3
---	----------

1.1. ANTECEDENTES PRÓXIMOS.....	3
1.1.1. Batallón de Infantería Ligera.	3
1.1.2. Milicias Urbanas/Cívicas.	4
1.1.3. Gendarmería Real.....	4
1.1.4. Milicia Local Nacional.....	5
1.1.5. Legión de Salvaguardias Nacionales.	6
1.1.6. Voluntarios Realistas.	6
1.1.7. Carabineros de Costas y Fronteras.....	8
1.1.8. Salvaguardias Reales.....	8
1.2. CREACIÓN DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL.....	9
1.2.1. Nacimiento.	9
1.2.2. Primer Decreto Fundacional.	9
1.2.3. Segundo Decreto Fundacional.	10

2. NATURALEZA LA GUARDIA CIVIL.	11
---	-----------

2.1. CONCEPCIÓN.....	11
2.2. GESTACIÓN.....	12
2.3. ALUMBRAMIENTO.....	14
2.4. EVOLUCIÓN.....	15
2.4.1. Los primeros treinta años.....	15
2.4.2. Primera República.....	17
2.4.3. Reinados de Alfonso XII y Alfonso XIII.....	19
2.4.4. Segunda República.....	20
2.4.5. Guerra Civil Española.....	21
2.4.6. Dictadura del General Franco.	22
2.4.7. Constitución Española de 1978.....	23
2.4.8. Ley Orgánica 6/1980, de Defensa Nacional.	25
2.4.9. Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.	28

3. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL.	33
---	-----------

3.1. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DESDE LA CREACIÓN HASTA 1890.....	33
3.2. CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR DEL EJÉRCITO DE 1890.....	34
3.3. CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR DE 1945.....	35

3.4.	RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE 1985.....	36
3.5.	SENTENCIA 194/1989, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 16 DE NOVIEMBRE DE 1989.	37
3.6.	RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE 1991.....	40
 CAPÍTULO II. DERECHOS Y DEBERES.....		43
1. LIMITACIONES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.....		45
1.1.	REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN.....	48
1.2.	ASOCIACIÓN.....	49
1.3.	SINDICACIÓN.	50
1.4.	HUELGA.....	53
1.5.	EXPRESIÓN E INFORMACIÓN.....	54
1.6.	LIBERTAD Y SEGURIDAD Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.....	55
2. PRINCIPIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN.		60
3. REALES ORDENANZAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS.		67
 CAPÍTULO III. DERECHO DISCIPLINARIO.....		75
1. CONSIDERACIONES GENERALES.....		75
1.1.	NATURALEZA DEL DERECHO DISCIPLINARIO.....	75
1.2.	DERECHO PENAL Y DERECHO DISCIPLINARIO.....	76
1.3.	DERECHO DISCIPLINARIO MILITAR Y POLICIAL.....	77
2. PRINCIPIOS INFORMADORES.....		82
2.1.	PRINCIPIO DE LEGALIDAD.	83
2.1.1.	Reserva de ley.	83
2.1.2.	Necesidad de ley orgánica.....	84
2.1.3.	Relaciones de sujeción especial.	85
2.2.	PRINCIPIO DE TIPICIDAD.	87
2.3.	PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.....	89
2.4.	PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.....	91
2.5.	NON BIS IN IDEM.	93

CAPÍTULO IV. REGIMEN DISCIPLINARIO 2007.....	97
1. DISPOSICIONES GENERALES.....	97
1.1. OBJETO.....	97
1.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.....	101
1.3. RESPONSABILIDAD PENAL, CIVIL Y ADMINISTRATIVA.....	105
1.3.1. Generalidades.....	105
1.3.2. Repercusión de la iniciación de procedimientos penales.....	108
1.3.3. Deber de información de Jueces y Tribunales.....	111
1.3.4. Comunicación a Jueces, Tribunales y autoridades administrativas.....	112
1.3.5. Medidas cautelares.....	113
1.4. PERSONAS RESPONSABLES.....	119
1.4.1. Autores.....	119
1.4.2. Encubridores.....	120
1.4.3. Inductores.....	122
1.4.4. Tolerancia.....	124
2. FALTAS DISCIPLINARIAS.....	126
2.1. CONCEPTO.....	126
2.2. CLASIFICACIÓN.....	127
2.3. JERARQUÍA, DISCIPLINA Y SUBORDINACIÓN.....	134
2.3.1. Disciplina.....	134
2.3.2. Cumplimiento de órdenes.....	138
2.3.3. Reclamaciones, peticiones o manifestaciones.....	141
2.3.4. Conducto reglamentario.....	147
2.4. RELACIONES.....	149
2.4.1. Con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	149
2.4.2. Con los superiores.....	151
2.4.3. Con los compañeros.....	153
2.4.4. Con los subordinados.....	156
2.4.5. Con los ciudadanos.....	159
2.4.6. Con los detenidos.....	162
2.5. CONDUCTA.....	165
2.5.1. Abuso de atribuciones o autoridad.....	165
2.5.2. Contra la dignidad.....	168
2.5.3. Discriminación.....	170
2.5.4. Acoso.....	172
2.5.5. Limitación de derechos y libertades.....	174
2.5.6. Embriaguez y drogadicción.....	176
2.5.7. Juego.....	189
2.6. OBLIGACIONES PROFESIONALES.....	190
2.6.1. Deber de formación.....	190
2.6.2. Deber de reserva en asuntos profesionales.....	191
2.6.3. Disponibilidad y residencia.....	196

2.6.4. Denegación de auxilio.....	201
2.6.5. Tramitación de denuncias.	203
2.6.6. Falta de rendimiento.....	205
2.6.7. Incompatibilidades.	207
2.6.8. Obligaciones genéricas.....	212
2.6.9. Incumplimientos de la legislación sobre videocámaras.	214
2.6.10. Relacionadas con los procedimientos.	218
2.6.11. Saludo.....	222
2.6.12. Tipos abiertos.	224
2.7. CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO.	227
2.7.1. Incomparecencias, ausencias y desatenciones del servicio.....	227
2.7.2. Faltas de puntualidad e incumplimientos de la jornada de trabajo.	235
2.7.3. Perturbación del servicio.....	239
2.7.4. Simulación de enfermedad.....	240
2.8. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS.	242
2.8.1. Acatamiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico.....	242
2.8.2. Neutralidad e imparcialidad.	245
2.8.3. Pertenencia a sindicatos y partidos políticos.....	247
2.8.4. Participación en huelgas o acciones sustitutivas.	249
2.9. USO DE MEDIOS OFICIALES.	251
2.9.1. Uso de las armas.....	251
2.9.2. Uniformidad y aseo.	254
2.9.3. Uso y empleo de bienes públicos.	258
2.9.4. Empleo para uso propio.	261
2.10. REPERCUSIÓN DE CONDENAS PENALES O ADMINISTRATIVAS.....	264
2.11. REINCIDENCIA.	270
3. SANCIONES DISCIPLINARIAS.	277
3.1. TIPOS DE SANCIONES.	277
3.2. SEPARACIÓN DEL SERVICIO.	278
3.3. SUSPENSIÓN DE EMPLEO.....	281
3.4. PÉRDIDA DE PUESTOS EN EL ESCALAFÓN.....	287
3.5. PÉRDIDA DE DESTINO.....	289
3.6. PÉRDIDA DE HABERES CON SUSPENSIÓN DE FUNCIONES.....	291
3.7. REPRENSIÓN.....	293
4. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.	295
4.1. CAUSAS DE EXTINCIÓN.	295
4.2. PRESCRIPCIÓN DE LAS FALTAS.	296
4.3. PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES.....	299
4.4. CADUCIDAD DE LOS EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS.	301

5. POTESTAD DISCIPLINARIA.	307
5.1. ATRIBUCIÓN.....	307
5.2. EJERCICIO.	309
5.3. AUTORIDADES Y MANDOS CON COMPETENCIA DISCIPLINARIA.....	310
6. COMPETENCIA SANCIONADORA.	315
6.1. EN FUNCION DEL CARGO Y EMPLEO QUE SE OSTENTA.	316
6.1.1. Ministro de Defensa.	316
6.1.2. Director General de la Policía y de la Guardia Civil.	316
6.1.3. Oficiales Generales.	317
6.1.4. Oficiales Jefes de Zona y Comandancia.	317
6.1.5. Oficiales Jefes de Compañía.	319
6.1.6. Oficiales Comandantes de Puesto Principal.....	319
6.1.7. Suboficiales Comandantes de Puesto.....	320
6.1.8. Mandos interinos y accidentales.	321
6.1.9. Jefes de Unidades o Grupos Temporales.	322
6.2. EN FUNCION DEL GRUPO AL QUE PERTENECE EL GUARDIA CIVIL.....	323
6.2.1. Personal sin destino.....	323
6.2.2. Vocales del Consejo Asesor de Personal.	323
6.2.3. Personal que presta servicio en el extranjero.	324
6.2.4. Alumnos que no tengan la condición de guardias civiles.	325
7. EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES	327
7.1. CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES.	327
7.1.1. Ejecutividad.....	327
7.1.2. Concurrencia.	328
7.1.3. Suspensión e inejecución.	328
7.2. ANOTACIÓN, CANCELACIÓN Y EFECTOS.....	330
7.2.1. Anotación.	330
7.2.2. Cancelación de notas desfavorables.....	330
7.2.3. Efectos.....	332
8. RECURSOS.	336
8.1. ADMINISTRATIVOS.	338
8.1.1. Generalidades.....	338
8.1.2. Recurso de alzada.....	341
8.1.3. Recurso de reposición.	342
8.1.4. Otras formas de revisión administrativa.	343
8.2. JURISDICCIONALES.....	344
8.2.1. Contencioso disciplinario militar ordinario.	344
8.2.2. Contencioso disciplinario militar preferente y sumario.....	351
9. NORMAS SUPLETORIAS	355

10. APLICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL MILITAR Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO MILITAR A LOS GUARDIAS CIVILES.....	356
10.1. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.	356
10.2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.....	361
10.3. DELITOS MILITARES QUE PUEDEN COMETER LOS GUARDIAS CIVILES FUERA DE LAS FUNCIONES POLICIALES.....	373
CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.	383
BIBLIOGRAFÍA.....	397
LEGISLACIÓN	401
SENTENCIAS	411
TABLAS.....	415
ÍNDICE POR INFRACCIONES.....	419
PROPUESTA TIPOS DISCIPLINARIOS.....	427

ABREVIATURAS

ATC	Auto Tribunal Constitucional.
BNG	Bloque Nacionalista Gallego.
BOC	Boletín Oficial de la Guardia Civil.
BOCG	Boletín Oficial de las Cortes Generales.
BOE	Boletín Oficial del Estado.
CEDH	Convenio europeo de derechos humanos.
CEDH	Convenio para la protección de los derechos del hombre y de las libertades públicas.
CEEP	Código europeo de ética de la Policía.
CENDOJ	Centro documental del Consejo General del Poder Judicial.
CIU	Convergencia y Unió.
CJM 1884	Real Decreto de 17 de noviembre de 1884, por el que se aprueba el Código Penal del Ejército.
CJM 1890	Código de Justicia Militar de 4 de octubre de 1890.
CJM 1945	Ley 17 de julio de 1945, por la que se aprueba y promulga el Código de Justicia Militar.
DA	Disposición adicional.
DS	Diario de sesiones.
DUDH	Declaración universal de derechos humanos.
EBEP	Ley 7/2007, de 12 abril, de Estatuto Básico del Empleado Público.
EE	Euskadico Ezquierda.
ERC	Ezquierda Republicana de Cataluña.
FAG	Funcionarios de la Administración General.
FAS	Fuerzas Armadas.
FD	Fundamento de derecho.
FJ	Fundamento jurídico.
GP	Grupo Parlamentario.
Leg.	Legislatura.
LO	Ley Orgánica.
LOCOJM	Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.
LODDGC	Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.
LODN	Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional.

ABREVIATURAS

LOPM	Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.
LORDGC 1991	Ley Orgánica 11/1991, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.
LORDGC	Ley Orgánica 12/2007, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.
LOSC	Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana.
LRJPAC	Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Modificada por Ley 4/1999.
LRPGC	Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.
OG	Orden General
Pág.s	Página/s
PIDC	Pacto internacional de derechos civiles y políticos.
PIDE	Pacto internacional de derechos económicos, sociales y culturales.
PL,s	Policías Locales.
PNV	Partido Nacionalista Vasco.
RAE	Real Academia Española.
RHEGC	Revista de estudios históricos de la Guardia Civil.
ROJ	Referencia de sentencias del CENDOJ.
STC	Sentencia Tribunal Constitucional.
STEDH	Sentencia Tribunal Europeo de Derechos Humanos.
STS	Sentencia Tribunal Supremo.
STSJ	Sentencia Tribunal Superior de Justicia.
TC	Tribunal Constitucional.
TS	Tribunal Supremo.
TSJ	Tribunal Superior de Justicia.

CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

CAPITULO I. INTRODUCCIÓN

1. ORIGENES DE LA GUARDIA CIVIL.

1.1. ANTECEDENTES PRÓXIMOS.

Para poder comprender la necesidad de creación de un cuerpo de seguridad como la Guardia Civil hemos de tener en cuenta la situación política que vivió España durante la primera mitad del siglo XIX.

Los principales acontecimientos acaecidos después de finalizar la guerra de la independencia de 1808 podríamos resumirlos en:¹

- 1º. Primer impulso liberal. Cortes de Cádiz. (1810-1814).
- 2º. Primera vuelta a la soberanía real: sexenio absoluto. (1814-1820).
- 3º. Pronunciamiento de Riego. (1º de enero de 1820). Segundo impulso liberal. Trienio constitucionalista. (1820-1823).
- 4º. Cien mil hijos de San Luis. (7 de abril de 1823). Segunda vuelta a la plena soberanía. Ominosa década. (1823-1832).
- 5º. Tercer impulso liberal. Golpe de Estado de 1832. Primera guerra carlista. (1833-1839).

A estos hechos hemos de añadir la inestabilidad que se produjo por las regencias en la Monarquía y la independencia de la mayor parte de los territorios de ultramar.

Todo ello nos dibujó un periodo de inestabilidad política y continuos cambios de rumbo en el poder que abocaron a que, en la primera mitad del siglo XIX, se produjera una reforma en el sistema de seguridad pública en España.

1.1.1. Batallón de Infantería Ligera.

Tenemos que remontarnos al principio del siglo XIX para poder descubrir los antecedentes próximos de la creación de la Guardia Civil. De relevante podemos considerar los intentos realizados por José Bonaparte para organizar los dispersos cuerpos de orden público que existían en España en esa época. Para ello se fijaba en el modelo francés de la Gendarmería Real, fundado el 16 de febrero de 1791.²

Dieciocho años después, el 16 de febrero de 1809, José Bonaparte crea el Batallón de Infantería Ligera destinado a mantener la tranquilidad, la seguridad interior y apoyar las órdenes que dieran las autoridades civiles.³

Este cuerpo estaba destinado a la villa de Madrid y se formó con voluntarios procedentes del ejército. Para facilitar la recluta y el desempeño de su labor se les fijaba un sobresueldo que oscilaba desde una cuarta parte más para el comandante del batallón, hasta la mitad del sueldo desde sargento para abajo. Este sobresueldo corría a cargo de los arbitrios de la villa.

¹ Historia de España moderna y contemporánea. COMELLAS, José Luis. RIALP. 5º ed. Madrid. 1975. Pág. 419.

² Las fuerzas de orden público en España. AGUADO SÁNCHEZ, Francisco. REHGC. nº 16. Pág. 35.

³ Decreto de 16 de febrero de 1809. (Gazeta de Madrid. nº 50, 19-02-1809).

El Batallón, compuesto por 4 compañías, se constituye como una unidad militar bajo la dependencia de la autoridad civil. Cada compañía estaba compuesta por un oficial, dos sargentos, dos cabos y treinta soldados. Esta unidad desaparece en 1813.

1.1.2. Milicias Urbanas/Cívicas.

Haciéndose eco de las peticiones que realizan algunos alcaldes de las provincias de Toledo y la Mancha, y como refuerzo al Batallón de Infantería Ligera que se estaba desplegando fuera de la villa de Madrid, José Bonaparte creó las milicias urbanas⁴. Estaban compuestas por personal voluntario procedente de la población civil y podían estar armados. La elección de los milicianos la realizaban los comandantes militares y sus intendentes.

Sin poder determinar cuando se produce, se transforma el adjetivo *urbana* por el de *cívica*, detectándose el primer cambio de denominación en febrero de 1910, en el decreto de creación de las milicias cívicas de “*Córdoba, Jaén, Granada y Sevilla, capitales de los quatro reinos de Andalucía*”⁵

El 20 de abril de 1810 se dictan las Instrucciones para el servicio y el gobierno interior de las milicias cívicas⁶, continuándose con la creación de milicias por todo el territorio.

1.1.3. Gendarmería Real.

El Gobierno de José Bonaparte decretó el 22 de enero de 1811 la creación de la Gendarmería Real. El 19 de marzo de 1811 se dictó su reglamento⁷. Se trataba de una compañía, dividida en “*ocho escuadras, mandadas por un cabo y compuestas por cinco gerdarmas montados y dos desmontados*”. En el Título III de su reglamento se señalaba el servicio que debía realizar y sus dependencias y relaciones con las autoridades del gobierno. La Gendarmería Real se estableció para mantener el orden público, cooperar con la exacta ejecución de las leyes y perseguir y arrestar a toda clase de malhechores. Se encargaba de auxiliar a los recaudadores de rentas, a los tribunales de justicia y en general a perseguir a todos aquellas personas que intentarían turbar la tranquilidad y las órdenes del gobierno. Se le encomendaba también la custodia de caudales y explosivos, y la conducción de presos y desertores.

Las órdenes directas las recibían del general gobernador de la provincia, bien directamente o a través del comandante de plaza o de su jefe de estado mayor. Podían solicitar el servicio de la Gendarmería el prefecto de la provincia, los presidentes o decanos de los tribunales del crimen, y los demás magistrados que ejerzan jurisdicción, pero siempre deberán hacerlo por escrito. Una vez recibida la orden, las autoridades civiles no podían intervenir en la forma de cumplimentarlas, y sólo se les daría cuenta del cumplimiento una vez ejecutadas.

En el Título IV se describe el régimen de disciplina y el auxilio que pueden recibir. Este cuerpo no llegó a extenderse más allá de la capital del reino, sólo se constituyó la Compañía de Madrid, desapareciendo en 1813 con la caída de José Bonaparte.

⁴ Decreto de 29 de junio de 1809. (Gazeta de Madrid. nº 183, 02-07-1809).

⁵ Decreto de 6 de febrero de 1810. (Gazeta de Madrid. nº 50, 19-02-1810).

⁶ Instrucción para el servicio y gobierno interior de los batallones y compañías de las milicias cívicas, de 20 de abril de 1810. (Gazeta de Madrid. nº 125, 05-05-1810).

⁷ Reglamento de organización, vestuario, sueldos, gobierno interior y disciplina de la compañía de este cuerpo. (Gazeta de Madrid nº 98, 08-04-1811).

1.1.4. Milicia Local Nacional.

La Constitución de Cádiz de 1812, en su Título VIII recogía dentro de la Fuerza Militar Nacional, las milicias nacionales, estableciéndose que habrá “*en cada provincia cuerpos de milicias nacionales, compuestos de habitantes de cada una de ellas, con proporción a su población y circunstancias*”⁸.

El desarrollo de estos Cuerpos se llevó a cabo en el año 1814⁹, estableciéndose que las milicias locales estarían compuestas por “*todo ciudadano español en el ejercicio de sus derechos, casado, viudo o soltero, desde la edad de 30 años hasta la de 50 cumplidos*”. Estaban exentos de prestar este servicio los sacerdotes, diputados, magistrados, alcaldes, jefes políticos, maestros, médicos, etc.; pero no lo estaban los que hubieran servido en los cuerpos del ejército permanente. Este servicio tenía una duración de 8 años y el número de componentes se determinaba en función de la población y circunstancias de cada pueblo.

La entidad de esta milicia local nacional variaba desde, *una escuadra de 20 soldados para los pueblos que lleguen a 1000 almas en la extensión de su jurisdicción*, hasta dos batallones en el caso del pueblo mas grande. La proporción era de un miliciano cada 50 habitantes.

Llama la atención la forma que se establece para realizar los nombramientos de los oficiales de las compañías, sargentos y cabos, señalándose que se hará por elección de los individuos de ellas a pluralidad absoluta de votos de los concurrentes ante los respectivos ayuntamientos.

Entre las funciones que se le encomendaban a esta milicia figuraban las que hoy conocemos como de seguridad ciudadana, y la específica de traslados de presos y detenidos. Estas milicias nacionales “*disfrutaban del fuero militar en los actos de servicio, y serán juzgados en los términos que previene la ordenanza o en adelante previniere en los crímenes militares y delitos cometidos estando de facción; pero fuera de ellos y en todos los demás casos y delitos comunes lo serán por las autoridades civiles*”.

Pero estos cuerpos, aunque reunían todas las características de una institución de orden público, tenían una serie de singularidades importantes que influirían en su posterior desarrollo. Sus funcionarios eran eventuales y la elección de sus mandos de forma democrática era opuesta al carácter militar de los mismos. Por ello, y por su significación política fueron disueltos el 4 de mayo de 1814, sin que diera ni siquiera tiempo de constituirse¹⁰.

En 1820 vuelve a instaurarse la Milicia Nacional Local¹¹, pero con algunas variaciones respecto del modelo de 1814. A diferencia de la anterior regulación, que establecía las milicias locales en todos los pueblos de más de 1000 habitantes, en este modelo se instauran las milicias en las capitales de provincia y de partido, y en los demás pueblos en los que el ayuntamiento lo pida. La edad para formar parte de esta milicia se amplía de los 18 a los 50 años y se sigue manteniendo las misma funciones a excepción de la conducción de presos y detenidos que desaparece del nuevo texto.

Estas milicias tenían un marcado carácter político, como lo demuestra el hecho de que en su Ordenanza se señalaba que tenían por objeto principal el sostener la Constitución política de la Monarquía. Ello provocó su desaparición en 1823 al establecerse el absolutismo

⁸ Art. 362. Constitución de 19 de marzo de 1812. Imprenta Nacional. Madrid. 1820.

⁹ Decreto de 15 de abril de 1814. (Gaceta de la Regencia de las Españas. nº 68, 10-05-1814).

¹⁰ Las Fuerzas de Orden Público. MORALES VILLANUEVA, Antonio. Ed. San Martín. 1980. Pág. 53.

¹¹ Real Decreto de 25 de abril de 1820. (Gaceta extraordinaria de Madrid. nº 71, 26-04-1820).

monárquico con la llegada de los Cien mil hijos de San Luis. La Constitución de 1837 la volvió a establecer pero González Bravo la suspendió con el pretexto de realizar una profunda reorganización.¹²

1.1.5. Legión de Salvaguardias Nacionales.

En el año 1820, a raíz del pronunciamiento de Riego en cabezas de San Juan, se nombró Ministro de la Guerra a D. Pedro Agustín de Girón, teniente general, Marques de las Amarillas¹³, padre del fundador de la Guardia Civil, que prestó sus servicios en la guerra de la independencia y que desde 1815 se hallaba en el olvido debido a sus ideas liberales. La situación en la que se encontraba la seguridad pública le lleva a que el 30 de julio de ese mismo año presente ante las Cortes un proyecto de decreto para el establecimiento de un cuerpo denominado legión de salvaguardias nacionales con destino a la seguridad interior, convencido que la única manera de solucionar el problema era creando un nuevo cuerpo a semejanza de los que poseían otras naciones.

En el extenso preámbulo del proyecto, después de describir la multitud de cuerpos que habían surgido para garantizar el orden público y la seguridad interior, y que pretendía que se integrasen en el nuevo, resalta lo vejatorio que era para los vecinos de los pueblos tener que dejar sus ocupaciones cotidianas para dedicarse a la persecución de los malhechores.

Diseña un cuerpo que debería de tener la misma consideración que el ejército, por lo tanto de carácter militar, *“con 5.230 hombres, incluso los Jefes y Oficiales, a razón aproximadamente de un individuo por cada 2.000 habitantes y por cada tres leguas cuadradas”*¹⁴. Esta fuerza se distribuiría en doce Comandancias dependientes de cuatro Subinspecciones y de una Inspección general. En el proyecto se justifica esta distribución, distinta a la del ejército de regimientos y batallones, por ser mas económica y acorde a las funciones que debe realizar.

La recluta se haría entre los individuos de los ejércitos licenciados que no tuvieran ninguna nota desfavorable y el salario que se fijaba era superior al de los soldados. El reemplazo de los oficiales se llevaría a cabo con lo subtenientes del ejército. La Legión de Salvaguardias dependía exclusivamente de la autoridad civil, reservándose la autoridad militar los aspectos concernientes a la organización, la inspección y el reemplazo.

Las Cortes rechazan este proyecto por considerar que era una medida atentatoria a la libertad y desorganizadora de la milicia nacional. Podemos considerar este cuerpo como *“el primer precedente en este siglo del actual Cuerpo de la Guardia Civil.”*¹⁵

1.1.6. Voluntarios Realistas.

El 19 de mayo de 1823, tras la caída del Gobierno liberal, la Junta provisional de Gobierno de Fernando VII, todavía cautivo en Francia, constituyó el Cuerpo de Voluntarios Realistas¹⁶. Formarían parte de este cuerpo los vecinos de los pueblos de veinte a cincuenta

¹² Real Decreto de 22 de agosto de 1836. (Gaceta de Madrid nº 656, 28-09-1836).

¹³ Decreto de 16 de marzo de 1820. (Gaceta extraordinaria de Madrid nº 45, 19-03-1820).

¹⁴ La Guardia Civil. Historia de esta institución. SIDRO y SURGA, José. QUEVEDO y DONIS, Antonio. Atlas. Año 1859. Pág. 469.

¹⁵ La Guardia Civil. Historia de esta institución. SIDRO y SURGA, José. QUEVEDO y DONIS, Antonio. Atlas. Año 1859. Pág. 448.

¹⁶ Orden de 10 de junio de 1823. (Gaceta de Madrid nº 12, 12-06-1823).

años en los que concurrieran las circunstancias de buena conducta, honradez conocida, amor al Rey y adhesión al restablecimiento de la monarquía y la abolición del llamado sistema constitucional. La admisión en el cuerpo se dejaba en manos de una comisión de ocho individuos elegidos entre los primeros que se alistaran. Como distintivo usaban solamente una escarapela militar sin uniforme.

Entre las funciones que se le asignaban se encontraban el mantenimiento del orden y la policía interior, la custodia de las casas consistoriales y el auxilio en las catástrofes.

Los voluntarios realistas estaban a las órdenes de los capitanes generales de las provincias y su creación se hizo de forma provisional hasta que el Rey regresara a España.

Esta misma orden se publicó en la Gaceta Española¹⁷ pero con una serie de llamadas en la que se criticaba, desde el punto de vista de los constitucionalistas, la creación de este cuerpo.

En 1824 se dicta el Reglamento del Cuerpo de Voluntarios Reales¹⁸, en el cual se especifican las obligaciones de sus miembros, confiándose la selección a los ayuntamientos y limitando el número de miembros de cada cuerpo.

La captación de voluntarios debió ser difícil ya que en septiembre de 1824¹⁹ se le encomienda a los capitanes generales se dediquen sin fatiga ni desvelo a la organización, fomento y disciplina de estos cuerpos en los pueblos de su demarcación, con la obligación de dar cuenta cada quince días del estado de la fuerza reclutada.

Durante los siguientes años y a medida que van tomando fuerza estos cuerpos se intenta por algunos sectores que su dependencia pase a ser del Ayuntamiento en vez de los capitanes generales. El 8 de junio de 1826 se crea la Inspección general de los voluntarios realistas, nombrándose al teniente general D. Josef María Carvajal para el mando de la misma.

En el periódico el Constitucional de París se comenta que S.M. el Rey ha promulgado un decreto en el que se hace depender a estos cuerpos del superintendente de Policía, obligando a efectuar un desmentido oficial.²⁰

En 1827 se integran en los voluntarios realistas todos los resguardos del reino, unidos en sus respectivos cuerpos.²¹

Para fomentar el trabajo de los voluntarios realistas, en 1830, se vuelve a institucionalizar el premio de una onza de oro por cada ladrón que aprehendan, haciéndose efectivo el pago después de la sentencia y no en el momento de la detención.²² En 1832 se hace extensivo el premio para los detenidos que hayan robado algún correo.²³

La Inspección general de los voluntarios realistas desaparece el 26 de diciembre de 1832²⁴, veinte días después de la muerte de su primer y único mando, y comienza la decadencia de estos cuerpos.

¹⁷ Cometarios a la Orden de 10 de junio de 1823. (Gaceta Española nº 134, 21-08-1823).

¹⁸ Real Orden de 24 de febrero de 1824. (Gaceta de Madrid nº 37, 20-03-1824).

¹⁹ Real Orden circulada del Ministerio de la Guerra de 6 de septiembre de 1824. (Gaceta de Madrid nº 119, 16-09-1824).

²⁰ Pág. 398. (Gaceta de Madrid nº 100, 19-08-1826).

²¹ Real Orden de 24 de febrero de 1827. (Gaceta de Madrid nº 29, 08-03-1827).

²² Real Orden de 25 de enero de 1830. (Gaceta de Madrid nº 16, 06-02-1830).

²³ Real Orden de 2 de junio de 1832. (Gaceta de Madrid nº 71, 14-06-1832).

²⁴ Real Decreto de 26 de diciembre de 1832. (Gaceta de Madrid nº 158, 27-12-1832).

1.1.7. Carabineros de Costas y Fronteras.

En mayo de 1829 se termina de publicar el Real Decreto organizando el Cuerpo de Carabineros de Costas y Fronteras para impedir el contrabando, promulgado el 9 de marzo del mismo año.²⁵

Este cuerpo se creó para *“impedir la escandalosa extensión del contrabando, que la inmoralidad de los tiempos ha ensanchado con evidente imprudencia en mengua de las costumbres y menosprecio de las leyes”*. Por lo tanto se decide establecer un sistema homogéneo, concentrado y vigilante bajo un pie militar de servicio activo. Se considera que es necesario crear un cuerpo militar *“organizado con sus buenas condiciones militares, fundado sobre el honor militar y animado de este espíritu”*. En el preámbulo de la norma se reconoce que esta labor, ejercida hasta entonces por la fuerza ligera del ejército, no podía seguir desempeñándose por la disminución de los mismos, que deben dedicarse exclusivamente a la defensa exterior de la nación.

Con la creación del Cuerpo de Carabineros se pretendía que *“... las rentas de mi corona reciban una rigurosa protección, el ejército la expectativa de una nueva colocación donde emplear últimamente sus servicios, y la dilatada y poblada extensión de las costas y fronteras un instrumento poderoso de represión, y una fuerza pública de orden y vigilancia”*.

Desde el primer momento se deja bien claro que se trata de un cuerpo militar dependiente de una Inspección General, *“separada y distinta de la Dirección general de Rentas”*. Como funciones se le encomiendan la seguridad y vigilancia de costas y fronteras.

1.1.8. Salvaguardias Reales.²⁶

Una vez muerto Fernando VII y durante la regencia de su esposa María Cristina de Borbón, hubo un nuevo intento de crear un cuerpo de seguridad pública de ámbito nacional. Este cuerpo se denominó Salvaguardias Reales, y su organización fue decretada el 25 de febrero de 1833, bajo la dirección y dependencia de la Superintendencia de Policía de Madrid. Este Cuerpo estaba destinado a prestar sus servicios en Madrid y sus inmediaciones y servir de base para su extensión por toda España hasta alcanzar el número de 10.075, de los cuales 2.046 debían de ser de caballería.

La recluta se haría entre los licenciados del ejército sin notas desfavorables. Pero como ocurrió en otros casos, este Cuerpo se quedó en mero proyecto, organizándose solamente una compañía a caballo con soldados procedentes de la Guardia Real. En 1834 la compañía empezó a prestar servicios en los alrededores de Madrid por parejas, para vigilar las carreteras y proteger correos y diligencias. Dependían de los Comisarios y en 1839 quedó disuelto y sus componentes pasaron a formar parte de la Policía.

²⁵ Real Decreto de 9 de marzo de 1829. (Gaceta de Madrid nº 39 al 55, 31-03-1829 al 01-05-1829).

²⁶ La Guardia Civil. Historia de esta institución. SIDRO y SURGA, José. QUEVEDO y DONIS, Antonio. Atlas. Año 1859. Pág. 450.

1.2. CREACIÓN DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL.

1.2.1. Nacimiento.

El 31 de diciembre de 1843, el Ministro de la Guerra, dirige un escrito al de Gobernación en el que, después de relatarle los problemas que le plantea el que las fuerzas militares se dediquen a la persecución de ladrones y malhechores, le propone la creación de una fuerza pública bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación²⁷

El 11 de enero de 1844, el Ministro de la Gobernación de la Península recuerda a los *Gefes políticos* (figura similar a los actuales Delegados y Subdelegados del Gobierno) la obligación que tienen en todo lo referente al orden público, “*mientras que el Gobierno combina y plantea un sistema completo de protección y seguridad, bien ordena y conforme a la legislación actual*”²⁸.

Con estas premisas se presenta un proyecto de decreto por parte del Marqués de Peñaflorida, Ministro de la Gobernación, redactado por Patricio de Escosura, Subsecretario de ese ministerio y Capitán de Artillería²⁹, en la que después de describir la situación de la época en materia de orden público, se le encomienda la protección y seguridad pública al Ministerio de la Gobernación de la Península, estableciéndose el servicio en las capitales de la provincia mediante comisarios de distritos y celadores de barrios; los cuales dependerán de los jefes políticos. En este Decreto se señala también que “*el Ministro de la Gobernación de la Península propondrá, con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de la protección y seguridad*”³⁰.

Por lo tanto podemos considerar que el artículo 10 del Decreto de 26 de enero de 1844 representa el nacimiento del futuro Cuerpo de la Guardia Civil.

1.2.2. Primer Decreto Fundacional.³¹

En el preámbulo de este primer decreto, se señala que tanto la Milicia como el Ejército resultan inadecuados para proteger a las personas y a las propiedades. La Milicia Nacional, por carecer de una existencia continua y por dedicarse especialmente al mantenimiento del orden dentro de las poblaciones. Y el Ejército porque su objeto es la defensa de España y por su organización no puede depender del poder civil. Por otra parte se señala que, tanto la Milicia Nacional como el Ejército, si se le asignase una función de policía la verían como “*una obligación pasajera, accesoria y extraña al primordial objeto de su respectivo instituto*”.

Otra razón que se aduce para la creación de esta fuerza especial es que servirá para que el brazo militar no tenga necesidad de intervenir en el orden público, ya que esta circunstancia no es acorde con el orden constitucional instaurado. También se argumenta que

²⁷ Comentarios a la Ley de Personal de la Guardia Civil. MORALES VILLANUEVA, Antonio. Cuadernos de la Guardia Civil. nº extraordinario. Año 2000. Pág. 9.

²⁸ Circular Ministerio de la Gobernación de la Península de 11 de enero de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3414, 19-01-1844).

²⁹ Las Fuerzas de Orden Público. MORALES VILLANUEVA, Antonio. Ed. San Martín. 1980. Pág. 77.

³⁰ Decreto de 26 de enero de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3422, 27-01-1844).

³¹ Real Decreto de 28 de marzo de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3486, 31-03-1844). Real Orden Circular Ministerio de la Gobernación de la Península de 1º de abril de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3491, 05-04-1844).

la creación de la nueva fuerza servirá para absorber los excedentes de los ejércitos, y liberar a los ciudadanos de la carga del servicio obligatorio en la Milicia Nacional.

Para mejor funcionamiento del nuevo cuerpo se fijan unos salarios superiores a los ordinarios, justificando este aumento en que sus componentes *“desempeñan el servicio con cierta independencia de la autoridad superior, que llegan a ser en ocasiones depositarios de secretos importantes, y que se ven expuestos frecuentemente a los tiros del resentimiento, o lisonjeados tal vez por los halagos de la corrupción”*.

Estos son en resumen los argumentos que se exponen en el preámbulo del decreto que presentan a S.M. la Reina Isabel II, para la creación de *“una fuerza civil de protección y seguridad pública”*. La idea del nombre del nuevo cuerpo se atribuye a la reina Isabel II, pues al exponerle González Bravo el proyecto de decreto inquirió que no comprendía muy bien *“como unas guardias armadas podían estar al servicio y bajo la obediencia de los poderes civiles, pues que de ser así ella les llamaría guardias civiles”*³².

Estos Guardias civiles estarían bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación de la Península con el objeto de proveer el buen orden, la seguridad pública y la protección de las personas y propiedades, dentro y fuera de las poblaciones. El nuevo cuerpo adapta su organización a los distritos militares, con la denominación de tercios, siendo el número de ellos de 14, formados por 20 escuadrones de caballería y 103 compañías. En total el nuevo cuerpo se dimensionaba en 17.441 hombres. En el art. 12 del decreto se señalaba que *“el cuerpo de guardias civiles en cuanto a la organización y disciplina depende de la jurisdicción militar”*. Por lo tanto no cabe duda que este primer decreto definía un cuerpo de carácter civil sometido a organización y disciplina militar.

1.2.3. Segundo Decreto Fundacional.³³

Doce días después de publicarse el primer decreto se dicta otro³⁴ en el que se señala que *“siendo uno de los objetos que han dictado las bases constitutivas de la guardia civil, ... ofrecer un alivio y una recompensa a la clase militar, que tan acreedora se ha hecho por su lealtad, valor y constancia durante la última guerra...”*, se establece que se procederá a la organización de esta fuerza por conducto del Ministerio de la Guerra. En nuestra opinión este cambio de filosofía en la constitución del Cuerpo se debió a la presión de los mandos del ejército a la reina, argumentando que si se constituía una fuerza civil podría quedar en manos del poder político y volverse en contra de la Monarquía. En este mismo decreto se señala que se deberán establecer dos puntos para la inmediata organización del cuerpo, cercanos a la Corte, uno para infantería y otro para caballería. También, para agilizar el procedimiento de recluta, se flexibiliza la elección de los sargentos y cabos, quedando en manos de los jefes encargados de la organización y no de los *gefes políticos* como se indicaba en el primer decreto. Tres días después se dicta una circular³⁵ en la que se le encomienda la organización del Cuerpo al Mariscal de Campo D. Francisco Javier Girón de Ezpeleta y Dos Casas, Duque de Ahumada, y se señalan las localidades de Vicálvaro y Leganés para iniciar la organización del nuevo Cuerpo de guardias civiles.

³² El Duque de Ahumada. Fundador de la Guardia Civil. AGUADO SÁNCHEZ, Francisco. Octubre 1969. Edic. Taller- Escuela de Artes Gráficas de Huérfanos de la Guardia Civil. Pág.s. 299-300.

³³ Real Decreto de 13 de mayo de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3530, 14-05-1844).

³⁴ Real Decreto de 12 de abril de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3500, 14-04-1844).

³⁵ Circular del Ministerio de la Guerra de 15 de abril de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3506, 20-04-1844).

2. NATURALEZA LA GUARDIA CIVIL.

2.1. CONCEPCIÓN.

Como ya habíamos señalado anteriormente podemos considerar que la *concepción* de la Guardia Civil se produce con el escrito que el 31 de diciembre de 1843 dirige el Ministro de la Guerra al de Gobernación en el que propone la creación de una fuerza pública bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación. En esa misiva se señala:

*“Siendo continua la diseminación en que se encuentra la mayor parte de las tropas de Infantería, Caballería y Milicias, a causa de la persecución de ladrones y malhechores de todas especies a que están constantemente destinadas en innumerables partidas y destacamentos, en términos de no poder atender como conviene al servicio de las guarniciones y demás que les son peculiares; y no pudiendo esto dejar de producir males inmensos, como V. E. conocerá, a la disciplina del Ejército...; se hace preciso tratar de remediarlo, lo cual pudiera hacerse por medio de una **fuerza pública que bajo la dependencia inmediata del Ministerio de la Gobernación** del digno cargo de V. E. y con la denominación que fuese más adecuada, se organizase convenientemente, relevase a las tropas de aquel servicio y se encargase de él en todos los pueblos, caminos y demás puntos de la superficie de la Península”*³⁶

Como podemos observar en este documento la concepción del nuevo cuerpo sería del Ministerio de la Gobernación, diferenciándose de las tropas de Infantería y Caballería; y también de las Milicias. Esto nos inclina a pensar que ese cuerpo se concibe como civil en un primer momento. Pero, hasta el alumbramiento de la Guardia Civil cuatro meses después, muchas fueron las variaciones introducidas en su naturaleza.

Para poder entender mejor estos vaivenes en la naturaleza del cuerpo intentaremos reflejar en pocas líneas los avatares políticos de principios del año 1844. En el mes de enero, el Gobierno deja de tener problemas parlamentarios y su Presidente, González Bravo, empieza a gobernar a golpe de decreto. Desde el 27 de diciembre de 1843, las Cortes están suspendidas, y no vuelven a reunirse hasta el 10 de octubre de 1844, por lo que se procedería a construir un sistema político sin el necesario control parlamentario. Desde el día siguiente a la disolución de las Cortes, la idea de González Bravo en cuanto al nuevo modelo podemos resumirlo en la centralización y depuración mediante la potenciación de los jefes políticos (gobernadores civiles) frente a las autoridades locales.

Pero este esquema chocaba radicalmente con el Ejército, que en última instancia sería el encargado de ejecutar esta centralización, y éste se manejaba en tiempo de paz a través de los Capitanes Generales y no de los jefes políticos. Por eso para conseguir el objetivo, nada mejor que la creación de una fuerza especial de seguridad pública diseminada y separada del Ejército.

Estas tensiones entre el poder civil y el militar se reflejan en varias intervenciones de González Bravo en el Consejo de Ministros. En la del 26 de febrero de 1844 se señala *“necesitábase, en su entender, publicar una Ley de diputaciones provinciales y otra de jefes políticos, de modo que no pudiesen tener atribuciones políticas los jefes militares”* o en la

³⁶ La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia. LÓPEZ GARRIDO, Diego. REHGC nº 26. Año 1981. Pág. 9.

sesión del 27 de marzo, en la que se recoge que “*no puede haber gobierno mientras usurpen facultades supremas y dictatoriales las autoridades militares de las provincias*”.³⁷

El contenido de la misiva del 31 de diciembre de 1843 toma un mes después la siguiente forma legal, “... *el Ministro de la Gobernación de la Península propondrá, con la urgencia que el servicio público reclama, la organización de una fuerza especial destinada a proteger eficazmente las personas y propiedades, cuyo amparo es el principal objeto del ramo de la protección y seguridad.*”³⁸

Este mandato se plasma en el Decreto de 28 de marzo de 1844, en cuya exposición de motivos se señala que no se considera adecuado que orden público quede en manos de la Milicia y del Ejército. La primera debido a que “... *por su índole carece de una existencia continua, se dirige a la conservación del orden, tomada esta voz en la acepción relativa a la defensa de las leyes y del sosiego general dentro de las poblaciones, de donde resulta que su obligación es local; mientras la policía social no reconoce límites de lugar ni de tiempo*”.

En cuanto a las razones esgrimidas para no asignar la función de policía al Ejército se señala “... *porque su objeto peculiar es defender el Estado... su organización le pone fuera del alcance de la autoridad civil... sus elementos constitutivos no se amoldan al desempeño de comisiones de cierto carácter discrecional... el rigor de la disciplina militar se resiente de la frecuente diseminación de las tropas en pequeñas partidas*”. También se argumenta que el Ejército no es la fuerza más conveniente para intervenir en los actos populares, ya que puede menguar el prestigio del mismo y robustecer en exceso el papel militar en el orden político, impidiendo el desarrollo del modelo constitucional establecido.

Por último, en esta exposición de motivos del decreto se señala que “... *ninguna de las fuerzas existentes puede llenar la falta de un cuerpo civil...*”, y las bases en que se fundamenta “... *la organización de la fuerza civil de protección y seguridad pública...*”; por lo que hemos de concluir que la concepción inicial de este cuerpo especial fue eminentemente civil. Solamente se atisba un carácter militar al señalarse en su art. 12 que “*El cuerpo de guardias civiles en cuanto a la organización y disciplina depende de la jurisdicción militar*”, pero en nuestra opinión, este matiz de sometimiento al fuero castrense se debía a que de esta forma, el nuevo cuerpo podía enfrentarse mejor a la diseminación a la que iba a estar sometido.

En el articulado de este decreto podemos observar otras redacciones que refuerzan la idea de cuerpo civil diferenciado de los del Ejército. Su organización (art. 3: “... *tercios, escuadrones o compañías, mitades y escuadras...* “; trasvase con la administración civil (art. 13) “... *los oficiales del cuerpo de guardias civiles podrán salir al cuerpo de administración civil en la forma que determine un reglamento especial...*”, o las relaciones con el poder político, (art. 15) “... *el alistamiento se hará por los jefes políticos* “(art. 17) “... *nombrarán a los sargentos y cabos...*”.

2.2. GESTACIÓN.

Pero desde la concepción de este cuerpo especial de *guardias civiles* el 28 de marzo, hasta su alumbramiento oficial el 13 de mayo de ese mismo año de 1844, muchos fueron los acontecimientos que se desarrollaron.

³⁷ La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia. LÓPEZ GARRIDO, Diego. REHGC nº 26. Año 1981. Pág. 13.

³⁸ Art. 10. Decreto de 26 de enero de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3422, 27-01-1844),

Como ya habíamos señalado, el poder radicaba básicamente en la administración militar de aquel momento, representada exclusivamente por el Ejército, y la administración civil estaba debilitada y por lo tanto necesitada de un brazo ejecutor que se extendiera hasta el último rincón del territorio. Esta tensión entre el poder civil y el militar, en relación con la creación del nuevo cuerpo, se materializa sólo quince días después en un nuevo Real Decreto³⁹. En la exposición de motivos del real decreto de concepción del cuerpo de Guardias civiles de 28 de marzo, se indicaba que el aumento de gasto que pudiera llevar la creación del nuevo cuerpo se compensaría mas adelante con la disminución del número de efectivos del ejército, y se dejaba ver que esta reforma podría perjudicar a las clases militares.

Creemos que por esta razón, un nuevo decreto de 12 de abril, atribuye la organización del cuerpo al Ministerio de la Guerra y deja en suspenso la aplicación del art. 17 del decreto de 28 de marzo que atribuía el nombramiento de los sargentos y cabos a los jefes políticos, manteniendo el visto bueno del Ministerio de la Gobernación para el de los jefes y oficiales. En el Consejo de Ministros del día 14 de abril, Mazarredo, Ministro de la Guerra y autor de la idea de un cuerpo civil, manifiesta sus dudas sobre la reforma al afirmar que “... con las bases acordadas en el decreto de organización de guardias civiles iba a formarse una tropa compuesta de lo peor de los licenciados, que obligaría dentro de pocos meses a su disolución...”⁴⁰

El 15 de abril⁴¹, cuando el Gobierno de González Bravo está a punto de caer, se le atribuye esta tarea al Duque de Ahumada, quien cinco días después propone las bases para que un general se haga cargo de la formación del nuevo cuerpo, y a cuya aceptación condiciona la aceptación del cargo:⁴²

1ª. Que esté conforme con la organización que debe darse al Cuerpo, encontrando a la actual la gravísima falta de estar mezquinamente dotados los guardias civiles, a los que se iguala en condición a los «peseteros».

2ª. Que este General ha de tener intervención en el vestuario que ha de dar, así como en los caballos y monturas.

3ª. Que la propuesta de todos los Jefes y Oficiales ha de ser suya.

4ª. Que hasta que cada Tercio sea entregado definitivamente organizado, el General encargado de la organización ha de poder proponer al Ministerio de la Guerra, o decidir por sí, la separación, o vuelta a la situación de que salieron, de todos los Jefes, Oficiales, Sargentos, Cabos y guardias que fuesen llamados para tener entrada y, por una u otra causa, no convenga su permanencia.

5ª. Que la organización ha de ser progresiva, formando primero un Tercio; concluido éste, otro, y según por el Ministerio de la Guerra se prevenga.

6ª. Que cuanto haya hecho el Ministerio de la Gobernación sobre el particular pase al General encargado de la organización, quedando todo enteramente radicado en el Ministerio de la Guerra hasta la total conclusión de la organización.

7ª. Los que tengan entrada en el Cuerpo han de presentarse personalmente al General en esta Corte, para marchar desde ella a Leganés los de Infantería y a Vicálvaro o Alcalá los

³⁹ Decreto de 12 de abril de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3500, 14-04-1844).

⁴⁰ La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia. LÓPEZ GARRIDO, Diego. REHGC nº 26. Año 1981. Pág. 19.

⁴¹ Circular del Ministerio de la Guerra de 15 de abril de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3506, 20-04-1844).

⁴² La Guardia Civil: un cuerpo militar. MORALES VILLANUEVA, Antonio. REHGC nº 26. Año 1981. Pág.s. 48 y 49.

de Caballería, en cuyos depósitos se han de organizar todos los Tercios para desde allí marchar a las provincias a que cada uno sean destinados.

Estas bases, junto a la concepción que tuvo su padre en 1820 de creación de la Legión de Salvaguardias Nacionales, sirvieron para la redacción del decreto definitivo del 13 de mayo.

El Ministro de la Guerra encargado de presentar el nuevo decreto, ya no es Mazarredo, sino Narváez desde el 2 de mayo de 1844, y el Duque de Ahumada le presenta a la firma un texto en cuyo preámbulo señala: “... *este Cuerpo, aunque parte integrante y privilegiada del ejército, tiene una índole de servicio distinto...*”. La intención de constituir a la Guardia Civil como un Cuerpo del Ejército era sin duda la idea del Duque de Ahumada, pero Narváez, de su puño y letra, tachó la frase antes citada, sustituyéndola por otra que fue la que vio la luz en el decreto: “... *este cuerpo tiene una índole de servicio distinto del Ejército...*”.⁴³

2.3. ALUMBRAMIENTO.

El 13 de mayo de 1844⁴⁴ se produce el *alumbramiento* de la Guardia Civil. Por la importancia que tiene en la determinación de la naturaleza del Cuerpo reproducimos a continuación el inicio de la exposición de motivos:

“Señora: El Ministro que suscribe (Ramón María Narváez) ha examinado con la mayor detención el Real decreto de 28 de marzo último sobre la formación de la guardia civil. Al llevarla a efecto por el ministerio a mi cargo, en virtud del Real decreto de 13 de abril próximo pasado, se han tocado dificultades, sin cuya aclaración no es posible constituirla desde luego en una forma fija... “.

El decreto de 13 de mayo no contiene una derogación expresa del de 28 de marzo, sino una derogación tácita de todo aquello que se oponga al mismo. En cuanto a la naturaleza del cuerpo, este decreto no contiene ningún artículo en el que expresamente se señale la misma. En nuestra opinión, del estudio del articulado del decreto del 28 de marzo sólo el artículo 2º no habría sido derogado tácitamente por el del 13 de mayo, “*el objeto de esta fuerza es proveer al buen orden, a la seguridad pública y a la protección de las personas y de las propiedades*”, ya que el contenido del resto del articulado tendría nueva formulación en el nuevo decreto. Por otra parte estos decretos principalmente se dirigen a sentar las bases de la organización y recluta inicial, como ya indicaba Narváez en el preámbulo, difiriéndose su concreción al desarrollo de un futuro reglamento.

El Duque de Ahumada conocedor de la dificultad de creación del nuevo cuerpo quiso adelantarse y el día 16 de mayo presentó un reglamento, extenso y detallado; volviendo a insistir en su idea de que la Guardia Civil formara parte del Ejército, y que había sido censurada por el Ministro de la Guerra Narváez, sólo unos días antes. Este reglamento no prospera y en su lugar ven la luz dos reglamentos diferentes, uno militar y otro para el servicio.

El día 9 de octubre de 1844, el Ministro de la Gobernación de la Península Pedro José Pidal presenta a la Reina Isabel II el Reglamento para el servicio de la Guardia Civil⁴⁵.

⁴³ La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia. LÓPEZ GARRIDO, Diego. REHGC nº 26. Año 1981. Pág. 23.

⁴⁴ Real Decreto de 13 de mayo de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3530, 14-05-1844). Art. 25.

⁴⁵ Real Decreto de 9 octubre 1844. Reglamento para el servicio de la Guardia Civil. (Gaceta de Madrid nº 3679, 10-10-1844).

Este Reglamento se componía de cinco capítulos: Objeto de la institución, dependencia, obligaciones y facultades, del acuartelamiento y disposiciones generales. En el primero prácticamente se transcribe el contenido del art. 2 del Decreto de 28 de marzo en cuanto al objeto y entendemos que se da contenido a lo establecido en el art. 18 del mismo decreto en el que textualmente se señala “*Un reglamento especial determinará el orden y los pormenores del servicio...*”; aunque, como ya señalamos, no se recoja expresamente en el preámbulo del mismo la referencia al decreto de 28 de marzo. En el art. 2, se deja abierta la puerta para la utilización de la Guardia Civil, “... *cuando lo permita el servicio... como auxiliar, en cualquier otro servicio público que reclame la intervención de la fuerza armada*”. El decreto del 13 de mayo es mencionado en el art. 7 al tratar el despliegue, remitiéndose al mismo. En cuanto al capítulo de las dependencias, se pormenoriza en las referentes al Ministerio de la Gobernación de la Península y se remite al desarrollo de un reglamento militar por lo que respecta a las del Ministerio de la Guerra.

Este reglamento es presentado por el Ministro de la Guerra, Narváez, el día 15 de octubre de 1844⁴⁶. Se articula en siete capítulos: Institución, organización e inspección general; reclutamiento y reemplazo, ascensos, retiros, inválidos y monte pío; obligaciones militares generales, disciplina y disposiciones generales; así como una plantilla de sueldos de los miembros del cuerpo de la Guardia Civil.

En este reglamento militar si se hace alusión en el preámbulo al decreto de 13 de mayo de 1844, pero sólo a los efectos de que fue éste el origen de la primera organización del cuerpo, y no como inspirador del desarrollo reglamentario del cuerpo, como algunos autores han opinado.

En cuanto a la naturaleza del cuerpo en esta fase de su creación, hay autores, como LOPEZ GARRIDO que se inclinan por opinar que “*la Guardia Civil no es un cuerpo intrínsecamente militar, sino sólo un cuerpo militarizado*”⁴⁷; y otros, MORALES VILLANUEVA, que nace como un “*cuerpo mas del ejército*”.⁴⁸

En nuestra opinión el Cuerpo de la Guardia Civil nace como un cuerpo de naturaleza militar, con dependencia de los Ministerios de Gobernación y de la Guerra, pero no se quiso clarificar, a sabiendas de las dificultades que podría plantear, su pertenencia al Ejército.

2.4. EVOLUCIÓN.

2.4.1. Los primeros treinta años.

La doble dependencia con la que nació la Guardia Civil dio lugar a que desde los primeros años de su creación numerosos fueran los conflictos que surgieron entre los Ministerios de la Guerra y de Gobernación. Las protestas de la Inspección General de la Guardia Civil ante la movilización de la fuerza por los jefes políticos eran frecuentes. Por ello, durante los primeros años fueron numerosas las circulares y disposiciones que se emitieron para la progresiva desvinculación del poder civil y que dan lugar a que se refuerce el poder de la Inspección General. También por parte de los Capitanes Generales se siente un

⁴⁶ Real Decreto de 15 octubre 1844. Reglamento militar para la Guardia Civil. (Gaceta de Madrid nº 3685, 16-10-1844).

⁴⁷ La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia. LÓPEZ GARRIDO, Diego. REHGC nº 26. Año 1981. Pág. 23.

⁴⁸ La Guardia Civil: un cuerpo militar. MORALES VILLANUEVA, Antonio. REHGC nº 26. Año 1981. Pág., 49.

rechazo hacia el Cuerpo, ya que no pueden manejarlo a su antojo bajo el pretexto de la necesidad de acudir a la fuerza armada para resolver los problemas de orden público.

El 7 de junio de 1848, el Ministro de la Gobernación, José Luis Sartorius, tiene que enviar al Duque de Ahumada una comunicación en relación con la conducta observada por el Coronel Jefe del Tercio de Madrid, relativa a la amonestación verbal efectuada al Comandante por permitir que el jefe político reviste la fuerza. Y en el sentido contrario, el 4 de agosto, advirtiéndole que los Comandantes no invadan las competencias de los jefes políticos.⁴⁹

El 18 de septiembre de 1848 se dicta una Real Orden del Ministerio de la Gobernación, que motivada por una queja del Inspector General del Cuerpo, en relación a evitar las discrepancias entre las órdenes de las autoridades civiles y militares, clarifica que en el estado de sitio, “ ... *la autoridad militar, reúne los mandos civil y militar, parece natural, que en semejante caso la civil debe proponer á la militar, lo relativo al empleo de la Guardia Civil, sin que esto altere de ningún modo, la dependencia exclusiva de esta institución del Gefe Político, en el estado normal ...*”⁵⁰

Como podemos apreciar desde el primer momento surgen las dudas sobre la naturaleza de la Guardia Civil. Y múltiples las preguntas que se planteaban. Guardia Civil, civil o militar, las funciones que desarrollaban eran policiales o militares. Por un lado entra en conflicto con la Administración Civil, por su espíritu militar y por su autonomía orgánica. Y con el Ejército por su dependencia de los mandos civiles y por la dependencia exclusiva hacia sus mandos naturales en detrimento de los mandos militares diseminados por el territorio.

En 1851 se produce un incidente entre el Inspector General de la Guardia Civil y el Capitán General de Cataluña que da lugar a la formación de un expediente por el Ministerio de la Guerra, pidiéndose parecer al Consejo Real, antecesor del Consejo de Estado.

Los hechos enjuiciados son que unos soldados de Infantería entran en una finca y disparan a unos paisanos, entre ellos al propietario, bajo la excusa de que habían visto a unos ladrones. El Comandante de la Guardia Civil de la zona dio publicidad al hecho en un periódico, advirtiendo que no existían tales ladrones, con el objeto de tranquilizar a la población.

El hecho se puso en conocimiento del Capitán General de Cataluña, que protestó airadamente ante el Ministro de la Guerra de la actitud del Oficial de la Guardia Civil, por entender que afectaba negativamente a la reputación del Ejército en lo que hace a la disciplina.

El Ministerio de la Guerra abrió expediente, solicitando informe a Ahumada quien respondió reivindicando la autonomía funcional del Cuerpo bajo su mando y afirmando que el Capitán General de Cataluña debió haberse “*dirigido a mi autoridad, como lo tengo rogado a todos los Capitanes Generales*”. El Inspector General pudo vislumbrar en este incidente, que para el estamento militar, la Guardia Civil y Ejército eran dos instituciones distintas y reaccionó, ya que él mantenía desde su creación que la Guardia Civil era una parte del Ejército. El Duque de Ahumada solicitó formalmente al Ministerio de la Guerra que se indicase al Capitán General que la Guardia Civil era parte integrante del Ejército, pero la Secretaría del Ministerio expresó sus dudas al respecto en el sentido siguiente:

⁴⁹ La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia. LÓPEZ GARRIDO, Diego. REHGC nº 26. Año 1981. Pág. 26.

⁵⁰ La dependencia Ministerial de la Guardia Civil. REHGC nº 20. Año 1977. Pág. 19.

“Es cierto y evidente que la Guardia Civil está organizada militarmente, dependiendo de este Ministerio; pero también lo es que está instituida para prestar diferentes servicios que el que prestan los cuerpos del Ejército.

*El nombre de la Guardia Civil indica que tiene algo de no militar, porque lo de Civil recae necesariamente o sobre la institución o sobre el servicio, y por lo tanto no se puede dar una resolución tan terminante como se desea. El hecho mismo que indica el Inspector General de este Cuerpo, de estar autorizado para desmentir a los periódicos los Comandantes, que pueden dirigirse a los Boletines oficiales por conducto de los Gobernadores de provincia en los casos que sean necesarios, sin necesidad de acudir a la autoridad militar, prueba que están emancipados de ésta para muchos y muy importantes casos del servicio militar”.*⁵¹

Ante lo cual el Ministerio de la Guerra elevó consulta al Consejo Real quien emitió un importante dictamen el 30 de junio de 1852 en el que señalaba:

*“Con relación a ese extremo la Sección debe expresar que estando bien determinando cuál es la composición de nuestros Ejércitos y cuáles los institutos que figuran en los mismos, no se concibe que la Guardia Civil pueda tener cabida en ellos, como no sea destinándola a llevar una atribución que acaso no admitiría sin repugnancia, que es la de ocuparse de la parte de policía, según las ejerce la Gendarmería en otras naciones. No siendo de este modo, aquel cuerpo, por carecer de funciones, o de objeto especial, no puede tener cabida en el Ejército como instituto... Así que sentado que la Guardia Civil no puede ni debe ser considerada como instituto del mismo sino en el caso de encargársele unas funciones que en el día no tiene; que hasta aquí en la organización de los ejércitos españoles no ha tenido participación Cuerpo alguno con aquel carácter, y que atendido el de la Guardia Civil a la esfera en que fue colocado desde su creación... la Sección opina que ni puede ser instituto del ejército, ni tener otro carácter que el que por su Decreto orgánico le corresponde”*⁵²

El Ministerio de la Guerra ante esta visión del Consejo Real, planteó la cuestión a la Junta de Ordenanzas y Ascensos. No entendemos la razón por la cual se hizo, ya que el máximo órgano consultivo en ese momento era el Consejo Real, salvo que supongamos que la solución ofrecida no era del agrado del Ministerio de la Guerra.

La Junta responde a la cuestión amparándose en el art. 16 del Reglamento para el Servicio de 1852: *“No se empleará a la Guardia Civil en el servicio de custodiar los reos en capilla y escoltarlos hasta después de ser ejecutados, pues esto es peculiar de las tropas del Ejército”*⁵³, argumentando que si se distinguían las funciones entre las tropas del Ejército y el Cuerpo de la Guardia Civil, éste último no podía pertenecer al primero.

2.4.2. Primera República

Una circular del Ministerio de la Gobernación fechada el 18 de octubre de 1872 disponía que la Guardia Civil debiera depender de las autoridades militares para resolver los litigios siempre que éstas lo consideraran necesario. Esta circular se dictó con una situación

⁵¹ La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia. LÓPEZ GARRIDO, Diego. REHGC nº 26. Año 1981. Pág. 28.

⁵² La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia. LÓPEZ GARRIDO, Diego. REHGC nº 26. Año 1981. Pág. 29.

⁵³ Real Decreto de 2 de agosto de 1852. Reglamento para el servicio de la Guardia Civil. (Gaceta de Madrid nº 6636, 23-08-1852). Art. 16.

política inestable que dio como resultado la proclamación de la Primera República el 11 de febrero de 1873. El 23 de febrero de ese mismo año Cristino Martos, recién elegido presidente de la Asamblea Nacional organizó un intento de golpe de Estado, llegando la Guardia Civil a ocupar el Ministerio de Gobernación y la Milicia Nacional el Congreso, para instaurar una república unitaria. El 15 de abril de 1873 se dicta otra circular⁵⁴ del Ministerio de la Gobernación, cuyo titular era Pi y Margall, en la que se deja sin efecto la anterior y se señala que habiendo desaparecido los motivos que hacían aconsejable la dependencia de las autoridades militares, “ ... conforme con lo preceptuado en el decreto de 28 de marzo de 1844 y pensamiento que presidió a la creación de aquel instituto, que la Guardia civil depende exclusivamente de los Gobernadores civiles y del Ministro de la Gobernación ...”.

Días después, el 23 de abril, se produjo un nuevo intento de golpe de Estado encabezado otra vez por Cristino Martos, y amparado en el gobernador civil de Madrid: un batallón de milicianos tomó posiciones en el Paseo del Prado y cuatro mil voluntarios más, perfectamente armados, se concentraron en la Plaza de la Independencia con el pretexto de pasar revista. Enterado de la intentona golpista, Pi y Margall amparado en la circular anterior movilizó a la Guardia civil y gracias a ello el golpe de Estado fracasó apenas iniciado.

El 18 de junio de ese mismo año, se vuelve a emitir por el Ministerio de la Gobernación una circular⁵⁵ reiterando el contenido de la anterior, y que por su claridad en relación con la postura que el Gobierno de la Primera República tenía sobre la Guardia Civil, se transcribe a continuación:

“A pesar de lo dicho en otras circunstancias, se han suscitado dudas sobre si corresponde á la autoridad civil ó á la militar disponer en ciertos y determinados casos de la Guardia Civil. Esta Guardia fué, desde su origen, puesta bajo la inmediata dependencia de los gobernadores civiles y bajo la mediata del Ministro de la Gobernación, hecho que no conviene perder de vista para la resolución de todas las cuestiones que puedan presentarse.

En las provincias donde haya paz no deben nunca consentir los gobernadores que salga de su mano tan importante Guardia, ni tolerarlo, aun surgiendo tumultos ó insurrecciones, cuando no sean éstas de índole tal que no baste la autoridad civil a refrenarlas con los medios de que disponga.

Ahora, por ejemplo, no porque se altere el orden público en una localidad de poca importancia, ni porque se levanten algunas partidas carlistas, se ha de desprender el gobernador de la Guardia Civil; antes ha de valerse de ella para restablecer por sí el orden perturbado ó caer con rapidez sobre las facciones y acabarlas dentro de un breve plazo. Deben ser siempre los gobernadores celosos de la autoridad que ejercen, y sólo en casos de verdadera guerra ó insurrecciones que hayan tomado gran incremento, entregar á la autoridad militar el grave cuidado de poner término a la lucha, que no para otra cosa han sido instituidos los ejércitos.

Aun entonces no deben consentir los gobernadores que sin su previo consentimiento dispongan de la Guardia Civil las autoridades militares; pues son jefes natos de esta fuerza, y como tales, los únicos que pueden autorizar á otros para que dirijan y la manden. Las autoridades militares pueden decirse que en estos casos no son, respecto á la Guardia Civil, más que delegados de los gobernadores de provincia.

Debe V.S. sostener con tanto más empeño á sus órdenes la Guardia de que se trata, cuanto que ha dado en todos tiempos señaladas pruebas de estar atenta sólo á la voz de sus

⁵⁴ Circular del Ministerio de la Gobernación de 15 de abril de 1873. (Gaceta de Madrid nº 109, 19-04-1873).

⁵⁵ Circular del Ministerio de la Gobernación de 18 de junio de 1873. (Gaceta de Madrid nº 170, 19-06-1873).

deberes, rechazando las sugerencias de los partidos en desgracia que, para mal de la Nación española, suelen buscar en la conspiración y la violencia triunfos que sólo deberían prometerse por el ejercicio de los derechos y las libertades escritas en la Constitución del Estado. La Guardia Civil ha sido, como debía, el brazo de todos los Gobiernos, el firme escudo de las leyes patrias, cualesquiera que éstas hayan sido por las luchas de los partidos y los vaivenes de los tiempos. En épocas normales ha prestado grandes servicios defendiendo los caminos y asegurando en los campos la propiedad y las personas, y en luchas como la presente no ha escaseado ni su actividad ni su sangre por acabar con las facciones y sosegar los tumultos de los pueblos. Tenemos de esto recientes ejemplos en la manera como esa benemérita Guardia a dado fin á las facciones de Guadalajara, y contribuido á concluir en Aragón con la de Nasarre.

No ignora el Ministro que suscribe que á pesar de esto se han levantado sobre esta Guardia sospechas que no la favorecen; pero esas sospechas son evidentemente infundadas como lo demuestran los hechos en toda la Península. Suelen los enemigos de la República valerse de la desconfianza para introducir la perturbación en los Cuerpos destinados á defender el actual orden de cosas; conviene precaverse contra esas maquinaciones, que tienden á dejar sin defensa á las autoridades. El Gobierno tiene en esta Guardia completa confianza, y así desea que la tenga V.S.; porque no se deja jamás juzgar de un Cuerpo por las faltas que hayan de cometer ó cometan alguno de sus individuos. Anímela V.S. constantemente á continuar por el camino que hasta aquí ha seguido; déme cuenta de los servicios extraordinarios que preste á la causa de la República y la patria, y tenga V.S. por seguro que no dejarán de recibir nunca la merecida recompensa.

La Guardia Civil es el principal brazo de los gobernadores. Concéntrela V.S. cuando lo exijan graves consideraciones de orden público; y cuando no, distribúyala V.S. por la provincia para que vuelva á ser la salvaguardia de la propiedad y la seguridad de los caminos y de los campos. Y en ninguna circunstancia olvide V.S. que V.S. es su inmediato y exclusivo jefe.”

2.4.3. Reinados de Alfonso XII y Alfonso XIII.

Con la llegada al trono de Alfonso XII en 1875 y finalizar las guerras carlistas la situación para la Guardia Civil mejoró considerablemente. Se fue arraigando en el país y la institución era alabada por su ejemplaridad, abnegación y eficacia. Se dedicaba por completo a sus misiones peculiares de persecución de los criminales y mantenimiento del orden, libre del servicio en campaña.

Hasta el año 1878, continua la indefinición de la Guardia Civil en cuanto a su pertenencia al Ejército. En este año se promulga una Ley constitutiva del ejército y en su art. 22 se señala quien compone el Ejército:

*“Art. 22. Componen el Ejército: El Estado Mayor general, el cuerpo de Estado Mayor, el de Plazas; Secciones-archivos, las tropas de la Casa Real, la Infantería, Caballería, Artillería e Ingenieros. **El cuerpo de la Guardia Civil para prestar auxilio en la ejecución de las leyes y para la seguridad del orden de las personas y de las propiedades.** El cuerpo de Carabineros para la persecución del contrabando y el cuerpo de inválidos...”⁵⁶*

Desde este momento se puede considerar que la Guardia Civil entra a formar parte del Ejército desde el punto de vista formal, aunque en el texto legislativo se matizan las

⁵⁶ Ley de 29 de noviembre de 1878. (Gaceta de Madrid nº 543, 30-11-1878).

funciones del mismo. No parece que tenga mucho sentido que se concreten las misiones del cuerpo cuando para los otros, con la excepción de Carabineros, no lo hace. Además no se le señala ninguna función militar sino las funciones policiales ya recogidas en el reglamento para el servicio.

Sin embargo, en esta ley el tratamiento que se le da a los individuos pertenecientes a la Guardia civil es el mismo que al del resto de los cuerpos que componen los ejércitos, sin hacer ningún tipo de excepción.

Esta situación jurídica se mantiene más de diez años, hasta el año 1889 en la que otra ley constitutiva del Ejército deroga la anterior y considera a la Guardia Civil un Cuerpo del Ejército sin matizaciones.

*“Art. 5. ... El Ejército lo formarán: El Estado Mayor general, el Cuerpo de Estado Mayor, las tropas de la Casa Real, , el Arma de Infantería, la de Caballería, la de Artillería, El cuerpo de Ingenieros, el de la Guardia Civil, el de Carabineros, el Cuerpo y Cuartel de Inválidos.”*⁵⁷

En el año 1901, este afán del Ejército por controlar la Guardia Civil se materializó con la desaparición de la Dirección General de la Guardia Civil, *“que independiente hasta ciertos límites de este Ministerio”*⁵⁸ (el de la Guerra); y su sustitución por una Inspección General encargada de las funciones inspectoras relativas al servicio especial del cuerpo, y a lo relativo a su instrucción, administración, régimen interior, policía y disciplina.

Pero esta reforma se mantuvo menos de dos años recobrando la Dirección General su denominación y atribuciones en 1903.⁵⁹

Durante los treinta años siguientes no se produjeron cambios dignos de resaltar. La Guardia Civil era un cuerpo del Ejército y dependía del Ministerio de la Guerra en cuanto a organización, disciplina, material y percibo de haberes; del Ministerio de la Gobernación por lo referente a servicio peculiar y acuartelamiento y del Ministerio de Fomento por lo relativo al servicio de guardería rural y forestal.

2.4.4. Segunda República.

El mayor cambio en la historia de la Guardia Civil, en cuanto a las dependencias ministeriales se refiere, se produce durante Segunda República. En diciembre de 1931 se convocaron dos manifestaciones en Castilblanco de los Arroyos, los días 30 y 31 para protestar contra la represión que las fuerzas de la Guardia Civil ejercían sobre la clase obrera. La del primer día se desarrolló sin incidentes. Pero, al finalizar la del segundo día el alcalde del municipio mandó disolverla por considerarla ilegal. Cuando los manifestantes llegaron a la Casa del Pueblo, aparecieron varios miembros de la Guardia Civil para disolverla y uno de ellos disparó contra un manifestante, provocando la ira del resto que se abalanzaron sobre cuatro guardias acabando con sus vidas.

Poco después, en Arnedo (La Rioja), mueren once civiles al intentar la Guardia Civil disolver una concentración de trabajadores. Estos acontecimientos terminan con la destitución del Director General de la Guardia Civil, General Sanjurjo.

⁵⁷ Ley de 19 de julio de 1889. (Gaceta de Madrid nº 210, 20-07-1889).

⁵⁸ Real Decreto de 17 de abril de 1901. (Gaceta de Madrid nº 109, 19-04-1901).

⁵⁹ Real Decreto de 30 de diciembre de 1902. (Gaceta de Madrid nº 365, 31-12-1902).

La confrontación con el Gobierno por las reformas militares llevada a cabo por el Presidente del Gobierno Manuel Azaña junto con el proyecto de estatuto de autonomía para Cataluña, llevan al ex director general a preparar con algunos carlistas y otros oficiales militares, una rebelión en Sevilla el 10 de agosto de 1932. Ésta tuvo éxito, inicialmente, en Sevilla y a la misma se unió la Guardia Civil de la guarnición sublevada, permaneciendo fiel al Gobierno la del resto de España. Este golpe fracasó de forma absoluta en Madrid y posteriormente también en la capital andaluza tras una huelga general.

Tras estos acontecimientos, el Gobierno suprime en el Ministerio de la Guerra la Dirección General de la Guardia Civil, y para que no quede lugar a dudas de su dependencia en su art. 2 señala “*Todos aquellos organismos y servicios del Instituto de la Guardia Civil que no resulten suprimidos en virtud de este decreto, se transfieren al Ministerio de la Gobernación*”⁶⁰. Para dirigir el Cuerpo se crea la figura del Inspector General, “*que bajo las inmediatas órdenes del Ministro de la Gobernación tendrá atribuciones plenas en materia de disciplina y mando sobre las fuerzas de dicho Instituto*”. A pesar del cambio de dependencia de la Guardia Civil, y de que las cuestiones de disciplina dejan de estar radicadas en el Ministerio de la Guerra, el mando sigue recayendo en un militar, *miembro del Estado Mayor General del Ejército*, y en concreto en el general de la sexta Brigada de Artillería D. Cecilio Bedia de la Caballería.

El 8 de septiembre de 1932, las Cortes conceden fuerza de ley al decreto anterior, suprimiendo también el cargo y jerarquía de General Subdirector de la Guardia Civil⁶¹ que se había creado en 1924⁶², durante la dictadura del general Primo de Rivera.

Para los asuntos relacionados con el personal y el servicio se creó en el Ministerio de la Gobernación una Sección especial⁶³ especialmente afecta a estos asuntos compuesta por una Secretaría administrativa y tres negociados encargados del estudio, trámite y despacho de de los asuntos referentes a personal, material y servicios; todo el personal que componía esta sección eran funcionarios civiles del Ministerio de la Gobernación. Al Inspector General lo auxiliaba una Secretaría Militar, con tres negociados, formada por personal de la Guardia Civil.

2.4.5. Guerra Civil Española.

Después del alzamiento del 18 de julio de 1936, la Guardia Civil, al igual que el resto de la nación española quedó dividida en dos mitades. En la zona nacional se mantiene la denominación del cuerpo y se le encomiendan misiones de orden público en la retaguardia,

En la zona republicana se produce un cambio de denominación de la institución, que a partir de agosto de 1936 se denominará Guardia Nacional Republicana⁶⁴. Este cambio se argumenta en la necesidad de depuración en los cuadros de mando y tropa, por “... *prestar servicio en provincias sometidas a la sublevación militar o por haberla secundado...* “. En este decreto se creaba una Comisión interministerial encargada de determinar el personal del cuerpo que debía permanecer y el que debía de ser expulsado, así como determinar la organización, plantillas, reglamento y uniforme del nuevo cuerpo. Para realizar esta labor se crea un Comité Central ya que se hacía preciso para “ ... *llenar cumplidamente la misión extensa que le ha sido confiada contar con asesores que, por su representación, lleven a sus*

⁶⁰ Decreto de 16 de agosto de 1932. (Gaceta de Madrid nº 230, 17-08-1932).

⁶¹ Ley de 8 de septiembre de 1932. (Gaceta de Madrid nº 253, 09-09-1932).

⁶² Real Decreto de 4 de julio de 1924. (Gaceta de Madrid nº 187, 05-07-1924).

⁶³ Decreto de 14 de septiembre de 1932. (Gaceta de Madrid nº 261, 17-09-1932).

⁶⁴ Decreto de 30 de agosto de 1936. (Gaceta de Madrid. Diario Oficial de la República nº 244, 31-08-1936).

*informes la significación auténtica de la opinión de los partidos y organizaciones sindicales implicadas en el Frente Popular, en la que deben cimentarse los Estatutos de la nueva organización, para que ésta responda a las orientaciones que el pueblo, con visión clara de las realidades, va imponiendo a las instituciones armadas ...”.*⁶⁵

Como se puede observar, el espíritu de la anterior norma era la depuración total de los componentes del Cuerpo de la Guardia Civil que habían quedado en la zona republicana. Esta reforma de la Guardia Nacional Republicana no llega a materializarse, salvo algunas expulsiones, dado que en diciembre de 1936 se disuelven los Cuerpos de Guardia Nacional Republicana, Seguridad y Asalto, Vigilancia e Investigación y Milicias de Retaguardia, cualquiera que fuere su nombre y la entidad que las hubiere organizado, creando se en su lugar uno nuevo denominado Cuerpo de Seguridad, compuesto por un Grupo uniformado con tres secciones (Seguridad Rural, Urbana y de Vanguardia) y otro sin uniforme con otra tres (Fronteras, Judicial y de Investigaciones Especiales).⁶⁶

Con este decreto se intenta diseñar un modelo de seguridad. Como órgano máximo se define el Consejo Nacional de Seguridad constituido por el Ministro de la Gobernación, Director general de Seguridad, dos representantes de UGT, dos de la CNT y cinco elegidos por los partidos políticos de organización nacional. A estos miembros se sumaban los representantes, en número de ocho, del nuevo Cuerpo de Seguridad, que hubieran sido elegidos por votación entre sus miembros. Este órgano tenía su equivalente a nivel provincial presidido por el Gobernador Civil con una composición similar.

2.4.6. Dictadura del General Franco.

Una vez concluida la guerra civil, y decidida su no disolución, se procede a la reorganización de la Guardia Civil en el año 1940⁶⁷. Según se señala en el preámbulo de la ley, la reforma está inspirada en la utilización de las Fuerzas de Orden Público en consonancia con sus facultades físicas. Así los Tercios de Fronteras que se crean estarán nutridos de personal joven con vocación decidida que fortalecerán la organización militar de las tropas de cobertura. El necesario enlace y compenetración que se debe exigir entre las Unidades del Ejército y de la Guardia Civil hacía aconsejable que el mando de los mismos se asignara a Jefes y Oficiales del Ejército. Una vez admitido lo anterior, parecía aconsejable que no existiera duplicidad y por lo tanto se extingue el Cuerpo de Carabineros y sus efectivos pasan a engrosar el de la Guardia Civil.

Se define una nueva Guardia Civil, “... *con mando, disciplina y fuero militar...*” y “*El Director de la Guardia Civil y los Jefes de las Comandancias y Unidades de las Provincias, seguirán dependiendo del Ministro de la Gobernación y de los Gobernadores Civiles, respectivamente, en todo lo concerniente a los servicios, acuartelamientos, percibo de haberes y material.*” Y se le encomienda al Cuerpo “...*la vigilancia y guarda de los campos, pueblos, aglomeraciones rurales, factorías, centros industriales y mineros aislados de las poblaciones, la de costas y fronteras, la persecución del contrabando y fraude, la previsión y represión de cualquier movimiento subversivo, y en todo momento y lugar, la persecución de delincuentes*”.

⁶⁵ Orden del Ministerio de la Gobernación de 1º de septiembre de 1936. (Gaceta de Madrid nº 246, 02-09-1936).

⁶⁶ Decreto de 26 de diciembre de 1936. (Gaceta de la República nº 362, 27-12-1936).

⁶⁷ Ley de 15 de marzo de 1940. (BOE 17-03-1940).

2.4.7. Constitución Española de 1978.

El Cuerpo de la Guardia Civil no aparece recogido en los diversos textos constitucionales que han estado vigentes en España desde su creación. En la actual Constitución tampoco aparece, pero en los debates constitucionales si salió a relucir la conveniencia o no de su inclusión.

Los miembros de la ponencia constitucional, abordan este asunto en una reunión el 8 de noviembre de 1977. Se debate sobre el Título correspondiente a “*Fuerzas Armadas, de Orden Público y estados de excepción*”⁶⁸. En este texto se enumeran, en el art. 123, los componentes de las Fuerzas Armadas: Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, y en el 124 se señalan las funciones de las Fuerzas de Orden Público, pero sin enumerarlas. Al final el texto que se remite al Congreso de los Diputados trata de forma diferenciada a las Fuerzas Armadas, recociéndolas en el art. 10, dentro del Título I, principios generales; y el art. 102 relativo a las Fuerzas de Orden Público., en el Título referido al Gobierno y la Administración.

El Diputado Fraga Iribarne, del Grupo Parlamentario de Alianza Popular formula un voto particular al art. 10 del texto aprobado por la ponencia con la siguiente justificación: “*No debe contener una enumeración de los tres Ejércitos: no sabemos cual será la orgánica futura, y se plantea el problema de la Guardia Civil, que participa a la vez de la condición de fuerza militar y fuerza de orden público*”.⁶⁹ Y otro al apartado 2 del artículo 102, al señalar que se debe tener en cuenta “... *la tradicional dependencia mixta de la Guardia Civil que debe conservarse*”.⁷⁰

El texto referido a las Fuerzas Armadas no se modifica en la Ponencia nombrada para el estudio del Anteproyecto de Constitución quedando como art. 8.⁷¹ Esta enmienda, con la misma justificación⁷², la sigue manteniendo el Grupo Parlamentario de Alianza Popular para su votación en el Pleno.

En cuanto a las Fuerzas de Orden Público, se aceptan enmiendas⁷³ del Grupo Comunista y de Unión de Centro Democrático, y se cambia su denominación por la de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dejando el mismo contenido.

En el Senado, se presenta la enmienda 172, que posteriormente se mantendría como voto particular nº 54, al dictamen de la Comisión del Senado relativo al proyecto de Constitución. Este voto particular fue formulado por el Senador Marcial Gamboa Sánchez-Barcáiztegui, del Grupo Mixto, Almirante retirado que había sido designado Senador por el Rey. Proponía la siguiente redacción al artículo 8. “*Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire y los Institutos y Cuerpos Armados sometidos a disciplina militar, ...*”⁷⁴

Esta enmienda no prosperó, y la Guardia Civil, seguía en la indefinición de si era o no un cuerpo perteneciente al Ejército de Tierra, y por lo tanto Fuerzas Armadas, o por el contrario un Cuerpo perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con carácter militar.

⁶⁸ Actas de la Constitución. Revista de las Cortes Generales. nº 2. 1984. Pág. 317.

⁶⁹ Boletín Oficial de las Cortes. nº 44, 05-01-1978. Pág. 698.

⁷⁰ Boletín Oficial de las Cortes. nº 44, 05-01-1978. Pág. 699.

⁷¹ Boletín Oficial de las Cortes. nº 82, 17-04-1978. Pág. 1618.

⁷² Boletín Oficial de las Cortes. nº 121, 01-07-1978. Pág. 2625.

⁷³ Boletín Oficial de las Cortes. nº 82, 17-04-1978. Pág. 1580.

⁷⁴ Boletín Oficial de las Cortes. nº 157, 06-10-1978. Pág. 3456.

Paralelamente a los trabajos de redacción de la Constitución, el Congreso de los Diputados trabajaba en la redacción de una Ley de Policía. El 6 de marzo de 1978, el Gobierno remite a las Cortes un proyecto de ley, recogiendo en su artículo 1º.1 la composición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: la Policía y el Cuerpo de la Guardia Civil, y matizando en el punto 3 de este mismo artículo que el Cuerpo de la Guardia Civil se regirá por sus disposiciones específicas, en cuanto no resulten modificadas por esa nueva Ley. El mando superior se le atribuye al Ministro del Interior ejerciéndolo directamente a través del Director de la Seguridad del Estado, del cual depende el Cuerpo de la Guardia Civil, a los solos efectos de las misiones que se le atribuyen en la Ley de la Policía y sin perjuicio de las dependencias del Ministerio de Defensa.

A la Policía se le articula en dos cuerpos: el Cuerpo Superior de Policía y la Policía Nacional. Ésta última se constituye en base al anterior Cuerpo de Policía Armada, y se le define como *“un cuerpo militar, no integrado en las Fuerzas Armadas, cuya organización y régimen tendrá esta naturaleza, y que depende del Ministerio del Interior. La Policía Nacional se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y en los reglamentos que la desarrollen; y como derecho supletorio, por el ordenamiento militar aplicable al ejército de Tierra”*.⁷⁵

En la Comisión de Interior del 19 de julio de 1978, se presentó una propuesta de resolución por parte de los Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso, Partido Nacionalista Vasco y Socialistas de Cataluña, que entre otras cuestiones planteaba que se recomendará a la Ponencia que había dictaminado el proyecto de ley de Policía, pendiente del dictamen de esta Comisión, la incorporación a la misma de las normas adicionales necesarias para potenciar al máximo el carácter esencialmente policial de las Fuerzas de Orden Público en su dependencia, formación, mando y fuero. El Grupo de Unión de Centro Democrático expresó a través de su portavoz, el diputado Sancho Rof sus reparos a esta resolución por lo que se refiere a la Guardia Civil, *“En cuanto al punto de la regulación del carácter policial de las Fuerzas de Orden Público en general, no tendríamos ningún inconveniente en aceptarlo, siempre y cuando se excluyese..., en la literalidad de la redacción, la Guardia Civil... en este momento UCD plantea que conserve su Estatuto...”*⁷⁶

Este reparo se acepta por la Comisión y la resolución que finalmente se somete a votación se refiere a *“... potenciar al máximo el carácter esencialmente policial de la Policía Armada en su dependencia, formación, mandos y fuero”*. Aún así, la resolución se rechaza por 19 votos en contra y 17 a favor.

Con motivo de la discusión en la Comisión de las enmiendas referidas al artículo 14 del Proyecto de Ley que se ocupaba del régimen funcional de los miembros del Cuerpo de Policía Nacional, el diputado Sancho Rof vuelve a expresar la postura de la Unión de Centro Democrático en relación con la Guardia Civil: *“La Guardia Civil que anteriormente tenía fuero militar, entra dentro de la Constitución en el Ejército de Tierra. La Guardia Civil es Ejército de Tierra dentro de sus Reglamentos, Ordenanzas y Estatutos. En ese sentido, al hablar de Fuerzas Armadas, está incluida la Guardia Civil que es tradicionalmente y desde su fundación Ejército de Tierra”*.⁷⁷

⁷⁵ Boletín Oficial de las Cortes nº 74, 30-03-1978. Pág. 1371.

⁷⁶ DS Congreso de los Diputados. Comisión de Interior. nº 114, 19-07-1978. Pág. 4484.

⁷⁷ DS Congreso de los Diputados. Comisión de Interior. nº 117, 26-07-1978. Pág. 4659.

2.4.8. Ley Orgánica 6/1980, de Defensa Nacional.

Después de promulgarse la Constitución de 1978, y a pesar de que no se contemplaba a la Guardia Civil dentro de las Fuerzas Armadas, se seguían manteniendo diferentes posturas en relación a la pertenencia o no del Cuerpo al Ejército de Tierra. Desde el punto de vista jurídico formal seguía en vigor el RD 2723/1977⁷⁸, en el que se señalaba la pertenencia de la Guardia Civil al Ministerio de Defensa. Por otra parte, también existía sin derogar, el RD 1316 /1977,⁷⁹ que contemplaba a la Guardia Civil como una Fuerza de Seguridad del Estado.

En julio de 1980 se promulga la Ley Orgánica por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar, y en su Título VI se regulan las dependencias del Cuerpo:

“TITULO VI

De la Guardia Civil

Artículo treinta y ocho.

En tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden, y del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden y la seguridad pública, en los términos que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo ciento cuatro de la Constitución.

El Reglamento Orgánico del Cuerpo de la Guardia Civil será aprobado por el Gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa y del Interior, y regulará, de acuerdo con la ley, su organización, funciones, armamento y el régimen de personal y de disciplina.

Artículo treinta y nueve.

*En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, la guardia civil dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.”*⁸⁰

Pero esta redacción no fue la original que se presentó por el Gobierno al Congreso de los Diputados en forma de Proyecto de Ley. En el texto inicial, se contemplaba la pertenencia del Cuerpo de la Guardia Civil al Ejército de Tierra, siendo un claro indicio de la postura oficialista del Cuerpo en ese momento:

“TITULO VI

De la Guardia Civil

Artículo 35

1. La Guardia Civil es un Cuerpo Militar que, como tal, forma parte del Ejército de Tierra y depende en su organización, personal, disciplina, armamento y servicio militar del Ministro de Defensa, relativas al orden y la seguridad pública depende del Ministro del Interior, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana.

⁷⁸ RD 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa. (BOE nº 265, 05-11-1977).

⁷⁹ RD 1316/1977, de 2 de junio, sobre demarcación territorial y funcional de las fuerzas de Orden Público. (BOE nº 141, 14-06-1977).

⁸⁰ LO 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar. (BOE nº 165, 10-07-1980).

3. *El Reglamento Orgánico de la Guardia Civil será aprobado por el Gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa e Interior y regulará, de acuerdo con la ley, su organización y funciones.*

Artículo 36

*En tiempo de guerra, y durante el estado de sitio, la Guardia Civil dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.”*⁸¹

En el Informe de la Ponencia de esta Ley, el Grupo Parlamentario Comunista en el Congreso presenta la enmienda número 61⁸², de supresión del Título VI. El Diputado Sánchez Montero se basa en que la Guardia Civil no forma parte de las Fuerzas Armadas, por cuanto la Constitución de 1978 señala en su artículo 8, que estarán formadas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire y que la Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad y que sus funciones deben estar determinadas en la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana, aunque reconoce que está concebida como un Instituto Armado de organización y estructura militar. También argumentan que las funciones militares del Cuerpo deben establecerse por Ley, estableciendo la relación entre los Ministerios del Interior y de Defensa. Para este grupo parlamentario, la Guardia Civil está definida en la Ley de Policía de 1978 como un Cuerpo de Seguridad del Estado junto con la Policía, y por lo tanto sus dependencias no se deben regular en esta Ley sino en la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana. En el Pleno los comunistas señalan que admiten “*el carácter especial de la Guardia Civil, como instituto armado con organización y disciplina militar*” y con unas características “*a medias entre una fuerza de policía y el Ejército*”.⁸³

Manuel Fraga, ponente representante del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática en la Ponencia manifestó su apoyo a la existencia de un título en la ley dedicado a la Guardia Civil, por tradición histórica en nuestro país que convierte a la Guardia Civil en parte de las Fuerzas Armadas y por existir precedentes en el Derecho Comparado de fuerzas que tienen el mismo carácter que la Guardia Civil como fuerza intermedia, a la vez militar y de seguridad. El mismo razonamiento empleó el diputado Carro Martínez en la defensa en el Pleno del Congreso de los Diputados señalando que “*la Guardia Civil es un cuerpo militar que, como tal, forma parte del Ejército de Tierra. El que la Guardia Civil forma parte del Ejército de Tierra es algo claro, terminante, algo que tienen la tradición viva de la Guardia Civil en nuestro país y que difiere de lo que yo entiendo que se ha querido decir aquí sobre la Guardia Civil*”.⁸⁴

Los ponentes de los Grupos Parlamentarios Socialista del Congreso, Luis Solana Madariaga, Socialistas Vascos, Enrique Múgica, y Grupo Parlamentario Centrista, Guillermo Medina González consideraron igualmente necesario mantener el título VI. Alegaron razones de eficacia del Estado que hacen conveniente contar con instituciones intermedias entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como debería ser la Guardia Civil.

No obstante todos estos argumentos, el representante en la Ponencia del Grupo Comunista manifestó que no se sentía convencido por ellos, pues su enmienda no propone en ningún caso que desaparezca la Guardia Civil o que deje de tener su entrenamiento o disciplina militares, sino que lo único que hace es configurarla como Fuerza de Seguridad del Estado y no como fuerza integrada en el Ejército de Tierra.

⁸¹ BOCG. Congreso de los Diputados nº 72-I. I Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 21-09-1979. Pág.s 354 y 355.

⁸² BOCG. Congreso de los Diputados. nº 72-I-2. I Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 19-02-1980. Pág. 356/33.

⁸³ DS. Congreso de los Diputados nº 79, 10-04-1980. Pág. 5334.

⁸⁴ DS. Congreso de los Diputados nº 79. 10-04-1980. Pág. 5341.

La Ponencia no estimó las consideraciones del Grupo proponente y rechazó la enmienda de supresión del Título VI.

El Grupo Parlamentario Socialista del Congreso, propone la sustitución del texto del artículo 35 mediante la presentación de una enmienda de sustitución, la 107. El texto que proponía era el siguiente: *“La Guardia Civil es un Cuerpo de estructura y organización militar que depende del Ministerio de Defensa para su disciplina, armamento y en el cumplimiento de las funciones de carácter militar que se le encomiendan y del Ministerio del Interior en todas sus restantes funciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica por la que se regulan las Bases de la Organización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”*.⁸⁵

Con esta enmienda el Grupo Socialista intentaba, según la motivación argumentada, definir más exactamente la compleja dependencia de la Guardia Civil en el marco de una concepción actualizada de la seguridad del Estado y la Defensa Nacional. Pero, al igual que la anterior, fue rechazada por la Ponencia.

Al final, el texto que se remite a la Mesa del Congreso, una vez examinado por la Comisión de Defensa es el siguiente:

“TITULO VI

De la Guardia Civil

Artículo 38

La Guardia Civil es un Cuerpo Militar, y como tal adscrito al Ejército de Tierra, que depende del Ministro de Defensa en cuanto a su disciplina y servicios de carácter militar.

En el desempeño de sus funciones relativas al orden y la seguridad pública depende del Ministro del Interior, en los términos que establezca la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana.

El Reglamento Orgánico de la Guardia Civil será aprobado por el Gobierno, a propuesta de los Ministros de Defensa e Interior, y regulará, de acuerdo con la ley, la organización, funciones, armamento y el régimen de personal y disciplinario.

Artículo 39

En tiempo de guerra, y durante el estado de sitio, la Guardia Civil dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa”.⁸⁶

En el debate en el Pleno del Congreso, y después de las intervenciones de los Grupos Parlamentarios Comunista, Socialista, Coalición Democrática y Centrista, interviene el Diputado Cuatrecasas Membrado perteneciente al Grupo Parlamentario de Minoría Catalana quien plantea una cuestión de orden. Señala que entiende que hay discrepancias en los Grupos en cuanto al status formal de la Guardia Civil, pero existe una cierta coincidencia en cuanto a las funciones específicas del Cuerpo, lo que le lleva a formular una enmienda transaccional con el siguiente texto:

“En tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden, y del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden

⁸⁵ BOCG. Congreso de los Diputados. nº 72-I-2. I Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 19-02-1980. Pág. 356/33.

⁸⁶ BOCG. Congreso de los Diputados. nº 72-II. I Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 08-03-1980. Pág. 356/52.

y la seguridad pública en los términos que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo 104 de la Constitución.

*El reglamento orgánico del Cuerpo de la Guardia Civil será aprobado por el Gobierno a propuesta de los Ministros de Defensa e Interior y regulará, de acuerdo con la ley, su organización, funciones, armamento, el régimen de personal y de disciplina”.*⁸⁷

Ante esta situación se plantea una cuestión de forma por parte de Coalición Democrática en cuanto a admitir una enmienda transaccional, pero al final la admiten expresando que votarían en contra. Al final el resultado de la votación es de 273 votos a favor, 7 en contra y 3 abstenciones, con lo que prospera el texto de la enmienda transaccional que es el que finalmente ve la luz.

Como se puede observar, otra vez se repite la historia y para no clarificar la posición de la Guardia Civil en cuanto a su naturaleza y pertenencia o no a las Fuerzas Armadas se opta por un texto falto de contenido.

A pesar de la indefinición, en 1984, con motivo de la reestructuración del Ministerio de Defensa⁸⁸, se incluye dentro del mismo a la Guardia Civil, si bien matizando que en los términos establecidos en el artículo 38 de la Ley Orgánica de Defensa Nacional.

En el año 2005, esta normativa se derogó siendo sustituida por otra⁸⁹ en la que se señala que la Guardia Civil 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. Asimismo en tiempo de conflicto bélico y durante la vigencia del estado de sitio, las actuaciones de la Guardia Civil serán coordinadas por el Consejo de Defensa Nacional, dependiendo en tales supuestos directamente del Ministro de Defensa, en los términos que determine el Presidente del Gobierno.

2.4.9. Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El primer intento por desarrollar el art. 104 de la Constitución se produjo antes de que transcurriera un año desde su promulgación. En septiembre de 1979 el Gobierno envía al Parlamento un proyecto de ley de Seguridad Ciudadana. Este proyecto es remitido para dictamen a la Comisión Constitucional, y como cuestión previa, examina el contenido del mismo. Llega a la conclusión de que se trata de un proyecto que regula de forma unitaria materias de naturaleza esencialmente distintas: orden público, facultades gubernativas especiales, estados de necesidad y los Cuerpos de Seguridad. La Constitución exige para cada una de estas materias leyes específicas e independientes, por lo que propone tramitar el proyecto en cuatro diferentes: Ley de Seguridad Ciudadana y Competencias Gubernativas, Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio, Ley Orgánica sobre los supuestos previstos en el art. 55.2 de la Constitución y Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta última con el contenido del Capítulo V del proyecto presentado, y reemitiéndose a la Comisión de Interior para su Dictamen.⁹⁰

En este proyecto a la Guardia Civil se le consideraba un Cuerpo de Seguridad del Estado, y se le definía en el art. 70 como *“un Cuerpo militar que, como tal, forma parte del*

⁸⁷ DS. Congreso de los Diputados nº 79, 10-04-1980. Pág. 5342.

⁸⁸ RD 184/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa. (BOE nº 27, 01-02-1984).

⁸⁹ LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. (BOE nº 276, 18-11-2005).

⁹⁰ BOCG. Congreso de los Diputados. nº 73-II. I Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 27-10-1979. Pág. 382/11.

Ejército de Tierra y depende en su organización, personal, disciplina, armamento y servicio militar del Ministro de Defensa".⁹¹

En septiembre de 1985 se presenta un proyecto de Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El Gobierno intenta definir cual es la naturaleza de la Guardia Civil, y así en el preámbulo de la disposición señala:

“De la necesidad de dar cumplimiento al artículo 104.2 de la Constitución se deduce que el régimen estatuario de la Guardia Civil debe ser regulado en la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ello significa que la Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo.

En consecuencia, sin perjuicio del estatuto personal atribuible a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil - por razones de fuero, disciplina, formación y mando -, debe considerarse normal su actuación en el mantenimiento del orden y la seguridad pública, función en la que deben concentrarse, en su mayor parte, las misiones y servicios asumibles por la Guardia Civil.

Con todo ello, se pretende centrar a la Guardia Civil en el que es su auténtico papel en la sociedad actual: garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la protección de la seguridad ciudadana, dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".⁹²

En esta exposición de motivos el Gobierno deja clara su postura en relación al Cuerpo de la Guardia Civil:

1ª. Pretende regular el régimen estatuario de la Guardia Civil, pero deja a salvo el régimen del personal del Cuerpo.

2º. Atribuye a la Guardia Civil, como misión fundamental, garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la protección de la seguridad ciudadana. Es decir la misma que para el Cuerpo Nacional de Policía.

Esta visión del Gobierno fue compartida por la mayoría de los grupos parlamentarios, ya que no sufrió ninguna modificación en el trámite parlamentario, y este párrafo de la exposición de motivos vio la luz tal y como entró en el Congreso.

En el texto del proyecto de ley nos encontramos con varios artículos que se refieren a la Guardia civil. El art. 6 que trata del carácter o consideración que tienen los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones. En su apartado 3 se señalaba que la Guardia Civil tendría la consideración de fuerza armada en el caso de que se encontrarse desempeñando misiones militares.

A este apartado se presentaron varias enmiendas⁹³ que fueron resueltas por la Ponencia del Congreso. Los Grupos Parlamentarios Minoría Catalana y Vasco, junto con el diputado Pérez Royo, propusieron la supresión de este apartado argumentando que la Guardia Civil no debía tener misiones de carácter militar y, por tanto, la consideración de fuerza armada. El diputado Vicens i Giralt, proponía limitar la consideración de fuerza armada al

⁹¹ BOCG. Congreso de los Diputados. nº 73-I. I Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 21-09-1979. Pág.s. 379 y 380.

⁹² BOCG. Congreso de los Diputados. nº 163.I. II Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 18-09-1985. Pág. 3152.

⁹³ BOCG. Congreso de los Diputados. nº 163.I.2. II Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 25-11-1985. Pág. 3170/8.

cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomendaran en tiempo de guerra, y el Grupo Parlamentario Socialista, prefería que esta consideración se remitiera a los términos establecidos en las leyes penales.

La Ponencia estimó positivamente las enmiendas dirigidas a objetivar cuáles debían ser las misiones de carácter militar de la Guardia Civil y aprobó un texto que resultó ser el mismo que se aprobó definitivamente.

Pero, a pesar de que en la exposición de motivos quedaba claro que el régimen estatutario de la Guardia Civil se debería de definir en esta Ley, en el Capítulo III se señalaba textualmente que *el régimen estatutario de la Guardia Civil será el establecido en la presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar*. Otra vez la indefinición y confusión entre régimen del Cuerpo y régimen del personal del Cuerpo. Este apartado tampoco fue enmendado y su redacción inicial no sufrió modificaciones.

El proyecto define en su art. 8 al Cuerpo de la Guardia Civil como un Instituto Armado de naturaleza militar y señala sus dependencias, del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden, matizando que en tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.

Los Grupos Parlamentarios Minoría Catalana y Vasco, y los diputados Pérez Royo y Vicens y Giralt, propusieron enmendar⁹⁴ el texto para atribuirle carácter civil y no militar, así como la dependencia exclusiva del Ministerio del Interior. La Ponencia no estimó las enmiendas y el texto que pasa a la Comisión de Justicia e Interior del Congreso es el mismo con ligeras correcciones gramaticales.

El Capítulo III del proyecto está dedicado a la Guardia Civil. El primer artículo se refiere a la estructura y régimen estatutario, el segundo a las competencias de los Ministerios de Defensa e Interior, y el tercero al régimen disciplinario y derechos políticos y sindicales. Al igual que en los otros artículos, los diputados Pérez Royo y Vicens y Giralt, y el Grupo Parlamentario Minoría Catalana presentaron enmiendas⁹⁵ en el sentido de que desaparecieran las referencias a lo militar, pero no prosperaron.

Las posturas de cada uno de los Partidos Políticos en relación con la naturaleza que debía tener la Guardia Civil se reflejan en los debates que se producen en la Comisión de Justicia e Interior los días 20 y 21 de noviembre de 1985.

Dentro del Grupo Parlamentario Mixto en el Congreso, exponen su postura Esquerra Republicana de Catalunya (ERC) y Euskadiko Ezkerra (EE).

El Diputado Vicent i Giralt (ERC) presenta la enmienda 554 en la que propone la siguiente redacción al art.8.b: *“La Guardia Civil, que es un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del Ministerio del Interior. En tiempo de guerra la Guardia Civil pasará a depender del Ministerio de Defensa y desempeñará las misiones de carácter militar que se le encomienden”*.⁹⁶

Justifica su enmienda en que, como su propio nombre indica, la Guardia Civil debe ser civil y no militar, para de esta forma cambiar la naturaleza del Cuerpo que le había dado el General Franco. Sin embargo, para facilitar el acuerdo con el grupo socialista, aceptaban la

⁹⁴ BOCG. Congreso de los Diputados. nº 163.I.2. II Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 25-11-1985. Pág. 3170/9.

⁹⁵ BOCG. Congreso de los Diputados. nº 163.I.2. II Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. 25-11-1985. Pág. 3170/11.

⁹⁶ DS. Congreso de los Diputados, Comisión de Justicia e Interior. nº 369. 21-11-1985. Pág. 11264.

denominación de instituto armado. También aceptaban esta acepción porque instituto armado según el artículo 28 de la Constitución, hace alusión a la clase de disciplina que debe tener un Cuerpo como el del Guardia Civil, es decir una disciplina rígida de tipo militar, pero sólo para aceptar esta clase de disciplina.

En cuanto a la cuestión de la doble dependencia interpreta este grupo que doble quiere decir nula dependencia, es decir no depender de nadie. Como ejemplo reciente alude a los episodios del 23 de febrero de 1981. Para ERC, la doble dependencia significa crear una policía autónoma en el sentido de que no dependa del poder ejecutivo. Por todo ello proponen en la enmienda la dependencia única del Ministerio del Interior, salvo en tiempo de guerra en la que la exclusividad la tendría el Ministerio de Defensa. Esta enmienda no prosperó.

Euskadiko Ezkerra también expresa su oposición radical a que la Guardia Civil mantenga su carácter militar, y manifiesta en la Comisión que se pierde una ocasión histórica para desmilitarizar al cuerpo. Propone que en caso necesario se militarice a la Guardia Civil por decreto cuando sea necesario, al igual que se puede hacer con otros funcionarios. En cuanto a la doble dependencia del Cuerpo, consideran que en caso de que se apruebe la misma se debería de hacer por ley orgánica, tanto el ordenamiento civil como el militar. Es decir considera que todas las funciones militares que se le pudieran asignar deberían de estar reguladas en la Ley Orgánica de Defensa Nacional.⁹⁷

El Partido Nacionalista Vasco, que en esta legislatura tenía Grupo Parlamentario propio, expresó su postura a través del Diputado Vizcaya Retana. Para el PNV La Guardia Civil debería tener un carácter civil y no militar, por ser mas acorde con el Estado social y democrático que establece la Constitución. No le parecen suficientes las razones que argumenta el Partido Socialista para defender el carácter militar y mantiene la consideración de instituto armado de carácter civil, por entender que el número mínimo de funciones militares que en determinados caso se le pueden asignar por el Ministro de Defensa no justifica por si mismo el carácter militar del Cuerpo.⁹⁸

La misma posición defiende Convergencia y Unión (CIU) en cuanto a la naturaleza, exponiendo que mejor hubiera sido no definir en esta ley el carácter de la Guardia Civil, sino seguir dejándola en la indefinición existente hasta ahora. El Diputado Trias de Bes i Serra, llega más lejos y propone la posibilidad de sindicación en el Cuerpo ya que no debería tener naturaleza militar.⁹⁹

Posición distinta adopta el partido de Unión de Centro Democrático, al considerar que el carácter militar del cuerpo viene dado por razones históricas y por razón de su propia naturaleza. Este Grupo Centrista en el Congreso está a favor del modelo policial articulado en dos grandes cuerpos, uno civil y otro militar. Considera que ha funcionado bien y que otros países de nuestro entorno lo tienen también. En coherencia con esta postura no objeta ninguna de las limitaciones a los derechos fundamentales que en la ley se regulan (sindicación, derechos, libertades). En cuanto a la regulación de las funciones militares consideran que deben regularse por ley y no dejarse al arbitrio del Ministro o del Gobierno.

El Grupo Popular está totalmente de acuerdo con la redacción dada en la Ponencia en cuanto a la naturaleza del Cuerpo y va un paso más al enmendar el texto para introducir una modificación en cuanto al régimen disciplinario aplicable a la Guardia Civil. El Proyecto señalaba que se regiría a efectos disciplinarios por su normativa específica, Coalición Popular

⁹⁷ DS. Congreso de los Diputados, Comisión de Justicia e Interior. nº 369. 21-11-1985. Pág. 11265.

⁹⁸ DS. Congreso de los Diputados, Comisión de Justicia e Interior. nº 369. 21-11-1985. Pág. 11266.

⁹⁹ DS. Congreso de los Diputados, Comisión de Justicia e Interior. nº 369. 21-11-1985. Pág. 11267.

propuso que se aplicara la Ley Orgánica del Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. Esta enmienda fue rechazada.

La postura mantenida por el Grupo Parlamentario Socialista, como no podía ser de otra manera, coincidía plenamente con la opinión expresada por el Gobierno en el Proyecto de Ley presentado a las Cortes. Esta posición se resume perfectamente en la defensa que realiza el Senador Moreno Franco del PSOE en la presentación del Dictamen de la Comisión de Presidencia del Gobierno e Interior en el Senado.¹⁰⁰

Los argumentos por la que los socialistas mantienen la naturaleza militar de la Guardia Civil las resume el Senador en los siguientes puntos:

- 1.- “*Por que es un compromiso electoral*”.
- 2.- Por que todo cambio en la administración de la seguridad pública no debe ser traumático para los ciudadanos.
- 3.- Por que para éste y cualquier Gobierno conviene mantener dos cuerpos policiales con naturalezas distintas.
- 4.- Por respeto a la tradición.
- 5.- Por que “*si no existiera en España un instituto armado de carácter militar, habríamos de inventarlo*”.

En el Senado se introdujo un cambio importante en cuanto a las competencias de los Ministerios de Defensa e Interior. Se presentaron dos enmiendas transaccionales en las que proponían la siguiente redacción:

“*Artículo 14.*

2. Conjuntamente los Ministros de Defensa e Interior dispondrán todo lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, y propondrán al Gobierno el nombramiento del titular de la Dirección General de la Guardia Civil, axial como la normativa reguladora del voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma.

*3. El Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil, ejerciendo, respecto al voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma, las competencias que normativamente les correspondan”.*¹⁰¹

Estas enmiendas fueron suscritas por los Grupos Parlamentarios Socialista, Popular, Senadores Nacionalistas Vascos y Cataluña al Senado. De esta forma se otorgaban competencias al Ministro de Defensa, en aquellas materias que tenían que ver con el carácter militar que se le estaba asignando al Cuerpo: selección, formación, perfeccionamiento, ascensos y situaciones.

Por parte del Grupo Parlamentario Senadores Nacionalistas Vascos (SNV) se presentaron dos enmiendas, 78 y 80, para añadir un nuevo párrafo en el que se detallara que la Guardia Civil dependía del Ministerio de Economía y Hacienda para todo lo concerniente a las funciones fiscales y de persecución del contrabando, pero no prosperaron.¹⁰²

¹⁰⁰ DS. Senado. nº 146. 12-02-1986. Pág. 6921.

¹⁰¹ DS. Senado. nº 146. 12-02-1986). Pág. 6922.

¹⁰² BOCG. Senado. nº 326.b. II Leg.. Serie II. 06-02-1986. Pág. 62.

3. EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL.

3.1. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DESDE LA CREACIÓN HASTA 1890.

Desde el primer momento de la creación del cuerpo, se aprecia la intención del legislador de someterla a un régimen disciplinario estricto, superior al de los demás cuerpos dedicados al mantenimiento de la seguridad pública. En el art. 12 del primer decreto fundacional se señala que *“el cuerpo de guardias civiles en cuanto a la organización y disciplina dependen de la jurisdicción militar”*.¹⁰³ En el decreto de 13 de mayo de 1844¹⁰⁴ la disciplina se le atribuye al Ministerio de la Guerra, por lo que se puede deducir que el régimen disciplinario a aplicar a los guardias civiles sería el mismo que al personal de los Ejércitos. Pero éste va más allá. En el art. 3º del Reglamento militar se señala que el Cuerpo de guardias civiles *“será regido por las ordenanzas generales del ejército, observando à mas de estas lo que para su servicio particular y privativo se expresa en su reglamento especial”*. El régimen que regirá para el nuevo cuerpo se contempla en el Capítulo VI. Disciplina, del Reglamento Militar. Consta de 10 artículos. En el 1º se hace una definición de la disciplina que por su claridad merece la pena transcribir:

“La disciplina, que es el elemento mas principal de todo cuerpo militar, lo es aún y de mayor importancia en la Guardia Civil, puesto que la diseminación en que ordinariamente deben hallarse sus individuos hacen mas necesario en este cuerpo inculcar el mas riguroso cumplimiento de sus deberes, constante emulación, ciega obediencia, amor al servicio, unidad de sentimientos y honor y buen nombre del Cuerpo”.

En el art. 2 se señala que serán de aplicación las Reales Ordenanzas para la imposición de los arrestos a los militares de los ejércitos en las faltas o delitos en los que incurrieren.

Pero, además de las que se tipifican para los militares, se señalan en el art.3 las siguientes:

“Primera. Toda contravención a las obligaciones marcadas en los artículos anteriores (obligaciones generales), y las que se señalan en el reglamento de su servicio especial. (Reglamento para el Servicio).

Segunda. La inexactitud en el servicio, así de día como de noche.

Tercera. Todo desarreglo de conducta.

Cuarta. El vicio de juego.

Quinta. La embriaguez.

Sexta. El contraer deudas.

Sétima. El entretener relaciones con personas sospechosas.

Octava. La concurrencia à tabernas, garitos ó casas de mala nota o fama.

Novena. La falta de secreto.

Décima. El quebrantamiento de los castigos ó penas impuestas.”

¹⁰³ Real Decreto de 28 de marzo de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3486, 31-03-1844).

¹⁰⁴ Real Decreto de 13 de mayo de 1844. (Gaceta de Madrid nº 3530, 14-05-1844).

También se especifican las sanciones a imponer por la comisión de las infracciones antes enumeradas cuando éstas sean cometidas para las clases de tropa.

“Primera. El arresto en cuartel ó calabozo.

Segunda. La traslación con nota de una brigada, sección ò compañía a otra.

Tercera. La suspensión de empleo.

Cuarta. La deposición ò privación, bajando a servir la última clase.

Quinta. El bajar á segunda clase los guardias civiles que lo sean de primera.

Sexta. La separación o expulsión del cuerpo, con mala licencia, ò volviendo a continuar su empeño en el fijo de Ceuta, según lo requiera la falta y la posición particular del individuo que la cometa”.

Se definen también las facultades específicas que ostentan los oficiales, y que varían en relación con las de los oficiales del ejército. Así los *“primeros gefes tendrán sobre los oficiales y tropa de su tercio todas las facultades que las Reales ordenanzas señalan a los coroneles de los regimientos”*.

Como diferencia sustancial con el régimen propiamente militar podemos señalar las facultades que se otorgan a las autoridades civiles, en concreto al Ministro de la Gobernación y a los *gefes políticos*, figura de características similares a los Gobernadores Civiles. Estas potestades se recogen en el Reglamento para el Servicio.

“Art. 10. Por el ministerio de la Gobernación podrá suspenderse á cualquier gefe ó subalterno de esta fuerza cuando por su apatía ó cualquier otra causa se entorpezca el servicio...

*Art. 13. El gefe político podrá suspender al gefe de escuadron o compañía y á cualquier subalterno, que sin mediar expresa orden superior no dé cumplimiento á las disposiciones tomadas por la autoridad civil en el circulo de sus facultades, ó que por cualquier motivo entorpezca el servicio...”*¹⁰⁵

En estos casos el Reglamento indica que cuando las autoridades civiles observen la infracción deberán dar cuenta al Ministerio de la Guerra. Y dado que la fuerza de la Guardia Civil podía ser empleada por parte de los Comisarios y los Alcaldes, se establece un procedimiento para que estos puedan dar oportuna cuenta al *gefe político*.

3.2. CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR DEL EJÉRCITO DE 1890.

Esta normativa de especial aplicación para la Guardia Civil, más dura que para el ejército, subsistió hasta que el Código de Justicia Militar del Ejército de 1890¹⁰⁶ la deroga de forma tácita al señalar: *“Art.750. Quedan derogadas todas las leyes y demás disposiciones relativas a organización y atribuciones de los Tribunales de Guerra, leyes penales del Ejército y procedimientos militares y cuantas se opongán al cumplimiento de la presente ley”*.

Dentro del Tratado Segundo, *“Leyes penales”*, se incluye el Título XI que regula las *“Faltas y correcciones.”*. En los art. 310 al 339 se diseña un régimen disciplinario militar de

¹⁰⁵ Real Decreto de 9 octubre 1844. Reglamento para el servicio de la Guardia Civil. (Gaceta de Madrid nº 3679, 10-10-1844).

¹⁰⁶ Real Decreto de 27 de septiembre de 1890. Código de Justicia Militar (Gaceta de Madrid nº 277 a 284, 04-10-1890 a 11-11-1890).

aplicación a la Guardia Civil. Las faltas disciplinarias las divide en graves y leves, las primeras se castigan mediante un procedimiento especial y las leves directamente por los Jefes que las observen. Contempla una tipificación exhaustiva tanto de las infracciones como de las sanciones a imponer, recogiendo expresamente el principio de tipicidad en cuanto a estas últimas. “Art. 317. *No se impondrá ninguna corrección que no se halle establecida en esta ley*”. También se regula la extinción de la responsabilidad disciplinaria, fijándola en un año para las faltas graves y dos meses para las leves.

Este sistema disciplinario sigue vigente, con pequeñas modificaciones hasta el año 1945, en el que se promulga un nuevo Código de Justicia Militar, que refunde los correspondientes al Ejército de Tierra, la Armada y al Ejército del Aire.

3.3. CÓDIGO DE JUSTICIA MILITAR DE 1945.

El Código de Justicia Militar de 1945¹⁰⁷ reúne en un solo texto el Código de Justicia Militar del Ejército, Código Penal de la Marina de Guerra, Ley de organización y atribuciones de los Tribunales de Marina, Ley de enjuiciamiento militar de Marina y Leyes Especiales, extendiendo la jurisdicción al ámbito aéreo.

Se identifica en este Código una parte, la Tercera, relativa a las faltas y sus correcciones. El concepto general de las faltas aparece formulado en el mismo lugar que el de los delitos. La clasificación en faltas graves y leves es similar al Código anterior así como su contenido. El nuevo Código desarrolla la materia en los siguientes Capítulos:

I. Disposiciones Generales. Se señalan cuales son las faltas graves y leves, se señalan las correcciones con que respectivamente pueden castigarse cada una de ellas.

II. Faltas graves. Se distribuyen en tres Secciones. La Primera regula la desertión simple, en territorio nacional y en tiempo de paz con presentación espontánea dentro de los ocho días, y la no incorporación a filas. La Sección Segunda regula el abuso de autoridad y el uso indebido de atribuciones. Estas faltas se sancionan con arresto militar. Y en la Tercera se recogen otra serie de faltas graves dispersas en los diferentes Códigos.

III. Faltas leves. Sigue la misma sistemática que el Código de 1890. Se endurecen los castigos para las faltas de embriaguez, que hasta ese momento se castigaban la primera vez con reprensión y a partir de la entrada en vigor del nuevo Código la sanción es de arresto de un mes.

IV. Disposición común a los capítulos anteriores. Se introduce como novedad la de que para determinar en todo caso la reincidencia en faltas leves o graves será preciso que las anteriores estén ya sancionadas en la fecha en que la nueva infracción se cometa fijando así una verdadera doctrina en la materia.

El contenido material del Código de Justicia Militar de 1945 se mantiene vigente cuarenta años, hasta que se produce la promulgación de cuatro leyes orgánicas que pasan a regular los ilícitos penales (Código Penal Militar)¹⁰⁸, disciplinarios (Código Disciplinario Militar)¹⁰⁹, las normas del procedimiento (Código de Enjuiciamiento Militar)¹¹⁰ y la organización, planta y demarcación judicial (Organización Judicial Militar).¹¹¹

¹⁰⁷ Ley 17 de julio de 1945 por la que se aprueba y promulga el Código de Justicia Militar. (BOE nº 201 al 217, 20-07-1945).

¹⁰⁸ LO 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar. (BOE nº 296, 11-12-1985).

¹⁰⁹ LO 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 286, 29-11-1985).

3.4. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS DE 1985.

La disposición adicional segunda¹¹² de la LO 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar, señalaba que el Gobierno presentaría a las Cortes, en el plazo de seis meses, un proyecto de ley que estableciera los principios fundamentales del régimen disciplinario en los Ejércitos. Este mandato no se materializó hasta enero de 1985, cuatro años después, en el que presenta el proyecto de ley orgánica¹¹³.

Con esta Ley se derogaba el Tratado II del Código de Justicia Militar de 1945 en lo referente a las faltas y las principales novedades que introducía esta nueva regulación podemos resumirlas en:

- Las faltas disciplinarias se califican en graves y leves, arbitrándose un procedimiento especial para la imposición de sanciones extraordinarias, denominado expediente gubernativo.
- La duración de las sanciones consistentes privación de libertad, por la comisión de faltas leves y graves se reducen a la mitad. Para las leves de uno a treinta días, y para las graves de un mes y un día a tres meses.
- Se establecen otras sanciones de restricción de libertad como privación de salida de las Unidades o suspensión de permisos discrecionales o la de pérdida de destino para las faltas graves.
- El catálogo de faltas leves y graves se concreta en dos artículos, aunque se mantiene el tipo abierto proveniente del antiguo Código de Justicia Militar.
- Se articula un sistema de competencia sancionadora de cada uno de los mandos, desde el Ministro de Defensa al Jefe de Pelotón, donde a cada uno de ellos le corresponde potestad sancionadora para imponer sanciones en mayor o menor extensión según jerarquía y empleo.
- Los procedimientos disciplinarios son preferentemente escritos, salvo el de las faltas leves que es oral, garantizándose los derechos de audiencia, motivación de las resoluciones y de defensa que podrá ejercerse por letrado o militar.
- Se define un sistema de recursos en el que destacan la doble alzada y el recurso de reposición, y el novedoso recurso contencioso disciplinario militar para las faltas graves.
- Se regula someramente la cancelación de notas desfavorables aunque se remite a la regulación posterior.

En su art. 3 se señalaba que estarán sujetos a este régimen disciplinario los militares profesionales que integran las situaciones de actividad y de reserva, y por lo tanto, en este año 1985, en la que todavía no se había promulgado la LOFCS, los guardias civiles eran considerados a todos los efectos militares profesionales. Pero con la imposición de sanciones a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, y la resolución de los oportunos recursos se empezó a plantear la constitucionalidad de su aplicación al Cuerpo.

¹¹⁰ LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. (BOE nº 92, 18-04-1989).

¹¹¹ LO 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. (BOE nº 171, 18-07-1987).

¹¹² LO 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar. (BOE nº 280, 21-11-1980).

¹¹³ BOCG. Congreso de los Diputados. II Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 131-1. 28-01-1985.

3.5. SENTENCIA 194/1989, DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE 16 DE NOVIEMBRE DE 1989.

El 9 de marzo de 1987, el Cabo D. Manuel Rosa Recuerda, destinado en la Comandancia de la Guardia Civil de Sevilla presentó ante la Delegación del Gobierno de Madrid, actuando como mandatario verbal del resto de promotores, una solicitud de inscripción de una asociación denominada Unión Democrática de Guardias Civiles, que según sus Estatutos, era de carácter profesional, social y cultural.

Al día siguiente, se le respondió que por ser la asociación de ámbito nacional se elevaba su solicitud a la Dirección General de Política Interior. El 17 de marzo dicha Dirección General devolvía al Cabo 1º la documentación presentada por no tener relación con las atribuciones de esta dependencia. El 20 de marzo, el letrado del mencionado Cabo 1º formuló recurso de alzada ante el Ministerio del Interior, a fin de obtener la inscripción de la mencionada asociación.

El 20 de abril se le comunica que se ha dado traslado de su recurso citado a la Secretaría de Estado para la Seguridad-Dirección de la Seguridad del Estado, para que por su Registro especial de carácter profesional se adopte, en su caso, la resolución más pertinente en derecho. Pero el recurso no fue resuelto.

El 27 de abril, el Director general de la Guardia Civil ordena la incoación de un expediente disciplinario contra el Cabo 1º Rosa por presunta falta grave consistente en hacer reclamaciones, peticiones o manifestaciones contrarias a la disciplina o formularlas con carácter colectivo. Este procedimiento sancionador concluye el 17 de agosto de 1987 con la imposición de tres meses de arresto por una falta grave consistente en hacer peticiones contrarias a la disciplina prevista en el art. 9.15 de la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

La privación de libertad dio comienzo el 23 de septiembre de 1987, y al día siguiente se instó ante el Juzgado de Instrucción núm. 6 de Sevilla un recurso de habeas corpus contra el arresto disciplinario.

Por auto de 25 de septiembre, y tras el preceptivo informe del Ministerio Fiscal, el Juzgado de Instrucción declaró su incompetencia para tramitar el recurso de habeas corpus basándose en que la competencia era de la jurisdicción militar a la vista de la condición de Guardia Civil del reclamante.

El sancionado interpuso dos recursos de amparo, uno contra la resolución sancionadora y otro contra la inadmisión del procedimiento de habeas corpus, que se acumularon en el Tribunal Constitucional y se resolvieron en la sentencia que estamos comentando.

El Pleno del Tribunal Constitucional que dictó esta sentencia estaba compuesto por D. Francisco Tomás y Valiente, como Presidente; D. Francisco Rubio Llorente, D. Antonio Truyol Serra, D. Fernando García-Mon y González-Regueral, D. Carlos de la Vega Benayas, D. Eugenio Díaz Eimil, D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, D. Jesús Leguina Villa, D. Luis María López Guerra, D. José Luis de los Mozos y de los Mozos, D. Álvaro Rodríguez Bereijo y D. Vicente Gimeno Sendra.

Iniciada la deliberación en el Pleno y no habiendo prosperado la Ponencia presentada por D. Eugenio Díaz Eimil, el Presidente acordó hacerse cargo de la misma para expresar la opinión del Pleno, emitiéndose voto particular por los magistrados D. Carlos de la Vega Benayas y D. Eugenio Díaz Eimil.

Los recursos planteaban básicamente tres preguntas: ¿Es aplicable a la Guardia Civil el régimen disciplinario militar y en particular lo era para sancionar al Cabo Rosa? En caso afirmativo, ¿es competente la jurisdicción militar para ejercer el control jurisdiccional sobre las sanciones disciplinarias impuestas a un Guardia Civil? y ¿corresponde a la jurisdicción militar conocer de la solicitud de habeas corpus cuando la detención supuestamente ilegal proceda de un acto de cuya revisión jurisdiccional deba conocer la jurisdicción castrense?

Con respecto a la primera pregunta, que es la que ahora interesa, el Tribunal Constitucional señaló en esta sentencia:¹¹⁴

“Sobre la aplicabilidad del régimen disciplinario militar a la Guardia Civil este Tribunal tiene ya una doctrina reiterada. En la primera de sus sentencias al respecto (STC 31/1985, fundamento jurídico 5.º) (RTC 1985\31) el Tribunal, después de aludir al aspecto sancionador de la Administración militar a la que a contrario sensu se refiere el art. 25.3 de la Constitución, y después de la cita del art. 28.1 de la propia Constitución, al indicar que la Ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar, concluye que de ahí resulta que la Constitución contempla como ajustado a la misma el que la Ley pueda sujetar a la disciplina militar a los Institutos armados o a otros Cuerpos, por lo que no puede afirmarse que la aplicación del régimen disciplinario sancionador de carácter militar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado sea contraria a la Constitución, aun cuando ello suponga excluirlos en este aspecto de la Administración Civil. Por ello, la procedencia de aplicar este régimen es un problema de mera legalidad. El razonamiento se repitió con transcripción parcial del párrafo que acabamos de citar en otra Sentencia del Tribunal (STC 93/1986 fundamento jurídico 7.º) (RTC 1986\93)...

...Por consiguiente, la normativa disciplinaria propia de la Guardia Civil es, mientras no se prevea otra propia o singularidades específicas, la de las Fuerzas Armadas.

Y es que ciertamente así se desprende tanto de los citados preceptos de la LO 2/1986, como de los art.s. 5, 19.2, 21, 22 y 29 de la LO 12/1985, de 27 de noviembre de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas...

*... Reiteramos una vez más 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** (ATC 1.265/1988), y añadimos que esta previsión legislativa contenida en el art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986 y antes en el art. 38.2 de la L.O. 6/1980, **no puede quedar indefinidamente incumplida**, dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar. El legislador debe ser fiel a su propósito, zanjando de una vez por todas indefiniciones legislativas sobre la especificidad a estos efectos de la Guardia Civil, y **regulando la materia disciplinaria de dicho Instituto armado de un modo directo y positivo** y no, como hasta ahora, por medio de técnicas de exclusión y de remisión”.*

Como ya indicamos, se formuló un voto particular discrepante con la sentencia suscrito por los magistrados D. Carlos de la Vega Benayas y D. Eugenio Díaz Eimil. En el mismo se señalaba:

“Entendemos que los art.s. 28 y 29 de la Constitución autorizan al legislador a someter a disciplina militar el Benemérito Instituto de la Guardia Civil, pero negamos que, a través de una interpretación expansiva incompatible con el modelo constitucional, pueda llegarse a la conclusión de que tal sometimiento convierta a la Guardia Civil en un Cuerpo

¹¹⁴ FJ 4º. STC 194/1989, de 16 de noviembre. (BOE nº 291, 05-12-1989).

estrictamente castrense y a sus miembros en militares profesionales, pues ello equivale a restaurar un Cuerpo de Policía militarizada en todos sus órdenes, que la Constitución ha querido superar de acuerdo con los valores y principios democráticos que la inspiran.

La Constitución, en dichos arts. 28 y 29, habla, en efecto, de Cuerpos «sometidos a disciplina militar», cosa bien distinta del concepto «naturaleza militar», pero el sometimiento a dicha disciplina del Cuerpo de la Guardia Civil, únicamente explicable por razones históricas, no puede alcanzar otro significado, en una interpretación secundum constitutionem, que la de superar la prohibición del art. 25.3 de la Constitución, haciendo constitucionalmente lícita, en aras de una más enérgica disciplina -que el propio legislador no ha considerado necesaria en el otro Cuerpo de Seguridad del Estado- la imposición de sanciones de privación de libertad, pero que en modo alguno permiten entender que aquel contenido normativo lleve a desnaturalizar la condición de la Guardia Civil como Cuerpo de Policía no integrado por la Constitución en las Fuerzas Armadas, hasta el punto de convertirlo en un Cuerpo «estrictamente castrense», a pesar de que su cometido esencial de cumplir funciones de policía en el orden civil hace constitucionalmente inaceptable esa conversión. Y si ésta ha sido realizada (previo incumplimiento del mandato contenido en el art. 38 de la L. O. 6/1980 y reiterado por el art. 15.1 de la L. O. 2/1986 de dotar a la Guardia Civil de un reglamento disciplinario específico), por leyes militares, primero de manera directa y después de forma explícita, a través de un proceso de progresiva militarización que culmina en el art. 4 de la Ley 17/1989, de 19 de julio, eso no ha sido sino a costa de chocar con nuestra Constitución que, repetimos, configura a las Fuerzas Armadas como una Institución nacional para la defensa exterior y para garantizar el ordenamiento constitucional, no el orden jurídico interno o público, concepto este, el de orden público (en absoluto equiparable al de ordenamiento constitucional), que compete a la policía o seguridad interior, de la que la Guardia Civil forma parte”.

Esta sentencia es la que impulsa al Gobierno a remitir al Congreso, antes de un año, el 9 de octubre de 1990, un proyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.¹¹⁵

En el preámbulo de este proyecto se señala que la LOFCS define al Cuerpo de la Guardia Civil, como un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones denominadas policiales y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las funciones de carácter militar que se le puedan encomendar en tiempo de paz, así como completamente en tiempo de guerra y durante el estado de sitio. Incide en que, la propia LOFCS, establece en su art. 15 que dada esa condición de Instituto Armado de naturaleza militar, la Guardia Civil, se debe regir a efectos disciplinarios, por una normativa específica.

El Gobierno señala también que queda inequívocamente determinada la naturaleza del Cuerpo de la Guardia Civil como Instituto Armado de naturaleza militar y la consecuente exigencia de especificidad respecto de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Estado en cuanto a su régimen disciplinario, la aplicación a la Guardia Civil del Régimen propio de las Fuerzas Armadas debe considerarse meramente provisional, como ha indicado el Tribunal Constitucional.

Este régimen disciplinario específico, basado en el militar, resalta que la disciplina constituye uno de los valores esenciales de los Cuerpos en los que la jerarquía representa uno de los principios cardinales de organización, circunstancia que concurre de forma muy destacada en la Guardia Civil, en la que, como se ha puesto de relieve, se manifiesta un doble

¹¹⁵ BOCG. Congreso de los Diputados. IV Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 40-1. 09-10-1990.

carácter de Cuerpo integrante de las Fuerzas de Seguridad y de Instituto Armado de naturaleza militar.

Sobre esta base, el proyecto regula la atribución y ejercicio de la potestad disciplinaria en función de los principios de dependencia orgánica y funcional contenidos en la LOFCS. Tipifica las faltas y sanciones. Establece los procedimientos sancionadores con expresión del régimen de garantías, e incluye el régimen de recursos administrativos y judiciales, fijando la exclusiva competencia en este ámbito de la jurisdicción militar como consecuencia de la naturaleza militar del Cuerpo.

3.6. RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE 1991.

Este proyecto de ley orgánica, después de su trámite parlamentario, fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados el 30 de Mayo de 1991¹¹⁶ y publicado el 18 de junio¹¹⁷, entrando en vigor al día siguiente.

Este nuevo régimen supuso la emancipación de la Guardia Civil de las Fuerzas Armadas en materia disciplinaria, aunque el contenido del mismo fuese muy similar al recogido para el resto del personal militar.

Como principales diferencias con la regulación militar podemos señalar las siguientes:

- A. Clasificación de las infracciones disciplinarias en leves, graves y muy graves, a similitud del resto de regimenes administrativos sancionadores.
- B. Introducción de la sanción de carácter económico, no existente en el ámbito disciplinario militar.
- C. Para la separación del servicio se requiere informe previo del Ministro del Interior.

Este régimen disciplinario se mantuvo sin variaciones durante casi diecisiete años, salvo la operada a finales de 1998 para adaptarlo a las modificaciones de la legislación militar¹¹⁸, hasta la entrada en vigor del actual, el 24 de enero de 2008. Las modificaciones que se introdujeron en el año 1998 fueron básicamente las siguientes:

1. Se someten a los alumnos de los centros de formación al régimen disciplinario con las peculiaridades propias de la docencia.
2. Se adaptan los tiempos de la infracción disciplinaria de ausencia de destino o residencia a los del delito militar de abandono de destino.
3. Se introducen las infracciones disciplinarias tipificadas en la Ley Orgánica por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.¹¹⁹
4. Se reduce la duración del arresto por falta grave a dos meses.
5. Se dota de potestad sancionadora a los Jefes de Unidades o grupos temporales.

¹¹⁶ BOCG. Congreso de los Diputados. IV Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 40-12. 31-05-1991.

¹¹⁷ LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. (BOE nº 145, 18-06-1991).

¹¹⁸ LO 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 289, 03-12-98). DA 4ª.

¹¹⁹ LO 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. (BOE nº 186, 05-08-1997). DA 7ª.

CAPÍTULO II

DERECHOS Y DEBERES

CAPÍTULO II. DERECHOS Y DEBERES.

Desde su creación el Cuerpo de la Guardia Civil se ha ido adaptando a la realidad de la sociedad a la que servía y a las necesidades que el servicio a los ciudadanos habían ido demandando. La Constitución Española de 1978 supuso un hito esencial en esta evolución que incluyó una serie de previsiones en relación con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que en el caso de la Guardia Civil adquirirían mayor singularidad debido a la condición de Instituto Armado de naturaleza militar. En concreto, en el art. 104.2 se recoge la reserva de Ley Orgánica para regular el Estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ha sido el marco a partir del cual se ha ido configurando la regulación positiva aplicable a los miembros de la Guardia Civil y a partir de ella fueron promulgadas la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, y la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Pero para completar totalmente el estatuto personal de los guardias civiles faltaba una norma que regularizara el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas; reconocidos y garantizados para todos los ciudadanos y que, dando cumplimiento a las previsiones constitucionales que los reconocen y garantizan, limitara aquellos que la Constitución restringe a los servidores públicos, justificadas por las responsabilidades que se les asignan y que, en todo caso, están definidas y proporcionadas a la naturaleza y a la trascendencia que el mantenimiento de la seguridad pública exige de los responsables de su garantía. Esta norma fue la LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

Los grandes objetivos que inspiraron esta Ley fueron:

- 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.
- Que la regulación responda a la realidad social del Cuerpo y a lo que la sociedad exige de sus miembros.
- Recoger el derecho de asociación profesional de los guardias civiles, y la extensión, forma de ejercicio y configuración de las asociaciones profesionales.

Salvo las limitaciones específicas, el catálogo de derechos y deberes de los guardias civiles es coincidente con el del resto de ciudadanos. Se recoge la igualdad en el régimen interno y funcionamiento del Cuerpo, así como la igualdad profesional entre los hombres y mujeres que integran el Cuerpo de la Guardia Civil. En el caso del derecho de libertad de residencia y circulación, la Ley contiene determinadas previsiones que amparan las limitaciones que puedan aplicarse a dichos derechos en virtud del cumplimiento de los servicios que corresponden a los guardias civiles. Especialmente se destaca el reconocimiento a los guardias civiles del derecho fundamental de asociación en una doble vertiente: la genérica, que podrán ejercer de acuerdo con lo dispuesto en la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación; y la específicamente profesional, cuyo tratamiento detallado se efectuará posteriormente.

El catálogo de derechos encuentra su correlativa enunciación de los deberes de los miembros de la Guardia Civil, iniciándose con el deber de acatamiento a la Constitución y el ordenamiento jurídico, incluyendo las obligaciones propias de los Guardias Civiles en aspectos tan relevantes como el respeto a la jerarquía y la subordinación, que el uso de la fuerza en el ejercicio de sus funciones sea siempre legítimo, así como lo relativo a las

obligaciones profesionales de residencia, incompatibilidades y sometimiento a reconocimientos psicofísicos para determinar su aptitud para el servicio.

Tras incluir los deberes que se configuran, simultáneamente, como derechos-deberes (defensa de España o uso de uniforme), la Ley recoge el catálogo de los derechos profesionales de los miembros de la Guardia Civil, determinando el marco al que habrá de ajustarse, posteriormente, la normativa de desarrollo que se apruebe en relación con aspectos tan relevantes para la vida de los Guardia Civiles como la jornada, el horario, la prevención de riesgos laborales, la presentación de quejas o su régimen retributivo.

Por último la Ley recoge la regulación, absolutamente novedosa, del derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, lo que venía constituyendo una realidad, amparada incluso por el Tribunal Constitucional, pero no contemplada en el ordenamiento jurídico.

Esta Ley Orgánica entra en vigor el 12 de noviembre de 2007, y el 20 de diciembre, la Dirección General de la Guardia Civil dicta una Orden General¹²⁰ para ordenar el inicio de los trámites administrativos de desarrollo reglamentario y poner en marcha la parte relativa al derecho de asociación que no requería dicho desarrollo.

¹²⁰ OG nº 13, de 3 de diciembre de 2007, del ejercicio de ciertos derechos que, reconocidos en la LO 11/2007 de 23 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, no precisan desarrollo reglamentario. (BOGC nº 35, 20-12-2007).

1. LIMITACIONES DE LOS DERECHOS FUNDAMENTALES.

Las limitaciones de los derechos fundamentales de los miembros de los Cuerpos de Policía las podemos estudiar desde tres vertientes: Internacional, constitucional e interno. En cuanto a los derechos fundamentales objeto de restricción vamos a estudiar los de reunión y manifestación, asociación, sindicación, huelga, expresión e información, libertad y seguridad, y tutela judicial.

La primera reflexión que queremos señalar en torno a los derechos fundamentales es que estos no son ilimitados. Así lo reflejó el Tribunal Constitucional en una de sus primeras sentencias con ocasión de un recurso de amparo en relación con el derecho de huelga. *“Ningún derecho constitucional, sin embargo, es un derecho ilimitado. Como todos, el de huelga ha de tener los suyos, que derivan, como más arriba se dijo, no sólo de su posible conexión con otros derechos constitucionales, sino también con otros bienes constitucionalmente protegidos. Puede el legislador introducir limitaciones o condiciones de ejercicio del derecho, siempre que con ello no rebase su contenido esencial”*.¹²¹

La importancia del ordenamiento internacional en nuestro derecho positivo está reflejada en el art. 96.1 CE *“Los Tratados internacionales válidamente celebrados, una vez publicados oficialmente en España, formarán parte del ordenamiento interno”* y en el art.10.2 CE *“Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de los Derechos Humanos y los Tratados y Acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España”*. El Tribunal Constitucional desde su creación ha manifestado la importancia de estas normas a la hora de delimitar estos derechos, ya en el año 1981 indicaba que *“los textos internacionales ratificados por España son instrumentos valiosos para configurar el sentido y alcance de los derechos que recoge la Constitución”*.¹²²

Los textos internacionales que analizaremos serán la Declaración Universal de Derechos Humanos (DUDH), el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDC), el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDE), el Convenio para la protección de los Derechos del Hombre y de las Libertades Públicas (CEDH) y el Código Europeo de ética de la Policía (CEEP).

Podemos considerar que los textos internacionales recogen dentro de su ámbito general de aplicación a los funcionarios de policía, como comprendidos dentro de los términos *persona*¹²³ o *individuo*¹²⁴. Sin embargo, dentro de su articulado se recogen algunas limitaciones a estos derechos fundamentales, que se declaran de forma universal. Se contempla una cláusula limitativa general de los derechos fundamentales consistente en el

¹²¹ FJ 9º. STC 11/1981, de 8 de abril. (BOE nº 99, 25-04-1981).

¹²² FJ 4º. STC 38/1981, de 23 de noviembre. (BOE nº 305, 22-12-1981).

¹²³ Art. 2.1 DUDH. *“Toda persona tiene todos los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o cualquier otra condición”*. Art. 1º. CEDH. *“Obligación de respetar los derechos humanos. Las altas partes contratantes reconocen a toda persona dependiente de su jurisdicción los derechos y libertades definidos en el título primero de la presente Convención”*.

¹²⁴ Art. 2.1 PIDC. *“Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y están sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión pública o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”*.

respeto a los derechos fundamentales de los demás, la moral, el orden público o el bienestar general y siempre que la ley nacional así lo determine.¹²⁵

El CEEP¹²⁶ al referirse a los derechos del personal de policía señala que, por regla general gozará de los mismos derechos civiles, políticos, sociales y económicos que el resto de los ciudadanos y sólo se podrán restringir de acuerdo con la ley y con el CEDH. Especialmente se señala el derecho sindical y de participar en instancias representativas.

Específicamente se permiten limitaciones al ejercicio de estos derechos en función del bien jurídico superior que se pretende proteger. Los bienes jurídicos ante los que ceden los derechos fundamentales individuales de la persona y que se consideran dignos de protección son: seguridad nacional, orden público, seguridad ciudadana, moral, etc. En otros casos la restricción se efectúa directamente sobre algunos colectivos de personas, concretamente sobre miembros de las Fuerzas Armadas, la Policía o los funcionarios de la Administración. Podemos resumir estas limitaciones en¹²⁷:

- a) El principio de legalidad, de conformidad con el cual sólo el legislador puede precisar los límites en el ejercicio de los derechos.
- b) El principio de causalidad, entendido en el sentido de que ha de existir una relación de causa a efecto entre la restricción del ejercicio de un derecho y la salvaguarda de un bien jurídico específicamente reconocido por los textos como susceptible de protección.
- c) La necesaria ubicación de estos bienes jurídicos en el marco de una sociedad democrática, lo que implica ineludiblemente que aquéllos habrán de interpretarse desde las premisas que informan a toda sociedad de ese tipo.
- d) El principio de compatibilidad de los límites fijados respecto del ejercicio de ciertos derechos con la naturaleza de los mismos, principio de enorme importancia, tan sólo previsto por el artículo 4 del PIDE, y del que cabe entresacar que no todo límite es válido, ni tan siquiera aunque se ajuste a las tres premisas anteriores.

De todo ello se deduce que las limitaciones o restricciones que, desde el plano internacional pueden imponerse, podemos agruparlas en dos tipos:

- Personales: Por razón de la relación del individuo con el Estado.
- Finalistas: Por razón de los bienes jurídicos a proteger.

¹²⁵ Art. 29.2 DUDH. “En el ejercicio de sus derechos y en el disfrute de sus libertades, toda persona estará solamente sujeta a las limitaciones establecidas por la Ley, con el único fin de asegurar el reconocimiento y el respeto a los derechos y libertades de los demás y de satisfacer las justas exigencias de la moral, del orden público y del bienestar general de una sociedad democrática”.

¹²⁶ CEEP. “*Derechos del personal de policía*. 31. *El personal de policía debe beneficiarse, por regla general, de los mismos derechos civiles y políticos que los demás ciudadanos. Solo son posibles restricciones a estos derechos si son necesarias para el ejercicio de las funciones de la policía en una sociedad democrática, de conformidad con la ley y con el Convenio Europeo de Derechos Humanos*. 32. *El personal de policía debe beneficiarse, como funcionarios, de una serie de derechos sociales y económicos tan amplia como sea posible. Deben beneficiarse, en particular, del derecho sindical o de participar en instancias representativas, del derecho a percibir una remuneración apropiada, del derecho a una cobertura social y de medidas específicas de protección de la salud y de la seguridad teniendo en cuenta el carácter especial del trabajo de la policía*. 33. *Cualquier medida disciplinaria tomada contra un miembro de la policía debe ser sometida al control de un órgano independiente o de un tribunal*. 34. *La autoridad pública debe apoyar al personal de la policía acusado de forma no fundada en el ejercicio de sus funciones*”.

¹²⁷ Las restricciones de los derechos de los militares desde la perspectiva del ordenamiento internacional. FERNANDEZ SEGADO, Francisco. Revista de estudios políticos. (Nueva época) nº 64. Abril-junio 1989. Pág. 98.

En el plano constitucional se han recogido estas limitaciones, casi siempre con el mismo alcance y contenido que en los tratados internacionales. El Tribunal Constitucional ha admitido sin género de dudas la limitación o restricción de los derechos fundamentales de aquellos individuos sujetos a una relación de sujeción especial con la Administración “... *La extensión de los derechos fundamentales a todos los ciudadanos como derechos inherentes a la propia personalidad exige que las limitaciones a su ejercicio, basadas en la relación de sujeción especial en que se encuentran ciertas categorías de personas, sólo sean admisibles en la medida en que resulten estrictamente indispensables para el cumplimiento de la misión o función derivada de aquella situación especial ...*”¹²⁸, pero al igual que se hace en el ordenamiento internacional, siempre que ello resulte estrictamente necesario para el cumplimiento de su función o misión. Por lo tanto, la limitación o restricción de los miembros de Policía es admitido constitucionalmente para proteger el libre ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de todos los ciudadanos y garantizar la seguridad ciudadana.

Casi todos los derechos fundamentales en los que se admiten restricciones a los miembros de la Policía, se han desarrollado en las correspondientes Leyes Orgánicas reguladoras de tales derechos y por lo que respecta a los miembros de Policía en la LOFCS.

Pero antes de pasar a examinar uno por uno estos derechos, es necesario estudiar la naturaleza de las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre todo para poder explicar las diferencias existentes entre la Guardia Civil y el resto de los Cuerpos de Policía.

La Constitución Española de 1978 consagra la separación, hasta entonces inexistente, entre Fuerzas Armadas¹²⁹, con la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹³⁰, encargadas de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

En la LOFCS se diseña el actual modelo policial español, que podríamos definirlo como complejo y asimétrico. Complejo por la multitud de Cuerpos de Policía que existen y asimétrico, por la existencia de policías autónomas sólo en algunas Comunidades. El modelo policial español se basa en el reparto de competencias en tres niveles: Estatal, autonómico y local. En el nivel estatal se encuentran el Cuerpo Nacional de Policía, instituto armado de naturaleza civil y el Cuerpo de la Guardia Civil, de naturaleza militar.

En el nivel autonómico, se permite la creación de Policías Autónomas a todas aquellas Comunidades Autónomas cuyo Estatuto así lo prevea. Hasta la fecha sólo las Comunidades Autónomas del País Vasco, Cataluña y Navarra tienen policía propia. Canarias y Galicia han promulgado sendas leyes para su creación pero todavía no las han puesto en marcha. Los Estatutos de Autonomía de Andalucía, Aragón, Baleares, Castilla y León y Valencia se han reformado recientemente para prever la creación de estas policías y el resto de Estatutos (Asturias, Cantabria, Castilla-La Mancha, Extremadura, La Rioja, Madrid y Murcia) no contemplan la creación de este tipo de Policías. En todas las Comunidades Autónomas, a excepción de Madrid, en el caso de no optar por la creación se permite la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía para los cometidos de vigilancia y

¹²⁸ FJ 15. STC 21/1981, de 15 de junio. (BOE nº 161, 07-07-81).

¹²⁹ Art. 8.1 CE. “*Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional*”.

¹³⁰ Art. 104.1 CE. “*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 ciudadana*”.

protección. En el ámbito Local se diseñan unas Policías eminentemente administrativas y de tráfico.

A efectos del estudio de la limitación de derechos fundamentales de los miembros de Policía, hemos de señalar que a excepción de la Guardia Civil, el resto de los Cuerpos de Policía, son Institutos armados de carácter civil. La naturaleza militar de la Guardia Civil es importante y para abordar el estudio de la limitación de los derechos de sus miembros, tendremos que acudir a su regulación específica

1.1. REUNIÓN Y MANIFESTACIÓN.

El reconocimiento internacional de este derecho se plasma en los art,s 11 CEDH¹³¹ y 21 PIDC¹³². Resulta muy clara la redacción del último párrafo del art. 11 CEDH, cuando especifica que ese artículo no prohíbe la restricción de los derechos fundamentales de los miembros de la Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado. Por lo tanto, el CEDH admite la limitación de este derecho por razones personales. Sin embargo en el PIDC no existe ninguna mención expresa a los funcionarios de Policía, si bien de la redacción del art. 21 podemos deducir una restricción implícita hacia dichos funcionarios si los consideramos comprendidos entre las posibles limitaciones por razón de la seguridad pública; es decir, se puede producir una limitación indirecta a las personas en función de la finalidad a conseguir.

La Constitución Española regula este derecho en el Art. 21¹³³. De la lectura del texto podemos deducir una primera limitación a este derecho cuando sea ejercido por miembros de Policía, y es la referente a la exigencia de que las reuniones se celebren sin armas. Parece lógico inferir del texto la prohibición de las reuniones, entendiéndose por tales las definidas en la legislación correspondiente, de los policías cuando se encuentren de servicio y portando sus armas reglamentarias. Más difícil es el caso de que estos se encuentren portando sus armas, pero fuera de servicio, en cuyo caso debemos considerar que siempre que no sea ostentoso el porte de las mismas, entra a formar parte de un elemento subjetivo del policía, plasmado en el deber que tiene de disponibilidad y actuación en todo tiempo y lugar.¹³⁴

El desarrollo legislativo se plasmó en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. En la misma no existe ninguna limitación expresa para los

¹³¹ Art. 11. CEDH. “*Libertad de reunión y asociación. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluyendo el derecho de fundar, con otras, sindicatos y de afiliarse a sindicatos para la defensa de sus intereses. 2. El ejercicio de estos derechos no puede ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la Ley, constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del crimen, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades de los demás. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado*”.

¹³² Art. 21 PIDC. “*Se reconoce el derecho de reunión pacífica. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la Ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o el orden público, o para proteger la salud o la moral públicas y los derechos y libertades de los demás*”.

¹³³ Art. 21 CE. “*1. Se reconoce el derecho de reunión pacífica y sin armas. El ejercicio de este derecho no necesitará autorización previa. 2. En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones, se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirla cuando existan razones fundadas de alteración del orden público, con peligro para personas o bienes*”.

¹³⁴ Art. 5.4. LOFCS. “*Dedicación profesional. Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana*”.

miembros de la Policía, salvo la ya comentada de acudir a reuniones con armas. Sin embargo para la Guardia Civil, como Instituto armado de naturaleza militar, existían limitaciones en cuanto a reuniones en lugares cerrados¹³⁵ y a reuniones o manifestaciones públicas¹³⁶, para las que se remitía a la legislación específica militar. En la regulación actual estos derechos se contemplan en la LODDGC.

Art. 8. Derecho de reunión y manifestación.

1. *Los Guardias Civiles no podrán organizar manifestaciones o reuniones de carácter político o sindical.*

2. *Las reuniones de Guardias Civiles en dependencias oficiales deberán ser comunicadas previamente al jefe de la unidad, centro u órgano correspondiente, quien podrá no autorizarlas por causa del funcionamiento del servicio.*

3. *En todo caso no podrán asistir a manifestaciones o reuniones vistiendo el uniforme reglamentario, ni portando armas y deberán respetar las exigencias de neutralidad propias de la condición de Guardia Civil.*

En la LORDGC se contempla el incumplimiento de las obligaciones en relación al derecho de reunión como una falta leve cuando se asiste de uniforme.¹³⁷

1.2. ASOCIACIÓN.

Este derecho se encuentra reconocido en los artículos 11.1 CEDH¹³⁸ y 22.1 PIDC¹³⁹. Al igual que en el derecho de reunión, el CEDH permite la limitación de este derecho a los miembros de la Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado¹⁴⁰. El PIDC, permite la restricción de este derecho, sólo a miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía, pero no para el resto de los funcionarios de la Administración.

En el art. 22¹⁴¹ de la Constitución Española se reconoce este derecho, y a nivel constitucional no se limita su ejercicio para los componentes de los Cuerpos de Policía. Este derecho ha tenido un desarrollo postconstitucional muy tardío, rigiéndose hasta el año 2001 por el ordenamiento anterior, Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de Asociaciones, que en su articulado excluía de su ámbito de aplicación, entre otras, a las asociaciones de funcionarios, ya fueran civiles o militares¹⁴², remitiéndose a su regulación específica. Por lo que respecta a

¹³⁵ Art. 2.e. LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. (BOE nº 170, 18-07-1983). “*Las que se celebren en unidades, buques y recintos militares, a las que se refieren las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas, que se regirán por su legislación específica*”.

¹³⁶ Art. 4.4. LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión. (BOE nº 170, 18-07-1983). “*La asistencia de militares de uniforme, o haciendo uso de su condición de militar, a reuniones o manifestaciones públicas se regirá por su legislación específica*”.

¹³⁷ Art. 9.11 LORDGC. “*Son faltas leves: 11. Asistir de uniforme, estando fuera de servicio, a cualquier lugar o establecimiento incompatible con la condición de Guardia Civil*”.

¹³⁸ Ver nota 131.

¹³⁹ Art. 22. PIDC. “*1. Toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses. 2. El ejercicio de tal derecho sólo podrá estar sujeto a las restricciones previstas por la Ley que sean necesarias en una sociedad democrática, en interés de la seguridad nacional, de la seguridad pública o del orden público, o para proteger la salud o la moral pública o los derechos y libertades de los demás. El ejercicio de tal derecho no impedirá la imposición de restricciones legales al ejercicio de tal derecho cuando se trate de miembros de las Fuerzas Armadas o de la Policía*”.

¹⁴⁰ Ver nota 131.

¹⁴¹ Art. 22 CE. “*1. Se reconoce el derecho de asociación*”.

¹⁴² Art. 2. Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones. (BOE nº 311, 28-12-1964). “*Tres. Las de funcionarios, civiles y militares, y las del personal civil empleado en los establecimientos de las Fuerzas*

la Guardia Civil, teníamos que acudir a la legislación militar, en la que se explicitaba que los militares, y por lo tanto los guardias civiles, podrían pertenecer a asociaciones religiosas, culturales, deportivas o sociales.

En la LOFCS no se limita genéricamente este derecho, por lo que se puede afirmar que el mismo puede ser ejercido por sus miembros libremente siempre que, como se tratará más adelante, no tenga relación con los intereses de sus miembros en cuanto a su régimen estatutario, es decir que se trate del ejercicio del derecho de sindicación. En la regulación actual, LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación no se hace alusión a los funcionarios de policía, pero si a los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de naturaleza militar que habrán de atenerse a lo que dispongan las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y el resto de sus normas específicas para el ejercicio de este derecho.¹⁴³

Este derecho se regula actualmente para la Guardia Civil en su Ley de derechos y deberes:

Art. 9. Derecho de asociación.

1. Los Guardias Civiles tienen derecho a asociarse libremente y a constituir asociaciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 y 104.2 de la Constitución y en esta Ley Orgánica, para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales.

2. Las asociaciones de Guardias Civiles que no tengan fines profesionales, se regirán por lo dispuesto en este artículo y por las normas generales reguladoras del derecho de asociación.

3. Las asociaciones de Guardias Civiles creadas con fines profesionales se regularán de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, siendo de aplicación supletoria las normas generales reguladoras del derecho de asociación.

4. Los Guardias Civiles miembros de una asociación tienen derecho a participar activamente en la consecución de los fines de ésta, sin más limitaciones que las establecidas en la presente Ley.

5. Las asociaciones de Guardias Civiles no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos.

Como podemos observar en el articulado excluye de su ámbito de aplicación las asociaciones creadas con fines profesionales para las que la Ley reserva una regulación específica.

1.3. SINDICACIÓN.

El derecho de sindicación como una materialización del derecho de asociación se recoge en los mismos artículos que éste. Aunque el reconocimiento a este derecho se encuentre en el PIDC, sin embargo su alcance y limitaciones se regulan en el PIDE, al considerar la sindicación como una forma de defensa de los derechos económicos y sociales.

Armadas, se regirán, en su caso, por sus leyes especiales". Art. 2. Ley 191/1964, de 24 de diciembre, de asociaciones. (BOE nº 311, 28-12-1964).

¹⁴³ Art. 3.c. LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. (BOE nº 73, 26-03-2002).

Así en el art. 8.1.a PIDE¹⁴⁴ se consagra el derecho, desde la doble vertiente de fundación de sindicatos y afiliación a los mismos. Al igual que en otros derechos se contempla la posibilidad de exceptuar su ejercicio a los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía y de la Administración del Estado.¹⁴⁵

Estas mismas limitaciones se recogen en nuestra Constitución, concretamente en el art. 28.1¹⁴⁶, si bien en el mismo se deja abierta la posibilidad de limitarlo o exceptuarlo. Es decir, el Constituyente dejó abierta la posibilidad de que, incluso en el seno de las Fuerzas Armadas, pudiera ejercitarse este derecho

El desarrollo del derecho de sindicación se llevó a cabo mediante la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. En ella se opta por exceptuar del ejercicio de este derecho a los miembros de las Fuerzas Armadas y a los Institutos armados de carácter militar¹⁴⁷, actualmente la Guardia Civil, único Cuerpo con este carácter no perteneciente a las Fuerzas Armadas. Y por lo que respecta al resto de los funcionarios de policía el legislador orgánico sindical ha optado por dejar en manos del legislador orgánico de seguridad el alcance de esta restricción.¹⁴⁸

El desarrollo para los Cuerpos de Policía se produjo en la LOFCS. Como no podía ser de otra forma, en coherencia con la regulación señalada anteriormente, se exceptúa del ejercicio de este derecho a los miembros de la Guardia Civil¹⁴⁹.

La regulación en la LODDGC es la siguiente:

Art. 11. Derecho de sindicación.

Los Guardias Civiles no podrán ejercer el derecho de sindicación.

Por lo que respecta al resto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al no contemplarse ninguna limitación genérica en las disposiciones estatutarias comunes de la LOFCS, hemos de estudiar la regulación específica en cada Cuerpo para poder saber si existen o no limitaciones a este derecho.

Los componentes del Cuerpo Nacional de Policía, están sometidos a una limitación consistente en la restricción de creación y afiliación a sindicatos al estricto ámbito policial y

¹⁴⁴ Art. 8.1.a. PIDE. “El derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, con sujeción únicamente a los estatutos de la organización correspondiente, para promover y proteger sus intereses económicos y sociales. No podrán imponerse otras restricciones al ejercicio de este derecho que las que prescriba la Ley que sean necesarias en una sociedad democrática en interés de la seguridad nacional o del orden público, o para protección de los derechos y libertades ajenos”.

¹⁴⁵ Art. 8.2. PIDE. “El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado”.

¹⁴⁶ Art. 28.1. CE. “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 disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos...”.

¹⁴⁷ Art. 1.3. LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. (BOE nº 189, 08-08-1985). “Quedan exceptuados del ejercicio de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos armados de carácter militar”.

¹⁴⁸ Art. 1.5 LO 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical. (BOE nº 189, 08-08-1985). “El ejercicio del derecho de sindicación de los miembros de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad que no tengan carácter militar, se regirá por su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerárquica de estos institutos”.

¹⁴⁹ Art. 15.2. LOFCS. “Los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni hacer peticiones colectivas: individualmente podrán ejercer el derecho de petición en los términos establecidos en su legislación específica”.

corporativo¹⁵⁰. El mismo modelo¹⁵¹ se establecía para el Cuerpo de Mozos de Escuadra hasta el año 2002¹⁵² y para los Policías Forales y locales en Navarra¹⁵³ hasta el año 2007¹⁵⁴.

Sin embargo, los miembros de las Policías Locales y Municipales¹⁵⁵ y los Ertzainas¹⁵⁶ en el País Vasco, gozan del derecho a la sindicación sin la restricción señalada.

Muy importante y sobre todo novedosa ha sido la nueva regulación del derecho de asociación profesional en la Guardia Civil, que venía en la práctica a ser una realidad amparada por el Tribunal Constitucional y no recogida en el derecho positivo.

El régimen jurídico del asociacionismo profesional de los guardias civiles presenta similitudes con los colectivos de Jueces, Magistrados y Fiscales, sin que, en ningún caso, sus actuaciones puedan amparar o encubrir actividades que les están expresamente vedadas, como las de naturaleza sindical, la negociación colectiva, la huelga o la adopción de medidas de conflicto colectivo.

La regulación en la LODDGC es la siguiente:

Art. 36. *Ámbito, duración y finalidad de la asociación.*

Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles deberán tener ámbito estatal, se constituirán por tiempo indefinido y tendrán por finalidad principal 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. En ningún caso estas asociaciones profesionales tendrán carácter lucrativo.

¹⁵⁰ Art. 18. LOFCS. "1. Los miembros del Cuerpo Nacional de Policía tienen derecho a constituir organizaciones sindicales de ámbito nacional para la defensa de sus intereses profesionales, así como el de afiliarse a las mismas y a participar activamente en ellas en los términos previstos en esta Ley. 2. Los miembros del Cuerpo Nacional de Policía sólo podrán afiliarse a organizaciones sindicales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo. Dichas organizaciones no podrán federarse o confederarse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros del referido Cuerpo. No obstante, podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter".

¹⁵¹ Art. 49. Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-"Mossos d'Esquadra". "La regulación de los derechos sindicales del Cuerpo de "Mossos d'Esquadra" es la que establecen la presente Ley y el resto de la legislación vigente, y en particular los artículos 18.2, 19, 20, 21, 22 y 24 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

¹⁵² Art. 2. Ley 26/2002, de 28 de noviembre, de modificación de la Ley 10/1994, de 11 de julio, en relación con la afiliación sindical del Cuerpo de Mozos de Escuadra. (BOE nº 309, 26-12-2002). "Los miembros del Cuerpo de Mozos de Escuadra, para la defensa de sus intereses, tienen derecho a afiliarse libremente a las organizaciones sindicales, a separarse de las mismas y a constituir otras organizaciones, siempre que cumplan los requisitos establecidos por el artículo 4 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical".

¹⁵³ Art. 44.1. Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía Navarra. (BOE nº 131, 02-06-1987). "a) Los derechos de huelga y de sindicación se regirán por las disposiciones del Estado sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad".

¹⁵⁴ Art. 49.c. Ley Foral 8/2007, de 23 marzo, de Policías de Navarra. (BOE nº 100, 26-04-2007). "Tendrán derecho, para la defensa de sus intereses, a afiliarse libremente a las organizaciones sindicales, a separarse de las mismas y a constituir otras organizaciones, siempre que cumplan los requisitos establecidos por la legislación sobre libertad sindical".

¹⁵⁵ Art. 52.2. LOFCS. "Por lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos, les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical".

¹⁵⁶ Art. 98.1. Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. (BOPV nº 155 ZK 11-08-1992). "Para la representación, defensa y promoción de sus intereses profesionales, económicos y sociales, los funcionarios de la Ertzaintza podrán afiliarse a los sindicatos, federaciones o confederaciones sindicales de su elección".

En la Guardia Civil, el incumplimiento de esta limitación se contempla como falta muy grave¹⁵⁷, que puede dar lugar a la separación del Cuerpo.

1.4. HUELGA.

Este derecho, no se contempla como derecho fundamental en el CEDH, ya que se considera englobado dentro del derecho de sindicación, pero si se le considera un derecho económico y social. En el art. 8.1.d PIDE¹⁵⁸ se reconoce el derecho a la huelga, pero sólo en la forma en que lo reconozcan las leyes de cada país. Sin embargo y a pesar de que se deja a criterio de cada Estado el alcance y limitación del mismo, en el propio texto se resalta que puede limitarse a los militares, policías y funcionarios, siempre con el requisito de legalidad.¹⁵⁹

La Constitución reconoce el derecho de huelga en el art. 28.2¹⁶⁰, no imponiéndose restricciones por razón de la persona, sino solamente permitiendo las restricciones a este derecho que se establezcan por Ley y siempre que la razón sea el aseguramiento de los servicios esenciales para la comunidad.

Esta previsión del constituyente no se ha desarrollado todavía, rigiéndonos por la regulación contenida en el Real Decreto-ley 17/1977, de 4 de marzo, del derecho de huelga, modificado por la sentencia del Tribunal Constitucional de 8 de abril de 1981, que declaró inconstitucionales algunos artículos. Sin embargo este texto se limita a concretar el contenido de este derecho para los trabajadores en sentido estricto.

Para los funcionarios de policía, la prohibición del ejercicio de este derecho se concretó en la LOFCS¹⁶¹. Esta regulación es de aplicación a todos los cuerpos de Policía, ya que se encuentra dentro de las disposiciones estatutarias comunes, y por lo tanto de obligado cumplimiento.

Para la Guardia Civil, esta prohibición se concretó en la LODDGC.

Artículo 12. Derecho de huelga.

Los Guardias Civiles no podrán ejercer el derecho de huelga ni realizar acciones sustitutivas o similares a la misma, ni aquellas otras concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.

En la Guardia Civil, el incumplimiento de esta limitación se contempla como falta muy grave¹⁶², que puede dar lugar a la separación del Cuerpo.

¹⁵⁷ Art. 7.3 LORDGC. “Son faltas muy graves: 3. La promoción o pertenencia a partidos políticos o a sindicatos, así como el desarrollo de actividades políticas o sindicales”.

¹⁵⁸ Art. 8.1.d. PIDE. “Los Estados partes en el presente pacto se comprometen a garantizar: d/ El derecho de huelga, ejercido de conformidad con las leyes de cada país”.

¹⁵⁹ Art. 8.2. PIDE. “El presente artículo no impedirá someter a restricciones legales el ejercicio de tales derechos por los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado”.

¹⁶⁰ Art. 28.2.CE. “Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad”.

¹⁶¹ Art. 6.8 LOFCS. “Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios”.

¹⁶² Art. 7.14 LORDGC. “Son faltas muy graves: 14. La participación en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento del servicio”.

1.5. EXPRESIÓN E INFORMACIÓN.

En el art. 10.1 CEDH¹⁶³ se reconoce el derecho a la libertad de expresión, en sus facetas de libertad de opinión y de recibir o comunicar ideas o informaciones. También el art. 19.2 PIDC¹⁶⁴ reconoce este derecho con igual contenido. Las limitaciones al mismo se recogen los artículos 10.2 CEDH¹⁶⁵ y 19.3 PIDC¹⁶⁶, amparándose en motivos finalistas.

La Constitución Española recoge estos derechos¹⁶⁷ y sus limitaciones¹⁶⁸ en el Art. 20. Para los miembros de Policía, si bien la LOFCS no menciona expresamente este derecho, podemos deducir que existe una limitación derivada de la exigencia de mantener el secreto profesional que se regula en la LOFCS¹⁶⁹. Este deber de reserva se refiere a las informaciones conocidas con motivo del desempeño de sus funciones.

Para la Guardia Civil, hasta la entrada en vigor de la LODDGC, le era de aplicación la limitación que afectaba a los militares, consistente en la previa autorización de sus jefes cuando se tratara de expresar opiniones relacionadas con su trabajo o con la seguridad nacional¹⁷⁰ y por lo que respecta al derecho pasivo a recibir información, el ordenamiento militar¹⁷¹ recogía una peculiaridad consistente en la posibilidad de limitar la posesión y utilización de los medios de comunicación social dentro de los recintos militares. Este artículo fue eliminado por la disposición derogatoria única de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar.

La regulación en la LORDGC es:

¹⁶³ Art. 10.1 CEDH. “*Libertad de expresión. 1. Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión. Este derecho comprende la libertad de opinión y la libertad de recibir o de comunicar informaciones o ideas sin que pueda haber injerencia de autoridades públicas y sin consideración de fronteras. El presente artículo no impide que los Estados sometan las empresas de radiodifusión, de cinematografía o de televisión a un régimen de autorización previa*”.

¹⁶⁴ Art. 19.2. PIDC. “*Toda persona tiene derecho a la libertad de expresión; este derecho comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole, sin consideración de fronteras, ya sea oralmente, por escrito o en forma impresa o artística, o por cualquier otro procedimiento de su elección*”.

¹⁶⁵ Art. 10.2 CEDH. “*Libertad de expresión. 2. El ejercicio de estas libertades, por cuanto implica deberes y responsabilidades, puede ser sometido a ciertas formalidades, condiciones, restricciones o sanciones previstas por la Ley, que constituyen medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la integridad territorial o la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, la protección de la fama o de los derechos de otro, para impedir la divulgación de informaciones confidenciales o para garantizar la autoridad y la imparcialidad del poder judicial*”.

¹⁶⁶ Art. 19.3. PIDC. “*El ejercicio del derecho previsto en el párrafo 2 de este artículo entraña deberes y responsabilidades especiales. Por consiguiente, puede estar sujeto a ciertas restricciones, que deberán sin embargo, estar expresamente fijadas por la Ley y ser necesarias para: a) Asegurar el respeto a los derechos o la reputación de los demás ... b) La protección de la seguridad nacional, el orden público, la salud o la moral públicas*”.

¹⁶⁷ Art. 20.1. CE. “*Se reconocen y protegen los derechos: a) a expresar y difundir libremente los pensamientos, ideas y opiniones mediante la palabra, el escrito o cualquier otro medio de reproducción*”.

¹⁶⁸ Art. 20.4. CE. “*Estas libertades sólo tienen su límite en el respeto a los derechos reconocidos en este título, en los preceptos de las leyes que los desarrollen y, especialmente, en el derecho al honor, a la intimidad, a la propia imagen y a la protección de la juventud y la infancia*”.

¹⁶⁹ Art. 5.5. LOFCS. “*Secreto profesional: Deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones*”.

¹⁷⁰ Art. 178. ROFAS 1978. “*El militar tiene derecho a la libertad de expresión, pero necesitará autorización previa para su ejercicio cuando trate cuestiones que pudieran perjudicar a la debida protección de la seguridad nacional o utilice datos que solo pueda conocer por razón de su destino o cargo en las Fuerzas Armadas*”.

¹⁷¹ Art. 179. ROFAS 1978. “*Los componentes de las Fuerzas Armadas tienen derecho a la posesión y utilización de medios de comunicación social dentro de los recintos militares. No obstante, cuando razones de seguridad nacional, exigencias de la disciplina o defensa de la unidad de las Fuerzas Armadas así lo requieran, podrá limitarse el ejercicio de este derecho por el Ministro de Defensa, o en caso de urgencia, por la autoridad militar competente, quien habrá de someter su decisión al refrendo de dicho Ministro*”.

Artículo 7. Libertad de expresión y de información.

1. Los Guardias Civiles tienen derecho a la libertad de expresión y a comunicar y recibir libremente información en los términos establecidos por la Constitución, con los límites que establece su régimen disciplinario, el secreto profesional y el respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos.

2. En asuntos de servicio o relacionados con la Institución el ejercicio de estos derechos se encontrará sujeto a los límites derivados de la observancia de la disciplina, así como a los deberes de neutralidad política y sindical, y de reserva.

1.6. LIBERTAD Y SEGURIDAD Y TUTELA JUDICIAL EFECTIVA.

El Art. 5.1 del CEDH¹⁷² enuncia el derecho a la libertad y seguridad, tasando los casos en los que está permitida la privación de libertad, y en todos ellos estableciendo unos requisitos y motivaciones. Podemos sistematizar los casos contemplados en los siguientes grupos:

- Ejecución de sentencias y de obligaciones legales.
- Comparecencia judicial:
- Desobediencia a una orden dada por un tribunal.
- Sospecha razonable de comisión de una infracción.
- Para impedir la comisión de una infracción.
- Haber cometido una infracción.
- Detenciones legales de menores, contagiosos, enajenados mentales, alcohólicos, toxicómanos, vagabundos o extranjeros.

Al referirse a los casos en los que está permitida la privación de libertad se utilizan los términos arresto, detención, detención legal y encarcelamiento. A este respecto conviene señalar que la diferencia en la terminología empleada no tiene ningún significado salvo el que podemos deducir de la redacción del art. 5.4 CEDH¹⁷³ en el sentido de que, en los casos de arresto y detención sin intervención judicial previa, se garantiza ésta posteriormente a efectos de su revisión en vía jurisdiccional, según se recoge en el art. 6 CEDH¹⁷⁴.

¹⁷² Art. 5 CEDH. “Derecho a la libertad y a la seguridad. 1. Toda persona tiene derecho la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos siguientes y con arreglo al procedimiento determinado por la Ley: a/ Si es detenido legalmente, tras la condena por un Tribunal competente. b/ Si ha sido encarcelado o detenido legalmente, por desobediencia a una orden dada, conforme a la Ley, por un tribunal, o para garantizar la ejecución de una obligación prescrita por la Ley. c/ Si ha sido detenido y encarcelado a fin de hacerle comparecer ante la autoridad judicial competente, cuando haya sospecha razonable de haber cometido una infracción o cuando haya motivos razonables para creer en la necesidad de impedirle cometer una infracción o huir después de haberla cometido. d/ Si se trata de la detención legal de un menor, hecha con el propósito de educarlo sometido a vigilancia o a su detención legal con el propósito de llevarle ante la autoridad competente. e/ Si se trata de la detención legal de una persona susceptible de propagar una enfermedad contagiosa, de un enajenado mental, un alcohólico, un toxicómano o un vagabundo. f/ Si se trata de un arresto o la detención legal de una persona para impedirle la entrada irregular en el territorio o contra la que está en curso un procedimiento de expulsión o extradición”.

¹⁷³ Art. 5. CEDH. “Derecho a la libertad y a la seguridad. 4. Toda persona privada de su libertad mediante arresto o detención tiene derecho a presentar un recurso ante un tribunal, a fin de que este se pronuncie en breve plazo acerca de la legalidad de su detención y ordene su libertad si la detención es ilegal”.

¹⁷⁴ Art. 6. CEDH. “Derecho a un proceso equitativo.1. Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída equitativa, públicamente y dentro de un plazo razonable, por un tribunal independiente e imparcial, establecido

Como se puede observar, no se contempla ninguna limitación de estos derechos por razón de pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, España cuando ratificó el CEDH, se reservó la aplicación de los artículos 5 y 6, en cuanto fueran contrarios a las disposiciones del Código de Justicia Militar¹⁷⁵. Esta reserva tenía su importancia en tanto en cuanto existía un Cuerpo, el de la Guardia Civil, integrante de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que se definió como Instituto armado de carácter militar.¹⁷⁶ La cuestión que se suscitó fue si los artículos 5 y 6 del CEDH amparaban a los miembros de la Guardia Civil o por el contrario no era posible esta cobertura.

Para intentar solucionar aquella cuestión fue necesario comenzar analizando el alcance de la reserva hecha por España al ratificar el CEDH. Dicha reserva se extendía a la aplicación de los artículos 5 y 6 en la medida que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contenían en el Código de Justicia Militar. Esta reserva la realizó España en el momento de adherirse al Convenio, es decir en el año 1979, en el cual el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas y el de la Guardia Civil, se regulaba en el Título V del mismo.

Posteriormente a la ratificación del Convenio se producen dos hechos de importancia de cara al estudio del alcance de la reserva suscrita por España en materia de derechos humanos. Por una parte se procedió a la derogación del Código de Justicia Militar de 1945 y su contenido material se reguló en cuatro normas separadas: el Código Penal Militar¹⁷⁷ (injustos penales), el Código Disciplinario Militar¹⁷⁸ (injustos disciplinarios), el Código de Enjuiciamiento Militar¹⁷⁹ (normas de procedimiento) y la Organización Judicial Militar¹⁸⁰ (organización, planta y demarcación judicial).

Si interpretábamos la reserva con un carácter extensivo, podíamos deducir que la misma se extendía a todas las nuevas disposiciones a que a dio lugar el antiguo Código de Justicia Militar, entendiendo el régimen disciplinario, no sólo en sentido administrativo, sino ampliándolo al penal y procesal.

Sin embargo, al tratarse de derechos fundamentales, parecía más adecuado realizar una interpretación restrictiva y favorable a los intereses de los miembros de las Fuerzas Armadas, es decir interpretar que la cobertura de la reserva solo abarcaba las disposiciones del Régimen Disciplinario Militar que fueran incompatibles con los artículos 5 y 6 del CEDH, es decir a las sanciones disciplinarias de restricción de libertad y a la revisión de la sanción en vía jurisdiccional.

El Representante Permanente de España comunicó a las Partes del Convenio el 28 de mayo de 1986 que aquellas disposiciones habían sido reemplazadas por la Ley Orgánica

por la ley, que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre el fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella”.

¹⁷⁵ “A. España, de conformidad con el artículo 64 del convenio, se reserva la aplicación de: 1) Los artículos 5 y 6, en la medida 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”. Instrumento de Ratificación de 26 de septiembre de 1979, del Convenio para la protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Públicas. (BOE nº 243, 10-10-79).

¹⁷⁶ Art. 13.2. LOFCS. “El régimen estatuario de la Guardia Civil será el establecido en la presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar”.

¹⁷⁷ LO 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar. (BOE nº 296, 11-12-1985).

¹⁷⁸ LO 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 286, 29-11-1985).

¹⁷⁹ LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. (BOE nº 92, 18-04-1989).

¹⁸⁰ LO 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. (BOE nº 171, 18-07-1987).

12/1985, de 27 de noviembre –Capítulo II del Título III y Capítulos II, III y IV del Título IV del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, y que entraría en vigor el 1 de junio de 1986.

Con todo lo anterior quedaba claro, que las garantías establecidas en los artículos 5 y 6 del CEDH no alcanzan, debido a la reserva, a los miembros de las Fuerzas Armadas en lo relacionado con su régimen disciplinario. En nuestra opinión, no existía razón para establecer esta reserva, sobre todo cuando la mayor parte de los países de nuestro entorno no habían realizado ninguna reserva sobre estos artículos. Sólo Francia¹⁸¹ y Portugal¹⁸² han seguido una postura similar a la española.

Pero, el presente estudio se refiere a la limitación de derechos fundamentales de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y aunque queda claro que desde la perspectiva internacional no deben existir limitaciones; en España, debido a la reserva de los artículos 5 y 6 del CEDH y a la naturaleza militar de la Guardia Civil, es necesario profundizar en el estudio de esta cuestión, toda vez que el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, desde 1991, es independiente, o por lo menos distinto al de las Fuerzas Armadas.

La Guardia Civil no es una institución constitucional. No figura ni en el art. 8 CE¹⁸³ ni en el 104 CE¹⁸⁴. Sin embargo, y a pesar de ello, en el propio texto constitucional hay referencias a la existencia de cuerpos sometidos a disciplina militar¹⁸⁵. La naturaleza de la Guardia Civil la determina el legislador ordinario, definiéndola como un Instituto armado de naturaleza militar¹⁸⁶, que por lo que respecta a su régimen disciplinario dada esa naturaleza, será específico.¹⁸⁷ Este mandato del legislador, efectuado en el año 1986, no se lleva a cabo hasta el año 1991, como consecuencia de un recordatorio efectuado por el Tribunal Constitucional con ocasión de una sentencia resolviendo un recurso de amparo.

En la exposición de motivos de la LORDGC de 1991, se recoge la sentencia del Tribunal Constitucional, de 16 de noviembre de 1989, y se pone de manifiesto que la normativa aplicable en materia disciplinaria al Cuerpo de la Guardia Civil, podrá ser la de las Fuerzas Armadas mientras no se regule la propia del Cuerpo, pero se insta al legislador a ser fiel con su propósito, manifestado en la LOFCS, y proceder a establecer una norma disciplinaria específica para la Guardia Civil.

¹⁸¹ Francia: “Al depositar el Instrumento de ratificación, el Gobierno de la República, conforme al artículo 64 del convenio, hace la reserva relativa a: 1. Los artículos 5 y 6 de esta convención, en el sentido de que estos artículos no impedirán la aplicación de las disposiciones del artículo 27 de la ley 72.662, de 13 de julio de 1972, referente al estatuto General de los Militares sobre el régimen disciplinario en el Ejército, al igual que aquellos del artículo 375 del Código de Justicia Militar”. (BOE nº 243, 10-10-79).

¹⁸² Portugal: “ El Gobierno de la República, conforme al artículo 64 del convenio, hace las siguientes reservas: I. El artículo 5 de la Convención no será aplicado más que dentro de los límites de los artículos 28 y 29 del Reglamento de Disciplina Militar, que prevén arrestos para los militares”. (BOE nº 243, 10-10-79).

¹⁸³ Ver nota 129.

¹⁸⁴ Ver nota 130.

¹⁸⁵ Ver nota 146.

¹⁸⁶ Art. 9.b LOFCS “La Guardia Civil, que es un Instituto armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y en el Estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa”.

¹⁸⁷ Art. 15.1 LOFCS. “La Guardia Civil por su condición de Instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica. En todo caso será competente para la imposición de la sanción de separación del servicio el Ministro de Defensa, previo informe del Ministro del Interior”.

Sin embargo nada se justifica en dicha exposición de motivos en lo referente al establecimiento de sanciones restrictivas de libertad. Solamente se pone de manifiesto que en este régimen se deberá tener en cuenta que la disciplina constituye uno de los valores esenciales de los Cuerpos en los que la jerarquía representa uno de los principios cardinales de organización.

Otro punto que parece estar claro es la no pertenencia de la Guardia Civil a las Fuerzas Armadas, sino a las Fuerzas de Seguridad del Estado, según se recoge en la LOFCS¹⁸⁸.

Desde este punto de vista parecía claro que los miembros de la Guardia Civil deberían de estar amparados por los art.s 5 y 6 del CEDH, pero esta cuestión debería de ser decidida por el propio Gobierno Español, ya que si la cuestión fuera llevada a la Comisión o al Tribunal Europeo de Derechos Humanos lo más probable, desde nuestro punto de vista, es que éste resolviera en el sentido de que se trata de una cuestión interna y que al igual que se ha reservado su aplicación a los miembros de las Fuerzas Armadas nada impide que la reserva la extienda a los miembros de la Guardia Civil. Por lo tanto, el problema se constriñe al ordenamiento interno.

En éste, comenzando por la Constitución, nos encontramos con dos referentes relacionados con el asunto que nos ocupa: la prohibición de imposición de sanciones administrativas restrictivas de libertad¹⁸⁹ y el derecho a la tutela judicial efectiva.¹⁹⁰

Si analizamos el primero de ellos, podemos observar que esta prohibición lo es solamente en el ámbito de la administración civil. De ello podemos deducir, que *sensu contrario* la Constitución no prohíbe la imposición de este tipo de sanciones dentro de una administración que no sea la civil, por deducción en la militar. El problema se reduce a determinar quien compone la administración militar, y si dentro de ella se encuentran los componentes del Cuerpo de la Guardia Civil. Por una parte, parece lógico incluir dentro de la administración militar a las Fuerzas Armadas, y por lo tanto a sus componentes; pero también hemos de excluir de la misma a aquellos funcionarios que formando parte del Ministerio de Defensa no tengan la condición de militar.

Si la LOFCS determina de manera inequívoca que la Guardia Civil, en el cumplimiento de las funciones del art. 104 de la Constitución depende exclusivamente del Ministerio del Interior, de ello parece deducirse, que la administración militar a la que se refiere la Constitución estará constituida exclusivamente por las Fuerzas Armadas. El razonamiento de que los miembros de la Guardia Civil, a efectos disciplinarios puedan considerarse como integrantes de la Administración militar debido a su dependencia en algunos aspectos del Ministerio de Defensa, no podemos compartirlo puesto que otros estamentos también dependientes del Ministerio de Defensa, y que normalmente desempeñan misiones militares no están sometidos a este régimen, por ejemplo el Centro Nacional de Inteligencia, en el que sus miembros están sometidos al régimen disciplinario de los funcionarios civiles.

¹⁸⁸ Art. 9. LOFCS “*Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad el Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integrada por: a) El Cuerpo Nacional de Policía ... b) La Guardia Civil ...*”.

¹⁸⁹ Art. 25.3 CE. “*La Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad*”.

¹⁹⁰ Art. 24.1. CE. “*Todas las personas tienen derecho a obtener la tutela judicial efectiva de los jueces y tribunales en el ejercicio de sus derechos e intereses legítimos, sin que en ningún caso pueda producirse indefensión*”.

La conclusión a la que podemos llegar desde el punto de vista del ordenamiento interno es que es posible la existencia de Institutos armados de naturaleza militar, sometidos a disciplina militar, pero sin que en la misma se contemplen sanciones disciplinarias restrictivas o privativas de libertad.

Por lo que respecta a las Fuerzas Armadas, con ocasión de la promulgación del nuevo Régimen Disciplinario de éstas, a finales del año 1998, se ha vuelto a reservar la aplicación de los art,s 5 y 6 del CEDH. Bien es cierto, que lo ha hecho un poco tarde, fue registrada por el Secretariado General del Consejo de Europa el 23 de mayo de 2007¹⁹¹, es decir casi 9 años después de la entrada en vigor de la norma. En el caso de la Guardia Civil creemos que la existencia de las sanciones restrictivas y privativas de libertad en el régimen disciplinario de 1991 no era acorde al ordenamiento europeo de derechos humanos, y por lo tanto al interno. Este problema se solventó a partir de la entrada en vigor del actual, en el que no se contemplan este tipo de sanciones.

¹⁹¹ Modificación de la reserva española a los artículos 5 y 6 del CEDH. (BOE nº 267, 07-11-2007).

2. PRINCIPIOS BÁSICOS DE ACTUACIÓN.

La Constitución Española de 1978 no contiene una definición explícita de la función pública, limitándose a definir las líneas maestras que deben regir la misma. Como señala DOMINGUEZ-BERRUETA¹⁹², para conocer el estatuto de los empleados públicos, primero hemos de delimitar los grupos que lo constituyen y después los elementos constitucionales a los que han de ceñirse. Así distingue entre:

- *Función pública general.*
- *Empleados públicos del Poder Judicial.*
- *Empleados públicos del Poder legislativo.*
- *Empleados públicos de los Órganos Constitucionales. (Tribunal Constitucional, de Cuentas y Defensor del Pueblo).*
- *Empleados públicos del brazo armado del Estado. (Policía y Fuerzas Armadas).*

La función pública general ha sido regulada recientemente en el Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) que regula todo lo que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas específicas aplicables al personal laboral a su servicio. En éste se parte del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en nuestro país es el funcionarial, reconociendo el papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral, diferenciando de esta forma a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado.

Bajo nuestro punto de vista, sólo debemos reservar la denominación de funcionarios, en sentido estricto, al personal que se encuentra incluido en el ámbito de aplicación del mismo o que sin estarlo el propio Estatuto les denominada de esa manera, es decir que están al servicio de:

- Administración General del Estado.
- Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Ciudades de Ceuta y Melilla.
- Administraciones de las Entidades Locales.
- Organismos Públicos, Agencias y demás Entidades de derecho público con personalidad jurídica propia, vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.
- Universidades Públicas.
- Cortes Generales y Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- Órganos Constitucionales del Estado y de los Órganos Estatutarios de las Comunidades Autónomas.
- Personal al servicio de la Administración de Justicia, excepto Jueces, Magistrados, Fiscales.

¹⁹² Empleados Públicos y Constitución. Las bases de la Función Pública española. DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN, Miguel. Los empleados públicos. Estudios. Ed. Ratio Legis. Salamanca. 2005. Pág. 11 y 12.

Para el resto del personal, incluido en la función pública, y que tiene una regulación específica deberíamos reservar la denominación de empleados públicos. Estos están constituidos por:

- Jueces, Magistrados, Fiscales.
- Personal militar de las Fuerzas Armadas.
- Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- Personal retribuido por arancel.
- Personal del Centro Nacional de Inteligencia.
- Personal del Banco de España y Fondos de Garantía de Depósitos en Entidades de Crédito.

Como ya hemos señalado en repetidas ocasiones en este trabajo la CE diferencia claramente las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Encomienda a las primeras garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional mientras que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tienen la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana

El desarrollo de este marco constitucional vino a modificar el encuadramiento de la Guardia Civil, que tradicionalmente había sido parte integrante del Ejército de Tierra; así, la LOFCS, la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, hoy derogada, y la LORDGC de 1991 materializaron la separación de la Guardia Civil del Ejército de Tierra.

En un primer momento se incluyó al personal de la Guardia Civil dentro del estatuto militar, lo que en opinión de algunos autores, como NEVADO MORENO, se consideraba muy forzado.¹⁹³

La Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente de seguridad pública, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo pero no obstante, la Guardia Civil tiene naturaleza militar, de acuerdo con lo dispuesto en la LOFCS y estatuto personal de carácter militar, que se les atribuye por razones de fuero, disciplina, formación y mando.

Esta singularidad institucional de la Guardia Civil, por su pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por su naturaleza militar, hacía imprescindible un estatuto de personal propio que se adaptara a la tradición, naturaleza y funciones específicas del Cuerpo.

Esta necesidad se materializó de forma parcial en la Ley 28/1994 y culminó con la promulgación de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil que reúne en un solo texto todo el régimen de personal reflejándose los principios constitucionales que afectan a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en la que se recoge de forma suficiente su especificidad propia y se mantiene, en lo fundamental, un régimen similar al del personal de las Fuerzas Armadas.

¹⁹³ El modelo de función pública militar. Una reflexión sobre la Ley 17/1989, de 19 de julio, del personal militar profesional y normativa de desarrollo. NEVADO MORENO, Pedro. Constitución, Policía y Fuerzas Armadas. Ed. Marcial Pons. Madrid. 1997. Pág,s, 213 a 216.

En esta norma se señala que son guardias civiles los españoles vinculados al Cuerpo de la Guardia Civil con una relación de servicios profesionales de carácter permanente y, dada la naturaleza militar del Instituto en el que se integran, son militares de carrera de la Guardia Civil, si bien ajustarán su actuación a los principios básicos establecidos en el art. 5 de la LOFCS, así como al principio de cooperación recíproca y a la coordinación, que se establecen en su art. 3.

En el año 1979, la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó¹⁹⁴ un Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, que incluía a todos los agentes de la ley, ya sean nombrados o elegidos, que ejercen funciones de policía, especialmente a los que tienen conferidas facultades de arresto o detención, declarando que quienes tiene esas atribuciones respetarán y protegerán la dignidad humana y mantendrán y defenderán los derechos humanos de todas las personas.

Este Código de conducta, además de exhortar a que se defiendan los derechos humanos, entre otras cosas prohíbe la tortura, declara que debe usarse la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y pide la plena protección de la salud de las personas bajo su custodia.

Los principios que se recogen en este Código de conducta son los siguientes:

- Cumplir en todo momento los deberes que les impone la ley, sirviendo a su comunidad y protegiendo a todas las personas contra actos ilegales, en consonancia con el alto grado de responsabilidad exigido a su profesión.
- Respetar y proteger la dignidad humana y mantener y defender los derechos humanos de todas las personas.
- Usar la fuerza sólo cuando sea estrictamente necesario y en la medida en que lo requiera el desempeño de sus tareas.
- Mantener el secreto de las cuestiones de carácter confidencial de que tengan conocimiento, a menos que el cumplimiento del deber o las necesidades de la justicia exijan estrictamente lo contrario.
- No infligir, instigar ni tolerar ningún acto de tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, ni invocar la orden de un superior o circunstancias especiales, como estado de guerra o amenaza de guerra, amenaza a la seguridad nacional, inestabilidad política interna o cualquier otra emergencia pública como justificación de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes.
- Asegurar la plena protección de la salud de la personas bajo su custodia y, en particular, tomar medidas inmediatas para proporcionar atención médica cuando se precise.
- No cometer ningún acto de corrupción, así como oponerse rigurosamente a todos los actos de esta índole y combatirlos.
- Respetar la ley y el Código de conducta, haciendo todo cuanto esté a su alcance por impedir toda violación de ellos y por oponerse vigorosamente a tal violación.
- Informar a sus superiores y, si fuese necesario, a cualquier otra autoridad u organismo apropiado que tenga atribuciones de control o correctivas, cuando tengan motivos para creer que se ha producido o va a producirse una violación del Código de conducta.

¹⁹⁴ Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley. 106 sesión plenaria. 17 de diciembre de 1979. Asamblea general ONU. Trigésimo cuarto período de sesiones.

Los principios básicos de actuación para los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad españoles fueron promulgados en el año 1986 en la LOFCS y son los siguientes:

1. Adecuación al ordenamiento jurídico, especialmente:

- a) *Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico.*
- b) *Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.*
- c) *Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente.*
- d) *Sujetarse en su actuación profesional, a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso, la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes.*
- e) *Colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la Ley.*

2. Relaciones con la comunidad. Singularmente:

- a) *Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.*
- b) *Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas.*
- c) *En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.*
- d) *Solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior.*

3. Tratamiento de detenidos, especialmente:

- a) *Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán identificarse debidamente como tales en el momento de efectuar una detención.*
- b) *Velarán por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas.*
- c) *Darán cumplimiento y observarán con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.*

4. Dedicación profesional.

Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.

5. Secreto profesional.

Deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera.

6. Responsabilidad.

*Son responsables personal y directamente por los actos que en su actuación profesional llevaren a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a las Administraciones Públicas por las mismas.*¹⁹⁵

Posteriormente el Consejo de Europa también se ha encargado de formular una serie de principios para ser aplicados a los funcionarios de policía. Así el Comité de Ministros, conforme al art. 15.b del Estatuto del Consejo, al considerar que la policía tiene un papel esencial en el Estado de Derecho y que es base para toda verdadera democracia, adoptó una Recomendación¹⁹⁶ a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía.

Este Código se aplica a las fuerzas o servicios de policía públicos tradicionales, o a otros órganos autorizados y/o controlados por los poderes públicos cuyo primer objetivo consista en garantizar el mantenimiento del orden en la sociedad civil, y que están autorizados por el Estado a utilizar la fuerza y/o poderes especiales para alcanzar este objetivo.

Los principios generales que se recogen son los siguientes:

- La policía y todas las intervenciones de la policía deben respetar el derecho de cualquier persona a la vida.
- La policía no debe infligir, fomentar o tolerar ningún acto de tortura, ningún trato o pena inhumana o degradante, cualquiera que sea la circunstancia.
- La policía sólo puede recurrir a la fuerza en caso de absoluta necesidad y únicamente para conseguir un objetivo legítimo.
- La policía debe verificar sistemáticamente la legalidad de las operaciones que se propone llevar a cabo.
- El personal de policía debe ejecutar las órdenes regularmente dadas por sus superiores, pero tienen el deber de abstenerse de ejecutar las que son manifiestamente ilegales y de informar de este tema, sin temor a cualquier sanción en semejante caso.

¹⁹⁵ Art. 5 LOFCS.

¹⁹⁶ Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros).

- La policía debe llevar a cabo sus misiones de manera equitativa, inspirándose, en particular, en los principios de imparcialidad y no-discriminación.
- La policía sólo debe atentar contra el derecho de cada uno al respeto de su vida privada en caso de absoluta necesidad y únicamente para cumplir un objetivo legítimo.
- La recogida, el almacenamiento y la utilización de datos personales por la policía deben ser conformes a los principios internacionales que rigen la protección de datos y, en particular, limitarse a lo que es necesario para la realización de objetivos lícitos, legítimos y específicos.
- En el cumplimiento de su misión, la policía debe tener siempre presente los derechos fundamentales de cada uno, tales como la libertad de pensamiento, conciencia, religión, expresión, reunión pacífica, circulación y el derecho al respeto de sus bienes.
- El personal de policía debe actuar con integridad y respeto hacia la población, teniendo especialmente en cuenta la situación de los individuos que formen parte de grupos particularmente vulnerables.
- El personal de policía debe normalmente poder atestiguar, en intervenciones, su cualidad de miembro de la policía y su identidad profesional.
- El personal de policía debe oponerse a cualquier forma de corrupción en la policía. Debe informar a sus superiores y a otros órganos competentes de cualquier caso de corrupción en la policía.

Por lo que respecta a la Guardia Civil y relacionado con los principios básicos de actuación, hemos de señalar el hito importante que se ha producido con la promulgación de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. En ella se reconocen los siguientes derechos y deberes de los guardias civiles:

A. Derechos fundamentales y libertades públicas. Los Guardias Civiles son titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidos en la Constitución, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en ésta, en las disposiciones que la desarrollan y en la Ley Orgánica de Derechos y Deberes del Guardia Civil. Concretamente se enumeran los siguientes:

- Igualdad.
- Libertad personal
- Derecho a la intimidad y a la vida privada.
- Libertad de desplazamiento y circulación.
- Libertad de expresión y de información.
- Derecho de reunión y manifestación.
- Derecho de asociación.
- Derecho de sufragio
- Derecho de petición.
- Acceso al Defensor del Pueblo.

B. Deberes.

- Acatamiento a la Constitución y al Ordenamiento jurídico.
- Jerarquía, disciplina y subordinación.
- Respeto a la integridad física y moral.
- Neutralidad e imparcialidad.
- Reserva en asuntos profesionales.
- Deber de cooperación en caso de catástrofe.
- Residencia y domicilio.
- Incompatibilidades.
- Reconocimientos psicofísicos.

C. Derechos y deberes:

- Defensa de España.
- Uso del uniforme y de armas.
- Formación y perfeccionamiento.

D. Derechos profesionales:

- Carrera profesional.
- Régimen de horario de servicio.
- Vacaciones, permisos y licencias.
- Asistencia jurídica.
- Prevención de riesgos laborales y protección de la salud.
- Protección social.
- Presentación de quejas.
- Derecho a ser informado de sus funciones, deberes y responsabilidades
- Retribuciones.
- Asociación profesional.

Al estudiar cada una de las infracciones disciplinarias haremos referencia a la misma tratando de establecer un nexo entre los deberes y su incumplimiento, materializado en la enumeración de los tipos que se recogen en la Ley disciplinaria.

3. REALES ORDENANZAS PARA LAS FUERZAS ARMADAS.

La aplicación de las RROO de las Fuerzas Armadas al Cuerpo de la Guardia Civil ha sido una constante desde la creación del Cuerpo, aún más, se han aplicado no sólo éstas sino también las correspondientes al Ejército de Tierra. Así en el art. 3º del Reglamento Militar del Cuerpo de 1844 se señalaba que el Cuerpo de guardias civiles “*será regido por las ordenanzas generales del ejército, observando à mas de estas lo que para su servicio particular y privativo se expresa en su reglamento especial*”¹⁹⁷. Esta situación se ha mantenido incluso desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, a pesar de que en ésta quedaba meridianamente claro que la Guardia Civil no formaba parte de las Fuerzas Armadas ni, a pesar de lo que opinaban algunos autores, del Ejército de Tierra.

Las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas fueron promulgadas por Ley 85/1978, de 28 de diciembre, estableciéndose en su disposición final segunda, que se autorizaba al Gobierno para que en el plazo de tres meses desde su entrada en vigor, se dictasen normas de desarrollo relativas al ejercicio de derechos y deberes individuales de los militares.

Este mandato no se ha cumplido hasta la fecha en el ámbito de las Fuerzas Armadas, procediéndose en el año 2007 a la derogación parcial¹⁹⁸ de algunos de los artículos de estas ordenanzas no completándose el cambio hasta el año 2009.

Históricamente las ordenanzas vienen recogiendo un conjunto de normas que sistematizan el régimen de los militares en sus más variados aspectos. Estas han tenido importancia para la vida y funcionamiento del Ejército y la Armada durante más de dos siglos. Para la Armada, las Ordenanzas de 1748 de Fernando VI establecían el gobierno militar, político y económico de su Armada Naval y las Ordenanzas sobre la gobernación militar y marinera de la Armada promulgadas por Carlos IV en 1793. En el Ejército, las dictadas por Carlos III en 1768 para el régimen, disciplina, subordinación y servicio de sus Ejércitos, fueron de aplicación desde 1769 también a la Armada en lo que fuesen compatibles con las suyas propias. Los artículos de estas ordenanzas que seguían vigentes también fueron adoptados por el Ejército del Aire desde su creación.

Las ordenanzas recogían los principios éticos que regían el comportamiento de los militares y algunas de ellas perduraron en el tiempo conformando el acervo común de los militares españoles y fueron un elemento esencial en la formación del espíritu militar y de la manera de actuar en la vida cotidiana y en el combate. La gran mayoría, no obstante, fueron sustituidas por otro tipo de disposiciones o cayeron en desuso.

En los inicios de la etapa constituyente, y en lógica adaptación al cambio político y social que se estaba produciendo en España, se puso en marcha el proceso de revisión de las antiguas ordenanzas de Carlos III que culminó con la promulgación de la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas¹⁹⁹. A pesar de que se promulgaron junto con la Constitución, su primer objetivo fue acomodarse a ésta y al marco democrático de un estado de derecho, con la forma de Monarquía parlamentaria, que aseguraba el imperio de la ley como expresión de la voluntad popular.

¹⁹⁷ Art. 3. Real Decreto de 15 octubre 1844. Reglamento militar para la Guardia Civil. (Gaceta de Madrid nº 3685, 16-10-1844).

¹⁹⁸ DT 12. Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. (BOE nº 278, 20-11-2007).

¹⁹⁹ Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. (BOE nº 11, 12-01-1978).

Por lo que respecta al ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, las Reales Ordenanzas de 1978, también denominadas de Juan Carlos I, supusieron un importante avance al referirse a los derechos civiles y políticos reconocidos en la Constitución sin otras limitaciones que las legalmente establecidas. Éstas fueron recogidas en la propia Constitución y en las leyes orgánicas posteriores, las cuales han tenido muy presente principios de las Reales Ordenanzas como son la disciplina, jerarquía y unidad y el deber de neutralidad política.

Sin perder los valores tradicionales que les eran intrínsecos, constituyeron un hito fundamental en el proceso de reforma de las Fuerzas Armadas para, adaptarse a la nueva realidad de la sociedad española y a su integración en el marco internacional, siendo de aplicación general al conjunto de los Ejércitos y a la Guardia Civil, al configurarse como un instituto armado de naturaleza militar.

La Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 señaló que mediante ley se establecerían las reglas esenciales que definen el comportamiento de los militares, en especial la disciplina, la jerarquía, los límites de la obediencia, así como el ejercicio del mando militar.

Este mandato se plasmó en la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar que procedió a derogar los artículos de las Reales Ordenanzas de 1978 que ya no eran de aplicación, dejando en vigor, con rango de ley, los artículos del Tratado Tercero, de los deberes y derechos que no van en contra del ordenamiento y estableciendo las reglas esenciales²⁰⁰ que definen el comportamiento de los militares:

Primera. Defensa de España.

La disposición permanente para defender a España, incluso con la entrega de la vida cuando fuera necesario, constituye su primer y más fundamental deber, que ha de tener su diaria expresión en el más exacto cumplimiento de los preceptos contenidos en la Constitución, en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y en esta ley.

Segunda. Misiones militares internacionales.

Cuando actúe en misiones para contribuir militarmente al mantenimiento de la paz, estabilidad y seguridad y apoyar la ayuda humanitaria, lo hará como instrumento de la Nación española al servicio de dichos fines, en estrecha colaboración con ejércitos de países aliados y en el marco de las organizaciones internacionales de las que España forme parte.

Tercera. Misiones humanitarias.

Pondrá todo su empeño en preservar la seguridad y bienestar de los ciudadanos durante la actuación de las Fuerzas Armadas en supuestos de grave riesgo, catástrofe, calamidad u otras necesidades públicas.

Cuarta. Valores en el combate.

Estará preparado para afrontar, con valor, abnegación y espíritu de servicio, situaciones de combate, cualesquiera que sean las misiones de las Fuerzas Armadas en las que desempeñe sus cometidos y ejerza sus funciones.

Quinta. Conducta.

Ajustará su conducta al respeto de las personas, al bien común y al derecho internacional aplicable en conflictos armados. La dignidad y los derechos inviolables de la

²⁰⁰ Art. 4. Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. (BOE nº 278, 20-11-2007).

persona son valores que tiene obligación de respetar y derecho a exigir. En ningún caso los militares estarán sometidos, ni someterán a otros, a medidas que supongan menoscabo de la dignidad personal o limitación indebida de sus derechos.

Sexta. Empleo de la fuerza.

En el empleo legítimo de la fuerza, hará un uso gradual y proporcionado de la misma, de acuerdo con las reglas de enfrentamiento establecidas para las operaciones en las que participe.

Séptima. Disciplina.

La disciplina, factor de cohesión que obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado, será practicada y exigida en las Fuerzas Armadas como norma de actuación. Tiene su expresión colectiva en el acatamiento a la Constitución y su manifestación individual en el cumplimiento de las órdenes recibidas.

Octava. Jerarquía.

Desempeñará sus cometidos con estricto respeto al orden jerárquico militar en la estructura orgánica y operativa de las Fuerzas Armadas, que define la situación relativa entre sus miembros en cuanto concierne a mando, subordinación y responsabilidad.

Novena. Responsabilidad.

La responsabilidad en el ejercicio del mando militar no es renunciable ni puede ser compartida. Los que ejerzan mando tratarán de inculcar una disciplina basada en el convencimiento. Todo mando tiene el deber de exigir obediencia a sus subordinados y el derecho a que se respete su autoridad, pero no podrá ordenar actos contrarios a las leyes o que constituyan delito.

Décima. Obediencia.

Obedecerá las órdenes que son los mandatos relativos al servicio que un militar da a un subordinado, en forma adecuada y dentro de las atribuciones que le correspondan, para que lleve a cabo u omita una actuación concreta. También deberá atender los requerimientos que reciba de un militar de empleo superior referentes a las disposiciones y normas generales de orden y comportamiento.

Undécima. Ordenes ilegales.

Si las órdenes entrañan la ejecución de actos constitutivos de delito, en particular contra la Constitución y contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, el militar no estará obligado a obedecerlas. En todo caso asumirá la grave responsabilidad de su acción u omisión.

Duodécima. Liderazgo

El que ejerza mando reafirmará su liderazgo procurando conseguir el apoyo y cooperación de sus subordinados por el prestigio adquirido con su ejemplo, preparación y capacidad de decisión.

Decimotercera. Lealtad y Compañerismo.

Se comportará en todo momento con lealtad y compañerismo, como expresión de la voluntad de asumir solidariamente con los demás miembros de las Fuerzas Armadas el cumplimiento de sus misiones.

Decimocuarta. Preparación profesional.

Se preparará para alcanzar el más alto nivel de competencia profesional, especialmente en los ámbitos operativo, técnico y de gestión de recursos, y para desarrollar la capacidad de adaptarse a diferentes misiones y escenarios.

Decimoquinta. Honor.

Cumplirá con exactitud sus deberes y obligaciones impulsado por el sentimiento del honor, inspirado en las reglas definidas en este artículo.

En la propia ley se explicita que estas reglas esenciales que definen el comportamiento del militar lo serán también para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en lo que resulten aplicables con arreglo a lo dispuesto en su propia normativa.

Esos principios siguen vigentes con rango de ley, bien en las reglas esenciales de comportamiento, definidas en la Ley de la carrera militar, o en los artículos de la Ley 85/1978, que se mantienen en vigor, sin perjuicio de su futura actualización que deberá ser abordada, tal como se señala en el preámbulo de la Ley de la carrera militar, en una ley con rango de orgánica según exigencia constitucional.

El mandato reglamentario se ha plasmado en el RD 96/2009²⁰¹ que conforma un código deontológico, compendio de los principios éticos y reglas de comportamiento del militar español.

En el título preliminar se concreta el ámbito de aplicación y se hace referencia al deber fundamental del militar en la defensa de España, a su actuación como servidor público, al juramento o promesa ante la Bandera, al respeto a los símbolos de la Patria y a las características indispensables en las Fuerzas Armadas de disciplina, jerarquía y unidad. También se ha querido destacar el respeto a la dignidad de la persona y a sus derechos inviolables, así como la importancia del principio de igualdad de género.

En títulos sucesivos se recogen principios referidos al militar, a la disciplina y a la acción de mando. En todos ellos se establecen reglas de comportamiento de aplicación general sin distinciones por categorías y empleos militares ni por el ejercicio de cargos o destinos concretos. Este criterio se pone claramente de manifiesto en la generalización para todo militar de preceptos anteriormente dedicados al oficial y al cabo, al representar una síntesis del espíritu militar y la forma de entender y ejercer el mando en las Fuerzas Armadas españolas.

De igual forma se mantienen, por su tradición, artículos de la Ley 85/1978, que procedían de las ordenanzas de Carlos III. Junto a ellos figuran conceptos y principios que son especialmente asumidos por la sociedad española y que han sido recogidos en el Estatuto Básico del Empleado Público.

En el Título IV, denominado, de las operaciones, se recogen las misiones de las Fuerzas Armadas. A la hora de establecer las pautas de comportamiento del militar, se han considerado cada una de esas misiones y los factores que influyen en su normal cumplimiento y, en consecuencia, se describe la respuesta que cada una de ellas requiere.

Este Título se cierra con un capítulo referido a la ética en las operaciones, que complementa la regla esencial, definida en la Ley de la carrera militar, en la que se destaca la importancia de hacer un uso gradual y proporcionado de la fuerza de acuerdo con las reglas

²⁰¹ RD 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. (BOE nº 33, 07-02-2009).

de enfrentamiento que estén establecidas para las operaciones en las que se participe. Todo ello de acuerdo con los convenios internacionales ratificados por España y los principios del Derecho Internacional Humanitario.

Las Reales Ordenanzas finalizan con el título V, que recoge en capítulos diferenciados las funciones técnicas, logísticas y administrativas, imprescindibles para asegurar la capacidad operativa de las Fuerzas Armadas y contribuir al bienestar del personal, y la función docente, básica en la preparación profesional de los militares.

Por lo que respecta a la Guardia Civil, dada su naturaleza militar y la condición militar de sus miembros, se señalaba en el artículo 2 que en su normativa específica se recogerá lo que disponen las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas en aquello que les sea aplicable. Como hemos señalado no se recogía de una manera explícita la aplicación concreta de las Reales Ordenanzas a los miembros de la Guardia Civil, sino que había que llevar estas reglas esenciales a la legislación específica del Cuerpo.

La jurisprudencia ha tenido ocasión de pronunciarse en cuanto a la posibilidad de aplicación directa de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas a las conductas de los miembros del Cuerpo a partir de la entrada en vigor del RD 96/2009, con ocasión de un recurso de casación en relación con una infracción leve por negligencia en el cumplimiento de las obligaciones profesionales.

En esta sentencia el Tribunal Supremo señala al respecto *“Hemos de advertir, sin embargo, que el marco legal básico de los deberes de la Guardia Civil, aunque no sustancialmente, se ha modificado en cierta manera con posterioridad a la doctrina de la Sala expuesta en dichas sentencias, y ya al tiempo de dictarse la resolución sancionadora, la referencia había de quedar principalmente dirigida a la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que en su artículo 5 fija los "principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado", y a la reciente Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, que, como su propia exposición de motivos significa, dota a la Guardia Civil de "un auténtico Estatuto regulador, propio y completo, en el que se enmarquen los derechos y deberes de sus integrantes", aunque se siga reconociendo (artículo 1º) la naturaleza militar de la Institución y las particularidades que de ello se derivan. Ambas leyes orgánicas configuran actualmente el régimen propio y específico de la Guardia Civil, sin perjuicio de que, también en razón de la naturaleza militar de ésta, la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar, al establecer en su artículo 4º las reglas esenciales que definen el comportamiento del militar, determine en su apartado 2 que dichas reglas "lo serán también para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en lo que resulten aplicables con arreglo a lo dispuesto en su propia normativa"; señalando por su parte en su artículo 2.2, las vigentes Reales Ordenanzas, aprobadas por Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero –que desarrollan reglamentariamente estas reglas esenciales– que "dada la naturaleza militar de la Guardia Civil y la condición militar de sus miembros, en su normativa específica se recogerá lo que disponen estas Reales Ordenanzas en aquello que les sea aplicable". Inciso éste último que obliga a que la aplicación de las Reales Ordenanzas a los miembros del Benemérito Instituto haya de hacerse por integración de los preceptos de dicho "código de conducta de los militares" en la normativa propia de la Guardia Civil o por remisión directa y concreta de ésta a las prescripciones o mandatos que se consideren exigibles”*.²⁰²

²⁰² FD 3º. STS. Sala 5ª. 09-02-2010. (ROJ STS 951/2010).

Por lo tanto, la Jurisprudencia consideraba que sólo eran de aplicación directa los preceptos de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas cuando así se señalara en una norma de forma expresa, bien por remisión a las mismas o por la concreción de los mismos mandatos en la propia reglamentación. En cuanto al rango normativo de la misma, consideramos que al no explicitarse uno concreto, sería suficiente con que se garantice el requisito de publicidad, con lo que una Orden General podría contener estas referencias, si bien y en aras de respetar el principio de legalidad, se debería recoger en una Orden Ministerial de la Presidencia del Gobierno, a propuesta de los Ministerios de Defensa e Interior; para dotarles de un rango equivalente a las Reales Ordenanzas del Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire.

Sin embargo, nueve meses después de publicarse las Reales Ordenanzas para las FAS, el Gobierno ha optado por modificar²⁰³ el Real Decreto que las aprobó. La justificación que se ha utilizado ha sido que, del estudio y análisis del grado y alcance de aplicación de las normas de conducta de las Fuerzas Armadas al Cuerpo de la Guardia Civil, ha permitido comprobar la plena aplicación a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil de las ROFAS, en su práctica totalidad, de ahí que no resulte necesario dictar una norma reglamentaria independiente o autónoma para este Cuerpo, siendo preferible realizar la correspondiente adaptación en la normativa vigente. Por ello, se procede a modificar de manera puntual el RD 96/2009, para especificar la aplicación de las Reales Ordenanzas a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, salvo en aquello que contradiga o se oponga a lo dispuesto en su legislación específica. Concretamente se modifica el art. 2.2 de las Reales Ordenanzas.

Redacción RD 96/2009:

“2. Dada la naturaleza militar de la Guardia Civil y la condición militar de sus miembros, en su normativa específica se recogerá lo que disponen estas Reales Ordenanzas en aquello que les sea aplicable”.

Modificación RD 1437/2010:

“2. Dada su naturaleza militar y la condición militar de sus miembros, estas Reales Ordenanzas serán de aplicación a todos los miembros de la Guardia Civil, excepto cuando contradigan o se opongan a lo previsto en su legislación específica”.

Asimismo mediante una disposición adicional se recoge la no aplicación a la Guardia Civil de los preceptos de las Reales Ordenanzas intrínsecamente vinculados a operaciones militares, como es el caso de lo previsto en los capítulos I (Conceptos generales), II (De las operaciones de combate), III (De las operaciones de paz y ayuda humanitaria) y V (De las operaciones de evacuación y rescate) del título IV (De las Operaciones), que sólo serán de aplicación a los guardias civiles en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, en cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se integren en unidades militares.

Con esta modificación reglamentaria el Gobierno vuelve a reafirmar la naturaleza militar de los guardias civiles. En nuestra opinión hubiera sido preferible, vista la postura gubernamental, haberlas denominado Reales Ordenanzas para el personal militar. De esta forma habrían sido de plena aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil.

²⁰³ RD 1437/2010, de 5 de noviembre, por el que se declara de aplicación para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil el RD 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. (BOE nº 269, 06-11-2010).

CAPÍTULO III

DERECHO DISCIPLINARIO

CAPÍTULO III. DERECHO DISCIPLINARIO.

1. CONSIDERACIONES GENERALES.

1.1. NATURALEZA DEL DERECHO DISCIPLINARIO.

La expansión de las funciones del Estado moderno llevó consigo el aumento del número de personas dedicadas a las tareas de administración, todas ellas con una alta formación profesional que derivó en *una tendencia a la inmovilidad, que lentamente terminó imponiéndose, aunque para ello tuvieran que transcurrir varios siglos.*²⁰⁴

Esta inmovilidad del servidor público dio lugar a un auge de un derecho disciplinario material, ya que la arbitrariedad en el despido fue poco a poco sustituida por la existencia de justa causa, y cada vez existían más tipos diferentes. Los soberanos se vieron obligados a hacer una enumeración exhaustiva de causas de despido en los documentos de nombramiento y en los contratos de servicios. Esta técnica era eficaz pero resultaba insuficiente. La formulación del principio de separación de poderes y la llegada del modelo de Estado constitucional repercutieron sobre las facultades punitivas de la Administración y este derecho disciplinario incipiente se encontró con el primer problema, sus relaciones con el derecho penal.

Para los autores alemanes²⁰⁵ el derecho disciplinario no era sino una parte desmembrada del derecho penal, que evolucionó en tres fases:

- Hasta finales del siglo XVIII, el derecho penal y el disciplinario se confunden siendo éste parte del primero.
- Primera parte del siglo XIX, el derecho disciplinario se independiza, pero forma parte del Derecho Público del Estado.
- A partir de la segunda mitad del siglo XIX, independencia del derecho disciplinario.

Otros autores²⁰⁶ consideraban que el derecho disciplinario no podía formar parte del derecho penal, ya que si consideramos que el derecho disciplinario es el código penal de los funcionarios, la infracción disciplinaria una variedad de los delitos y el procedimiento una especie de proceso penal y, además las sanciones complementos de las penas criminales, las consecuencias provocarían que el principio *non bis in idem*, no pudiera ser admitido.

Para resolver estas dificultades el concepto de derecho disciplinario no puede alcanzarse por su relación con el derecho penal, sino por su relación con el derecho civil, puesto que aquel consiste en relaciones contractuales. Las consecuencias disciplinarias de la infracción de los deberes no se basan en el poder sancionador público del Estado sino en las relaciones entre el Estado y sus servidores. Las sanciones disciplinarias no son, por tanto, penas en el sentido del derecho penal sino medios para mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio y para asegurar el cumplimiento de los deberes.

²⁰⁴ Problemas capitales del derecho disciplinario. NIETO, Alejandro. RAP. nº 63. 1970. Pág. 45.

²⁰⁵ STOCK, citado en Problemas capitales del derecho disciplinario. NIETO, Alejandro. RAP. nº 63. 1970. Pág. 57.

²⁰⁶ LABAND, citado en Problemas capitales del derecho disciplinario. NIETO, Alejandro. RAP. nº 63. 1970. Pág. 60.

También existieron autores²⁰⁷ que entroncaron el derecho disciplinario con el derecho canónico, *“La expresión cosas disciplinarias procede del Derecho canónico. Como es sabido, en la terminología del Derecho eclesiástico católico se llaman preceptos disciplinarios a todos los que no tienen naturaleza dogmática. En las Iglesias protestantes, la expresión ha terminado refiriéndose exclusivamente a la disciplina propiamente dicha. Si en el ámbito de las competencias consistoriales encontramos la doctrinaria, ceremoniaria y disciplinaria, esta última expresión se refiere al mantenimiento de una vida ordenada por parte de los miembros de la Iglesia y especialmente al cumplimiento de los deberes que corresponden a sus servidores. Habida cuenta que de acuerdo con el sistema de los Estados territoriales, en los siglos pasados eran considerados como servidores del Estado los servidores de la Iglesia, es fácil comprender que la denominación había de pasar inevitablemente a los funcionarios estatales”*.

Como hemos podido observar las dos características identificadoras de este nuevo derecho serían la relación contractual y la relación de poder. Pues bien, la teoría actualmente más aceptada es la que pone el acento en la última, para definir el derecho disciplinario como el derecho sancionador del Estado sobre quienes se encuentran sometidos a una relación especial de servicio. En conclusión, *“El derecho disciplinario deja de ser considerado una rama del derecho penal para convertirse en el objeto de una potestad domestica de la Administración sobre sus empleados”*.²⁰⁸

1.2. DERECHO PENAL Y DERECHO DISCIPLINARIO.

La relación entre el derecho penal y el disciplinario, se ha mantenido a través del tiempo, no para determinar la naturaleza del mismo, sino para determinar la posibilidad de aplicar los principios inspiradores del primero a este último. Para ello se han barajado teorías que van desde la identidad de ambos ordenamientos, hasta las diferencias cuantitativas o cualitativas entre los dos.

Las teorías que defienden las diferencias meramente cuantitativas señalan que los delitos y las infracciones disciplinarias son idénticos, pero cada uno expresa diferente grado de disciplina, *“la baja disciplina, de carácter correctivo, tienen por objeto frenar a los funcionarios mediante los adecuados medios coactivos, y su sentido es fundamentalmente educativo, al estilo de la nota censoria o de las multae dictio del derecho romano o de las censuare aut poenae medicinales del Derecho canónico; mientras que la alta disciplina, de carácter purificador, se refiere a la cuestión de si un servidor del Estado no ha cumplido los presupuestos y condiciones bajo los que se le ha encomendado el cargo, en cuyo caso el Estado puede romper o modificar la relación funcional existente, cuya gravedad exige la intervención de los Tribunales ordinarios”*.²⁰⁹

Si acudimos al significado ético del derecho disciplinario algunos autores entienden que la responsabilidad disciplinaria se diferencia de la penal en el contenido eminentemente moral de la primera, con la que se pretende más una corrección que una represión de las conductas. Sin embargo, acudir a esta teoría para explicar las diferencias entre ambos derechos, implica que, dependiendo de la concepción mas o menos naturalista, podamos catalogar las infracciones de una forma u otra.

²⁰⁷ LABES, citado en Problemas capitales del derecho disciplinario. NIETO, Alejandro. RAP. n° 63. 1970. Pág. 59.

²⁰⁸ Problemas capitales del derecho disciplinario. NIETO, Alejandro. RAP. n° 63. 1970. Pág. 66.

²⁰⁹ Problemas capitales del derecho disciplinario. NIETO, Alejandro. RAP. n° 63. 1970. Pág. 70.

También se han formulado teorías que atribuyen al derecho disciplinario un carácter eminentemente civil²¹⁰. El derecho disciplinario es un híbrido entre relaciones contractuales y de poder. Lo decisivo, para este punto de vista, radica en que las consecuencias disciplinarias de la infracción de los deberes de los funcionarios no se basan en el poder sancionador del Estado sino en la supremacía del servicio público, es decir en las relaciones de poder que existen entre el Estado y sus servidores. Las sanciones disciplinarias no son penas en el sentido penal, sino medios para mantener el orden y la disciplina dentro de las relaciones de servicio.

En las relaciones contractuales cada parte tiene acción frente a la otra para exigir el cumplimiento. En las relaciones de servicio, en vez de acción existe coacción, que es el derecho del Estado a ejercer su poder disciplinario. Esta teoría, hoy completamente desfasada, fue útil en su época para poder limitar el poder absoluto del Príncipe.

1.3. DERECHO DISCIPLINARIO MILITAR Y POLICIAL.

Cuando comentamos la Sentencia 194/1989 del Tribunal Constitucional, ya se señaló que nada impedía que pudiera aplicarse un régimen disciplinario sancionador de carácter militar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado con naturaleza militar. Como también se señalaba en el voto particular de la sentencia, parece razonable mantener la postura de que, aún gozando de naturaleza militar, esto no significaba que estos institutos pertenecieran a las Fuerzas Armadas.

La diferenciación entre régimen disciplinario militar y policial, y la especial situación del Cuerpo de la Guardia Civil a caballo entre estos dos estatus quedó perfectamente reflejado en el año 1990 por DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, FERNANDO PABLO y M. FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, que por su claridad transcribimos a continuación:

“La interpretación que consideramos más ajustada al modelo policial constitucional conduce a afirmar que la «naturaleza militar» de la Guardia Civil, atribuida por la LOFCS, sólo puede ser equivalente a cuerpo sujeto a disciplina militar (art. 28 CE) no integrado en las Fuerzas Armadas. «Naturaleza militar» significaría, en consecuencia, sujeción a régimen disciplinario «militar» a los efectos que permite el artículo 28.1 CE, es decir, excepción o limitación del ejercicio de la libertad sindical (y ex art. 29 CE, régimen específico del derecho de petición) y posibilidad de sanciones disciplinarias privativas de libertad. Pero, sólo de forma muy problemática y restrictiva, cabe afirmar que tal «naturaleza militar» implica ahora —a diferencia de lo que resulta en el caso de las Fuerzas Armadas— sujeción a jurisdicción militar en la revisión de tales sanciones, y un régimen disciplinario orientado a la protección de intereses y bienes jurídicos militares, es decir, directamente relacionados con las misiones específicas de las FAS y con la protección de un modo de organización específico de los Ejércitos.

Por el contrario, afirmado el carácter de fuerza policial «a todos los efectos» de la Guardia Civil, su régimen disciplinario debe dirigirse antetodo a la protección de intereses y bienes jurídicos implicados en las funciones que, ex artículo 104 CE, corresponden a las

²¹⁰ LABAND, citado en Problemas capitales del derecho disciplinario. NIETO, Alejandro. RAP. n° 63. 1970. Pág. 59.

Fuerzas de Seguridad y, más en concreto, a la protección de los principios básicos de actuación de toda fuerza policial (art. 5 LOFCS).²¹¹

Pero desde ese año hasta hoy han transcurrido más de dos décadas y se han promulgado dos regímenes disciplinarios específicos para la Guardia Civil, el de 1991 y el de 2007. Estos autores plasmaban en su estudio que la naturaleza militar era equivalente a Cuerpo sometido a disciplina militar, excepción de derecho de sindicación y petición colectiva, y posibilidad de imposición de sanciones restrictivas de libertad. Y por el contrario, no podía significar sujeción a jurisdicción militar en la revisión de tales sanciones (contencioso disciplinario-militar), y régimen disciplinario orientado a la protección de intereses y bienes jurídicos militares directamente relacionados con las misiones específicas de las FAS.

Pues bien desde entonces se han producido cambios normativos que nos llevan a analizar cual debe ser el actual contenido de la naturaleza militar de la Guardia Civil. Para ello vamos a intentar sistematizar cual es la regulación positiva en la que se puede plasmar el contenido sustancial de esa naturaleza.

La primera referencia legal a la Guardia Civil después de la muerte del General Franco la encontramos en la Ley de la Policía de 1978, pocos días antes de promulgarse la Constitución. En cuanto a su naturaleza sólo se señala que es un Cuerpo de Seguridad del Estado y que tiene fuero militar.²¹² Como ya se ha señalado reiteradamente, la Guardia Civil no es una institución constitucional y no será hasta el año 1985 con la promulgación de la LOFCS cuando se defina su naturaleza:

*“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. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa”.²¹³*

Como rasgos característicos de su naturaleza militar se señalan los siguientes:

- Estructura jerárquica según los diferentes empleos, de conformidad con su naturaleza militar.
- El régimen estatutario de la Guardia Civil se define en la LOFCS, normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar.
- El Ministro de Defensa dispone lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil.
- Conjuntamente, los Ministros de Defensa y de Interior disponen lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial.
- El régimen disciplinario la Guardia Civil, por su condición de instituto armado de naturaleza militar, se rige por su normativa específica. Actualmente la Ley Orgánica 12/2007 y cuando 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

²¹¹ El modelo policial ante el Tribunal Constitucional. DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN, Miguel. FERNANDO PABLO, Marcos M. FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio. RAP nº 123. Septiembre-diciembre 1990. Pág.s 288 y 289.

²¹² Art. 5. Ley 55/1978, de 4 de diciembre, de la Policía. (BOE nº 293, 08-12-1978).

²¹³ Art. 9.b. LOFCS.

régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. En todo caso, el Ministro de Defensa, a propuesta del de Interior, es el competente para la imposición de la sanción de separación del servicio.

En el año 1991 se promulga el primer régimen disciplinario propio y específico para la Guardia Civil que no hace sino reiterar la naturaleza militar del mismo.

*“El régimen disciplinario de la guardia civil tiene por objeto garantizar la observancia de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la Institución, así como el cumplimiento de las ordenes, de conformidad con su carácter de **instituto armado de naturaleza militar** y estructura jerarquizada, con independencia de la protección penal que a todo ello corresponda.”*²¹⁴

Esta norma no hace sino cumplir con el mandato recogido en la LOFCS. Por otra parte el año 1999 se produce un hito en la regulación del estatuto de los miembros del cuerpo de la Guardia Civil. En dicho texto se vuelve a recoger la naturaleza militar del Cuerpo.

*“La presente Ley tiene por objeto establecer el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil, regular su plantilla y definir su sistema de enseñanza y las formas de acceso al mismo; todo ello con la finalidad de que la Guardia Civil, **Instituto armado de naturaleza militar**, esté en condiciones de cumplir las misiones que el artículo 104.1 de la Constitución encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”*²¹⁵

De aquí ya podemos deducir algún rasgo más para definir esta naturaleza y para ello nos fijaremos en el preámbulo de la ley que resume de una manera magnífica los avatares de este proceso:

“La Constitución diferencia claramente las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su artículo 8 encomienda a las primeras garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, mientras que el artículo 104 establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tienen la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, y que una ley orgánica regulará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El desarrollo de este marco constitucional vino a modificar el encuadramiento de la Guardia Civil, que tradicionalmente había sido parte integrante del Ejército de Tierra; así, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, y la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, materializaron la separación de la Guardia Civil del Ejército de Tierra.

La Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente de seguridad pública, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo, estando regulados los principios generales de su régimen estatutario en la citada Ley Orgánica 2/1986.

No obstante, la Guardia Civil tiene naturaleza militar, de acuerdo con lo dispuesto en la repetida Ley Orgánica 2/1986, y estatuto personal de carácter militar, atribuido a los miembros de este Cuerpo de Seguridad, por razones de fuero, disciplina, formación y mando. Depende del Ministerio del Interior, en el desempeño de las funciones que la propia Ley le

²¹⁴ Art. 1 LORDGC 1991.

²¹⁵ Art. 1.1. LRPGC.

atribuye, y del Ministerio de Defensa, en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomiende. En tiempo de guerra o durante el estado de sitio, la Guardia Civil dependerá exclusivamente del Ministerio de Defensa, tal y como establecen la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, y la Ley Orgánica 2/1986, en su artículo 9.

La singularidad institucional de la Guardia Civil, por su pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por su naturaleza militar, hace imprescindible la promulgación de un estatuto de personal propio que se adapte a la tradición, naturaleza y funciones específicas del Cuerpo”.

En la nueva Ley Orgánica de Defensa Nacional de 2005 se vuelve a definir al Cuerpo de la misma forma.

*“La Guardia Civil 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.”²¹⁶*

En esta misma ley se señala que el Gobierno, mediante Real Decreto debe regular las misiones de carácter militar y aplicar el régimen de consulta previsto en esta Ley a las condiciones y a las misiones que se realicen los guardias civiles en el exterior y también que en tiempo de conflicto bélico y durante la vigencia del estado de sitio, las actuaciones de la Guardia Civil serán coordinadas, al igual que las del Cuerpo Nacional de Policía, 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.

Se vuelve a constatar esta naturaleza en la Ley que recoge los derechos y deberes de los guardias civiles:

*“ La presente Ley Orgánica regula los derechos que corresponden y los deberes que son exigibles a los miembros de la Guardia Civil en desarrollo del régimen de los derechos y libertades públicas establecidos por la Constitución, y de los principios del Estado social y democrático de derecho, con las particularidades derivadas de su carácter de **Instituto Armado de naturaleza militar**”.*²¹⁷

La Sala V del Tribunal Supremo con ocasión de una reciente sentencia²¹⁸ ha recogido todas las normas en las que se sustenta la condición de militar de los guardias civiles:

“... atendidos los antecedentes históricos y legislativos, ni tan siquiera indiciariamente han perdido, actualmente, su condición militar. Carácter que acreditan:

- a) La vigente Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que en su artículo 9.b), atribuye a la **Guardia Civil** la condición de Instituto Armado de naturaleza militar.*
- b) La Ley de Personal de la **Guardia Civil** (Ley 42-1999 de 25 de noviembre)*
- c) La Ley de la Defensa Nacional (Ley Orgánica 5/2005 de 17 de Noviembre).*
- d) La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre , reguladora de los Derechos y Deberes de los Miembros de la **Guardia Civil**, coetánea a la Ley Orgánica 12/07 de Régimen Disciplinario, que recuerda y reafirma en su artículo 1.1 , su naturaleza militar.*

²¹⁶ Art. 23. LO 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional. (BOE nº 276, 18-11-2005).

²¹⁷ Art. 1.1. LODDGC.

²¹⁸ FD 2º. STS. Sala 5ª. 05-05-2010. (ROJ STS 2387/2010).

- e) *La Ley 39/2007, de 19 de noviembre de la Carrera Militar, que confirma en su artículo 1.3 "La naturaleza militar de dicho Instituto Armado y la condición militar de sus miembros".*
- f) *El Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero , que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, y que en su artículo 2.2 , una vez más, confirma la naturaleza militar de dicho Instituto Armado, y la condición militar de sus miembros.*
- g) *Finalmente, la propia jurisprudencia de esta Sala, por todas sentencia de 16 de abril de 2009, al declarar que tanto esta Sala, como el Tribunal Constitucional y el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (STEDH 2-11-06 , caso Dacosta Silva), tienen establecido que los miembros del Instituto, están incluidos en el art. 8 Código Penal Militar (que no ha sido modificado); y por consiguiente son potenciales sujetos activos de los delitos tipificados en el Código Penal Militar; destacadamente de aquellos en que la autoría corresponde a quienes reúnan la condición de militar, ya formen parte de las Fuerzas Armadas, o bien del Instituto Armado a que, por lo demás, se refieren los arts. 28 y 29 de la Constitución Española".*

Por lo tanto, a nuestro juicio, la naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil actualmente se sustenta en los siguientes pilares:

A. Voluntad legislativa.

B. Sujeción al Código Penal Militar.

C. Revisión contencioso-disciplinaria por la jurisdicción militar.

D. Sujeción a las reglas esenciales del comportamiento militar.

2. PRINCIPIOS INFORMADORES.

La jurisprudencia constitucional viene afirmando que “... *los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador, dado que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, tal y como refleja la propia Constitución (art. 25, principio de legalidad) y una muy reiterada jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo Sentencia de la Sala Cuarta de 29 de septiembre, 4 y 10 de noviembre de 1980, entre las más recientes), hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales, ...*”²¹⁹

El Título IX de la LRJPAC enumera los principios básicos a que debe someterse el ejercicio de la potestad sancionadora de la Administración, extraídos del texto constitucional y de la jurisprudencia sobre la materia. La Constitución Española en su artículo 25, trata conjuntamente los ilícitos penales y administrativos, poniendo de manifiesto la voluntad de que ambos se sujeten a los mismos principios, especialmente cuando el campo de actuación del derecho administrativo sancionador ha ido recogiendo tipos de injusto procedentes del campo penal no subsistentes en el mismo en aras al principio de mínima intervención.

Entre tales principios destaca el de legalidad en virtud del cual es el poder legislativo el que debe fijar los límites de la actividad sancionadora de la Administración y el de tipicidad, manifestación en este ámbito del de seguridad jurídica, junto a otros principios aplicables a la potestad sancionadora: irretroactividad, responsabilidad, proporcionalidad, prescripción y concurrencia de sanciones. También se enumeran los principios del procedimiento sancionador: garantía de procedimiento, derechos del presunto responsable, medidas de carácter provisional, presunción de inocencia y resolución.

Todos ellos se consideran básicos al derivar de la Constitución y garantizar a los administrados un tratamiento común ante las Administraciones Públicas, mientras que el establecimiento de los procedimientos materiales concretos es cuestión que afecta a cada Administración Pública en el ejercicio de sus competencias.

Pero, las disposiciones del Título IX “*no son de aplicación al ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual*”²²⁰

La potestad disciplinaria de la Administración se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios:²²¹

- a) Principio de **legalidad** y **tipicidad** de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.
- b) Principio de **irretroactividad** de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.
- c) Principio de **proporcionalidad**, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.
- d) Principio de **culpabilidad**.
- e) Principio de **presunción de inocencia**.

²¹⁹ FJ 2º. STC 18/1981, de 8 de junio. (BOE nº 143, 16-06-1981).

²²⁰ Art. 127.3 LRJPAC.

²²¹ Art. 94.2 EBEP.

Por lo que se refiere al régimen disciplinario de la Guardia Civil, en la ley disciplinaria se recogen aquellos que son de aplicación al procedimiento:

Artículo 38. *Principios inspiradores del procedimiento.*

El procedimiento disciplinario se ajustará a los principios de legalidad, impulso de oficio, imparcialidad, celeridad, eficacia, publicidad, contradicción, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, individualización de las sanciones y culpabilidad, y comprenderá esencialmente los derechos a la presunción de inocencia, información, defensa y audiencia.

En el proyecto de Ley presentado en el Congreso no se recogía el principio de culpabilidad. Los Grupos Parlamentarios Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds²²² y Esquerra Republicana²²³ presentaron sendas enmiendas para incorporarlo al igual que se hacía en la regulación del Estatuto del empleado público.²²⁴ Las enmiendas fueron aceptadas por la Ponencia encargada de redactar el informe para la comisión de Interior del Congreso.

Por su parte los Grupos Parlamentarios Vasco²²⁵, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds²²⁶ y Esquerra Republicana (ERC)²²⁷ presentaron enmiendas de adición para introducir un segundo párrafo con el siguiente texto: “*El procedimiento disciplinario regulado en esta Ley reconoce al expedientado, además de los derechos reconocidos en el artículo 35 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, el derecho a poder actuar asistido y representado por letrado que determine de la manera prevista en el artículo 42.*” La justificación era que la materialización del derecho de defensa y su eficaz ejercicio pasaba por que quien era sometido a una imputación disciplinaria pudiera ser asistido y no sólo asesorado, y que fuera representado por letrado en ejercicio, de la misma manera que lo puede ser cualquier otro funcionario y ciudadano, cuando está sometido a cualesquiera actos de aplicación de la potestad disciplinaria o sancionadora del Estado. Estas enmiendas fueron rechazadas por la Ponencia inicial.

2.1. PRINCIPIO DE LEGALIDAD.

2.1.1. Reserva de ley.

El art. 25.1 de la Constitución Española señala que “*Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento*”. Por otra parte, en el art. 103.3 se contempla que “*...la ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos,...*”.

El Tribunal Constitucional ha señalado que “*El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege, extendiéndola incluso al*

²²² Enmienda nº 62. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 44 y 45.

²²³ Enmienda nº 208. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 88.

²²⁴ Art. 94.2.d LEBEP.

²²⁵ Enmienda nº 13. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 29.

²²⁶ Enmienda nº 63. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 45.

²²⁷ Enmienda nº 209. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 88.

*ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. ... La segunda, de carácter formal, se refiere al rango necesario de las normas tipificadoras de aquellas conductas y reguladoras de estas sanciones, por cuanto, como este Tribunal ha señalado reiteradamente, el término «legislación vigente» contenido en dicho art. 25.1 es expresivo de una reserva de Ley en materia sancionadora».*²²⁸

Por lo tanto, en una primera aproximación, y desde el punto de vista constitucional, las conductas y sanciones disciplinarias de los funcionarios públicos deben ser recogidas en una norma con rango de ley. Por lo tanto también puede ser admisible el Decreto-Ley, ya que “... para la previsión de tipos de ilícito y las correspondientes sanciones no supondría una contradicción con lo dispuesto en el art. 25.1, al configurarse el Decreto-ley, según el art. 86.1 CE como «disposición legislativa» que se inserta en el ordenamiento jurídico (provisionalmente hasta su convalidación, y definitivamente tras ésta) como una norma dotada de fuerza y valor de ley (STC 29/1982, de 31 de mayo, fundamento jurídico 2.º)”²²⁹

En otras sentencias el Tribunal Constitucional ha admitido que: “El principio no excluye, ciertamente, la posibilidad de que las Leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, pero sí que tales remisiones hagan posible una regulación independiente y no claramente subordinada a la Ley, lo que supondría una degradación de la reserva formulada por la Constitución en favor del legislador”²³⁰, y que “siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos esenciales de la conducta antijurídica (de tal manera que sólo sean infracciones las acciones u omisiones subsumibles en la norma con rango de Ley) y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer”.²³¹

La potestad sancionadora de las Administraciones públicas según se recoge en el art. 127.1 LRJPAC se ejercerá cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, pero este principio no era de aplicación al ejercicio por las Administraciones públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio y de quienes estén vinculados a ellas por una relación contractual. Como veremos al tratar las relaciones de sujeción especial, este último inciso ha sido tácitamente derogado por el Estatuto Básico del empleado público²³² en lo referente a determinación de infracciones y sanciones disciplinarias.

2.1.2. Necesidad de ley orgánica.

El Tribunal Constitucional considera que la reserva de ley del art. 25.1 CE se refiere a ley ordinaria, ya que una cosa es que una norma afecte o incida en un derecho fundamental y otra distinta que pretenda desarrollarlo. La actual regulación del régimen disciplinario de la Guardia Civil tiene en la totalidad de su articulado el rango normativo de ley orgánica. Sólo quedó con rango de ley ordinaria la disposición adicional quinta que modificaba la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

Pero la pregunta que nos planteamos es: ¿es necesario este rango normativo? La Constitución Española de 1978 señala en su art. 81 que: “Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

²²⁸ FJ 2º. STC 42/1987, de 7 de abril. (BOE nº 107, 05-05-1987).

²²⁹ FJ 6º. STC 3/1988, de 21 de enero. (BOE nº 31, 05-02-1988).

²³⁰ FJ 4º. STC 83/1984, de 24 de Julio. (BOE nº 203, 24-08-1984).

²³¹ FJ 9º. STC 3/1988, de 21 de enero. (BOE nº 31, 05-02-1988).

²³² TÍTULO VII. Régimen disciplinario. Arts. 93 a 98. LEBEP.

Para analizar este aspecto tampoco debemos olvidar que el régimen disciplinario de la Guardia Civil deriva directamente del de las Fuerzas Armadas y como ya hemos señalado hasta el año 1991 era el mismo, y el rango normativo del régimen militar ha sido siempre orgánico. La primera regulación para las Fuerzas Armadas data del año 1985²³³ y todo el texto tenía la consideración de ley orgánica. El proyecto de este texto se presentó en el Congreso como ley orgánica. La razón por la que se le da este rango no viene explicitada en la ley, ya que carece de exposición de motivos, al igual que la primera regulación del régimen disciplinario de la Guardia Civil, y en sus disposiciones finales no se refleja el título habilitante.

Podemos suponer que la regulación orgánica en ese momento se pudo deber a que en su articulado se contemplaban las sanciones privativas de libertad, y por lo tanto al entrar de lleno en derechos fundamentales, la Constitución exige este rango normativo.

No vamos a analizar ahora si la regulación disciplinaria militar debe tener el rango orgánico en todos o parte de sus aspectos, sino que vamos a centrarnos en el régimen de la Guardia Civil. Según se señala en la disposición final segunda de la LORDGC, sólo tiene el carácter de ley ordinaria la disposición adicional quinta, que modifica la Ley de Personal del Cuerpo. En la misma norma, en la disposición final primera se indica que el título habilitante son los art,s 104.2. “*Una Ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad*” y 149.1. “*El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: ...4.ª Defensa y Fuerzas Armadas... 29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica*”.

Parece que el legislador ha optado por el rango orgánico basándose en que, al considerar que el régimen disciplinario forma parte del estatuto de la Guardia Civil, debe darle este rango. Esta habilitación ya fue utilizada por el legislador en el año 1986 cuando se promulgó la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en ella se dio el carácter orgánico al régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, regulado en el Título II, Capítulo IV, Sección 4ª, art,s 27 y 28²³⁴.

Pero sin embargo, este razonamiento no se corresponde con el legislador del resto del estatuto de los guardias civiles, que en el año 1999 optó por otorgarle el rango de ley ordinaria. Lo mismo ocurrió al tratar el estatuto del empleado público. Por ello opinamos que, aunque el régimen disciplinario de 2007 tiene el carácter de orgánico, no debería de tenerlo. Lo mismo ocurre con el nuevo régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, al que el legislador también le ha otorgado el rango de orgánico sin que consideremos necesario hacerlo.

2.1.3. Relaciones de sujeción especial.

Las exigencias de la reserva de ley se atenúan o aminoran al tratarse de las llamadas relaciones especiales. En primer lugar hemos de puntualizar que en ningún texto legal se definen estas relaciones, y que sin embargo la doctrina y la jurisprudencia vienen admitiéndolas. El Tribunal Constitucional ha dado una definición de estas relaciones, con ocasión de una sentencia referida a derechos de los reclusos, como aquellas en las “*... al margen de su condición común de ciudadanos, adquieren el status específico de individuos*

²³³ LO 12/1985, de 27 de noviembre, del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 286, 29-11-1985).

²³⁴ Disposición final quinta. LOFCS.

*sujetos a un poder público que no es el que, con carácter general, existe sobre el común de los ciudadanos” puntualizado que “En virtud de esa sujeción especial, y en virtud de la efectividad que entraña ese sometimiento singular al poder público, el ius puniendi no es el genérico del Estado, y en tal medida la propia reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material, dado el carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria, expresiva de la capacidad propia de autoordenación correspondiente, para determinar en concreto las previsiones legislativas abstractas sobre las conductas identificables como antijurídicas en el seno de la institución” matizando que “a estas relaciones de sujeción especial sigue siendo aplicable el art. 25.1, y, obviamente el principio de legalidad del art. 9.3 de la Constitución. Pero ello en este caso no puede tener el mismo alcance que en la potestad sancionadora general de la Administración ni mucho menos que respecto a las sanciones penales. Desde luego una sanción carente de toda base normativa legal devendría, incluso en estas relaciones, no sólo conculcadora del principio objetivo de legalidad, sino lesiva del derecho fundamental considerado”.*²³⁵

Y también considera que “... el alcance de dicha reserva de Ley pierde parte de su fundamentación material en el seno de las relaciones de sujeción especial, en el que la potestad sancionadora no es la expresión del ius puniendi genérico del Estado, sino manifestación de la capacidad propia de autoordenación correspondiente...”²³⁶ Es decir, admite la remisión reglamentaria siempre que el núcleo principal de la misma esté determinado en la Ley y que se trate de relaciones de sujeción especial.

En la legislación en vigor se señalaba que la potestad sancionadora de las Administraciones públicas, reconocida por la Constitución, se ejercería cuando haya sido expresamente reconocida por una norma con rango de Ley, pero excepcionaba este principio de legalidad cuando se trataba del ejercicio por las Administraciones Públicas de su potestad disciplinaria respecto del personal a su servicio.²³⁷ Sin embargo, a la luz del resto de la legislación y de la jurisprudencia, existía la reserva de ley para la regulación del régimen disciplinario de los funcionarios por encontrarse incluido en el estatuto general del funcionario.²³⁸

Este era el sistema que se empleaba en el anterior régimen disciplinario de los funcionarios públicos. La Ley²³⁹ tipificaba las sanciones y las infracciones muy graves, y desarrollaba por Decreto²⁴⁰ las infracciones graves y leves.

Con la entrada en vigor del nuevo Estatuto del funcionario público²⁴¹ y de conformidad con su carácter básico, la Ley ordena los principios a que debe someterse el ejercicio de esta potestad pública respecto de los empleados públicos, tipifica las infracciones muy graves y remite a las Cortes Generales o Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas para fijar las faltas graves atendiendo a los siguientes criterios

- a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.

²³⁵ FJ 2º. STC 2/1987, de 21 de enero. (BOE nº 35, 10-02-1987).

²³⁶ FJ 1º. STC 69/1989, de 20 de abril. (Suplemento BOE nº 119. 19-05-1989).

²³⁷ Art. 127. Principio de legalidad. LRJPAC.

²³⁸ Empleados públicos y Constitución. Las bases constitucionales de la Función Pública española. Los empleados Públicos. Estudios. DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN, Miguel. Ratio Legis. Salamanca. 2005. Pág.s 38 a 40.

²³⁹ Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública. (BOE nº 185, 03-08-1984).

²⁴⁰ RD 33/1986 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. (BOE nº 15, 17-01-1986).

²⁴¹ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. (BOE nº 89, 13-04-2007).

- b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
- c) El descrédito para la imagen pública de la Administración.

En cuanto a las faltas leves serán las leyes de Función Pública, que se dicten en desarrollo del Estatuto Básico quienes determinarán el régimen aplicable a las mismas, atendiendo a las anteriores circunstancias. Asimismo se enumeran las sanciones disciplinarias pero dejando la posibilidad de que por ley se establezcan otras.

En nuestra opinión, con esta nueva regulación del régimen disciplinario de los funcionarios públicos, ya no podemos escudarnos en las relaciones de sujeción especial para determinar por reglamento las infracciones o sanciones.

2.2. PRINCIPIO DE TIPICIDAD.

El derecho fundamental expresado en el art. 25.1 CE no sólo se refiere a la garantía formal, *legalidad*, sino a una garantía material, *tipicidad*. *“El derecho fundamental así enunciado incorpora la regla nullum crimen nulla poena sine lege, extendiéndola incluso al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía. La primera, de orden material y alcance absoluto, tanto por lo que se refiere al ámbito estrictamente penal como al de las sanciones administrativas, refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en dichos ámbitos limitativos de la libertad individual y se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes ...”*²⁴²

Podemos señalar que la diferencia entre este principio y el de legalidad radica en que, mientras este último se perfecciona con la delimitación de infracciones y sanciones por ley, la tipicidad exige que los ilícitos disciplinarios sean los suficientemente claros y precisos para conseguir que los destinatarios se abstengan de realizarlos. La jurisprudencia ha señalado que *“si bien los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables, no vulnera la exigencia de lex certa que incorpora el art. 25.1 de la Constitución la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever, por consiguiente, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada, pues, como ha declarado este Tribunal en reiteradas ocasiones (STC 62/1982, de 15 de octubre, ATC 703/1985, de 16 de octubre, entre otras resoluciones), dado que los conceptos legales no pueden alcanzar, por impedirlo la propia naturaleza de las cosas, una claridad y precisión absolutas, por lo que es necesario en ocasiones un margen de indeterminación en la formulación de los tipos ilícitos que no entra en conflicto con el principio de legalidad, en tanto no aboque a una inseguridad jurídica insuperable con arreglo a los criterios interpretativos antes enunciados”*²⁴³.

Esta exigencia de *lex certa* afecta, por un lado, a la tipificación de las infracciones, por otro, a la definición y, en su caso, graduación o escala de las sanciones imponibles y, como es lógico, a la correlación necesaria entre actos o conductas ilícitas tipificadas y las sanciones consiguientes a las mismas, *“de manera que el conjunto de las normas punitivas aplicables permita predecir, con suficiente grado de certeza, el tipo y el grado de sanción*

²⁴² FJ 2º. STC 42/1987, de 7 de abril. (BOE nº 107, 05-05-1987).

²⁴³ FJ 1. STC 69/1989, de 20 de abril. (BOE nº 119. 19-05-1989).

determinado del que puede hacerse merecedor quien cometa una o más infracciones concretas. Este es, en definitiva, el significado de la garantía material que el art. 25.1 de la Constitución establece, en atención a los principios de seguridad jurídica y libertad esenciales al Estado de derecho”.²⁴⁴

Un caso particular, desde el punto de vista del principio de tipicidad o taxatividad, lo encontramos en los conceptos jurídicos indeterminados. Se trata de determinar si su empleo vulnera este principio dado el carácter abierto de los mismos. El Tribunal constitucional ha determinado que su uso debe ser limitado, señalando que “... *para que resulte aceptable este criterio desde su perspectiva constitucional «la concreción del citado concepto» ha de ser razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia, de tal forma que permitan prever, con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada» (SSTC 69/1989 y 116/1993)*”.²⁴⁵ Asimismo se señala que “... *conceptos que por su amplitud y vaguedad dejan en la más absoluta indefinición los tipos punibles merecedores de tal medida. En efecto, «forma de vida», «actividades que desarrollen», «conducta que observen», «relaciones que mantengan» y «otras causas análogas» son términos imprecisos, absolutamente indeterminados e indeterminables,...*”²⁴⁶

Tratamiento distinto se da cuando la remisión se hace a otras normas de obligado cumplimiento, así “... *no vulnera la exigencia de lex certa la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes y obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión (SSTC 219/1989, FJ 5; 116/1993, FJ 3)*”.²⁴⁷

“*Es doctrina reiterada de este Tribunal (SSTC 42/1987, de 7 de abril; FJ 2, y 133/1999, de 15 de julio; FJ 2, entre otras) que el art. 25.1 C.E. reserva a la Ley la tipificación de los elementos esenciales de las infracciones administrativas, y que al Reglamento puede corresponder, en su caso, el desarrollo y precisión de los tipos de infracciones previamente establecidos por la Ley. Este canon de constitucionalidad ha sido precisado por este Tribunal en numerosas Sentencias. En lo que ahora importa, hemos dicho reiteradamente que, en materia de tipificación de infracciones, el art. 25.1 C.E. prohíbe la remisión de la Ley al Reglamento sin una previa determinación de los elementos esenciales de la conducta antijurídica en la propia Ley (entre otras, SSTC 42/1987; FJ 2; 305/1993, de 25 de octubre; FJ 3; 341/1993, de 18 de noviembre; FJ 10.b); 116/1999, de 17 de junio, FJ 16)*”.²⁴⁸

Otra cuestión que se plantea en relación al principio de tipicidad, es la idoneidad de la utilización de las normas disciplinarias en blanco. A este respecto la jurisprudencia señala que:

“*El problema de las denominadas leyes penales en blanco, ..., ha sido abordado y resuelto tanto por la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo, como por el Tribunal Constitucional, el cual ha reconocido la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas reglamentarias, especificando, que el art. 25.1 de la Constitución determina que la*

²⁴⁴ FJ 4. STC 219/1989, de 21 de diciembre. (BOE nº 10, 11-01-1990).

²⁴⁵ FJ 3. STC 120/1994, de 25 de abril. (BOE nº 129, 31-05-1994).

²⁴⁶ FJ 3. STC 116/1993, de 29 de marzo. (BOE nº 107, 05-05-1996).

²⁴⁷ FJ 5. STC 25/2002, de 11 de febrero. (BOE nº 63. Suplemento, 14-03-2002).

²⁴⁸ FJ 3º. STC 60/2000, de 2 de marzo. (BOE nº 76. Suplemento, 29-03-2000).

potestad sancionadora de la Administración ha de tener su cobertura en una norma de rango legal, pero no excluye que esa norma contenga remisiones a normas reglamentarias, siempre que en aquella queden suficientemente determinados los elementos de la conducta antijurídica y la naturaleza y límites de las sanciones a imponer.

Por su parte la Sala Segunda de lo Penal de este Tribunal Supremo tiene reiteradamente proclamado que la técnica de las leyes penales en blanco, es compatible con el principio de reserva de ley en materia penal del art. 25.1 de la Constitución, lo que permite que una disposición penal sea completada por una norma de diversa jerarquía.

A su vez esta Sala Quinta de lo Militar ya ha tenido ocasión de pronunciarse en relación con las leyes sancionadoras en blanco, pues en sus Sentencias de 17 de enero y 7 de julio del pasado año 1994, tiene dicho a propósito de la falta leve... «inexactitud en el cumplimiento de las normas de régimen interior»; que se trata de un tipo disciplinario en el que la concreción de la conducta prohibida está diferida a una norma de rango inferior, por lo que necesita ser complementada, en el momento de su aplicación, con la expresa mención de la norma cuyo inexacto cumplimiento se castiga como falta, añadiendo la primera de las citadas sentencias, que «si la Autoridad sancionadora no concreta la norma de régimen interior que no ha sido escrupulosamente cumplida por el sujeto a que pretende sancionar, debe entenderse, en principio, que la misma no existe, en cuyo caso se habría vulnerado efectivamente el principio de legalidad castigando como infracción administrativa una acción no tipificada en la Ley»²⁴⁹.

2.3. PRINCIPIO DE CULPABILIDAD.

La Ley disciplinaria de la Guardia Civil de 2007 recoge como uno de los principios inspiradores del procedimiento sancionador el de culpabilidad. Hasta la entrada en vigor de este código no se recogía este principio, aunque la jurisprudencia venía admitiendo la culpabilidad y prohibía la imputación objetiva en materia disciplinaria militar. “*La concurrencia del elemento subjetivo de la culpabilidad constituye, asimismo, presupuesto para la apreciación del ilícito administrativo de carácter disciplinario y para la imposición de la correspondiente sanción, por cuanto que el procedimiento sancionador tampoco se erige sobre la base de la responsabilidad objetiva o por el resultado, sino en función del reproche normativo dirigido al autor por haber realizado la conducta jurídicamente desaprobada, ya sea con conocimiento de los elementos objetivos del tipo y queriendo hacer lo que se sabe ilícito (actuación dolosa) o bien omitiendo el deber objetivo de cuidado exigible en el caso concreto (actuación imprudente). (Vid. Sentencias de la Sala 3ª del Tribunal Supremo 26.04.1990; 23.01.1998 y 27.05.1999). Por su parte esta Sala 5ª tiene declarado en Sentencias 13.06.2000; 23.10.2000 y 17.01.2002, que aunque la norma reguladora del Régimen disciplinario de la Guardia Civil no contiene una declaración genérica acerca de la exigencia del elemento culpabilístico, ni se hace precisión de que las conductas sancionables hayan de cometerse al menos por imprudencia, no obstante hemos considerado que tal requisito ha de tenerse por cumplido a partir de lo dispuesto en el art. 5º LO 11/1991, sobre proporcionalidad entre las sanciones disciplinarias y las conductas que las motiven y su individualización atendidas las circunstancias que concurren en los autores; precepto que debe ponerse en relación con lo dispuesto en el art. 5º del CP. Común según el cual no hay pena sin dolo o imprudencia, y que se conecta a su vez con lo dispuesto en el art.*

²⁴⁹ FD 1º. STS. Sala 5ª. 24-10-1995. (ROJ STS 5266/1995).

*1º CE en donde se proclama que la Justicia constituye valor superior que informa el ordenamiento jurídico”.*²⁵⁰

La postura de la jurisprudencia de la Sala V del Tribunal Supremo ha quedado perfectamente reflejada con ocasión de una sentencia sobre incumplimiento de órdenes por parte de un guardia civil de la que fue ponente el magistrado Juanes Peces, que señalaba:

“La evolución de la culpabilidad en el Derecho Administrativo sancionador es la historia de su progresiva aceptación que corre paralela a la aproximación de este Derecho al Penal con los matices que esta Sala se ha encargado de matizar. Durante mucho tiempo se negó la exigencia de la culpabilidad en las infracciones administrativas. Así, valga de ejemplo la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo de 7 de febrero de 1.989 que, en lo que aquí importa, dice: " las infracciones administrativas no requieren para ser sancionadas un propósito deliberado o voluntad intencional de infringir, sino que basta con el hecho material constitutivo de la infracción".

Por el contrario, la posición actual tanto del Tribunal Supremo como del Constitucional (STC 16/1990 de 26 Abril, vgr.), es la de exigir la culpabilidad en las infracciones administrativas. Esta última Sentencia declara que: "sigue rigiendo el principio de culpabilidad por dolo, culpa o negligencia grave y culpa o negligencia leve o simple negligencia que excluye la imposición de sanciones por el mero resultado".

Aceptada la exigencia de culpabilidad, ésta opera como última fase y cierre del proceso lógico sancionador según esta misma Sala recuerda en varias Sentencias. Así, en la Sentencia de 22 de octubre de 2.001 se dice: "si bien los preceptos del Código Penal relativos a la inimputabilidad no son directamente aplicables en el ámbito sancionador militar, sin duda, el valor superior de Justicia, fundamental en el Estado Democrático de Derecho en que se constituye España con arreglo a lo establecido en el artículo 1 de la Constitución, conlleva la vigencia irrenunciable del principio de culpabilidad también en el ámbito disciplinario castrense"...

En efecto, admitiendo que el principio de culpabilidad ha de ser interpretado conforme al Derecho Penal con una serie de matizaciones (máxime en el ámbito disciplinario militar) lo cierto es que dentro de la Doctrina Penal no hay consenso respecto a las condiciones necesarias para la imputación personal del hecho, que constituye la esencia del juicio de culpabilidad. Así se discute sobre si el dolo y la culpa pertenecen al injusto o a la culpabilidad. Tratándose de faltas administrativas, la cuestión sería dónde ubicar el dolo o la culpa, si dentro de la culpabilidad o en la propia tipicidad.

En consideración a estas dificultades, no faltan autores que afirman que la culpabilidad es exigible en las infracciones administrativas, pero no en los mismos términos que en el Derecho Penal. En concreto se hace referencia a dos principios que deben operar en el ámbito sancionador como son el de "Buena Fe" y el de la "Tolerancia". Trascendental a estos efectos es la Sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de diciembre de 1.991.

Al margen de las teorías expuestas y de que la Doctrina imperante sea la de la asimilación al concepto de culpabilidad penal con matizaciones, lo cierto es que, bien sea dentro de la culpabilidad o de la tipicidad, para la existencia de cualquier infracción administrativa (y, más en particular, de las de carácter disciplinario militar) se requiere que

²⁵⁰ FD 3º. STS. Sala 5ª. 26-01-2004. (ROJ STS 357/2004).

*éstas se produzcan de forma deliberada, esto es, a título de dolo o bien por falta del deber objetivo de cuidado; es decir, por culpa o imprudencia o negligencia”.*²⁵¹

A pesar de lo señalado en la sentencia anterior, también la jurisprudencia de esta Sala ha admitido la posible existencia de infracciones formales, pero siempre condicionadas a la existencia de relación bien jurídico-norma infringida.

“Aunque esta Sala en ocasiones ha sostenido la existencia en el derecho administrativo sancionador de las llamadas "infracciones formales", representadas por acciones u omisiones que no precisan de resultado y en las que el incumplimiento del mandato o prohibición ya constituye, por sí solo, infracción administrativa (Sentencias 17.02.2004 y 09.09.2004); ello es así siempre y cuando la conducta lesione un bien jurídico que la norma infringida tutele, pero no en los casos en que la actuación contraria a la norma conlleve en su mismo incumplimiento o cumplimiento defectuoso, las consecuencias desfavorables que deriven del mismo comportamiento, sin mayor desvalor de la acción que justifique el reproche disciplinario.

*En ese sentido, el ejercicio de derechos con infracción de las normas que disciplinan su actuación, aún en el ámbito de las relaciones denominadas de supremacía o de sujeción especial, no pueden atraer otros efectos negativos para el interesado que los que se extraen de la propia negligencia o incuria (vgr. inadmisibilidad, preclusión, decaimiento de derechos, etc), pero no otras consecuencia que solo estarían justificadas, como decimos, por la afectación de bienes o intereses jurídicos perjudicados por el autor, que en este caso no están presentes, ni siquiera en lo que concierne al valor de la disciplina exigible como elemento de cohesión esencial en el ámbito castrense”.*²⁵²

2.4. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD.

El principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento un elemento autónomo sino que podemos considerarlo como un principio informador de la actividad de los poderes públicos en cuanto a que pueden limitar o restringir los derechos fundamentales de los ciudadanos. En palabras del Tribunal Constitucional, *“... el principio de proporcionalidad no constituye en nuestro ordenamiento constitucional un canon de constitucionalidad autónomo cuya alegación pueda producirse de forma aislada respecto de otros preceptos constitucionales. Es, si quiere decirse así, un principio que cabe inferir de determinados preceptos constitucionales -y en particular de los aquí invocados- y, como tal, opera esencialmente como un criterio de interpretación que permite enjuiciar las posibles vulneraciones de concretas normas constitucionales”.*²⁵³

En cuanto a su naturaleza, la jurisprudencia lo ha considerado como un principio general del derecho informador de la totalidad del ordenamiento jurídico, como una consecuencia derivada del valor justicia o dignidad humana. La proporcionalidad en el ámbito del derecho sancionador actúa en dos ámbitos distintos:

Legislativo: Que obliga al legislador al redactar la norma. *“... la potestad exclusiva del legislador para configurar los bienes penalmente protegidos, los comportamientos penalmente reprobables, el tipo y la cuantía de las sanciones penales, y la proporción entre las conductas que pretende evitar y las penas con las que intenta conseguirlo”.*²⁵⁴

²⁵¹ FD 9º,10º,11º. STS. Sala 5ª. 26-01-2004. (ROJ STS 313/2004).

²⁵² FD 3º. STS. Sala 5ª. 04-11-2005. (ROJ STS 6757/2005).

²⁵³ FJ 3º. STC 55/1996 de 28 de marzo. (BOE nº 75, 27-03-1996).

²⁵⁴ FJ 6º. STC 55/1996 de 28 de marzo. (BOE nº 75, 27-03-1996).

Jurisdiccional: Materializado en el derecho administrativo sancionador en el art. 131.1 LRJPAC. “*En la determinación normativa del régimen sancionador, así como en la imposición de sanciones por las Administraciones Públicas se deberá guardar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, considerándose especialmente los siguientes criterios para la graduación de la sanción a aplicar:*

- a) *La existencia de intencionalidad o reiteración.*
- b) *La naturaleza de los perjuicios causados.*
- c) *La reincidencia, por comisión en el término de un año de más de una infracción de la misma naturaleza cuando así haya sido declarado por resolución firme.”*

La vertiente aplicativa se recoge en el régimen disciplinario de la Guardia Civil en:

Artículo 19. *Criterios de graduación de las sanciones.*

Las sanciones que se impongan en ejercicio de la potestad sancionadora atribuida por esta Ley guardarán proporción con la gravedad y circunstancias de las conductas que las motiven y se individualizarán atendiendo a las vicisitudes que concurran en los autores y a las que afecten al interés del servicio.

Para la graduación de la sanción que se vaya a imponer, y actuando bajo el principio de proporcionalidad, se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) *La intencionalidad.*
- b) *La reincidencia, siempre que no constituya una falta en sí misma.*
- c) *El historial profesional que, a estos efectos, sólo podrá valorarse como circunstancia atenuante.*
- d) *La incidencia sobre la seguridad ciudadana.*
- e) *La perturbación en el normal funcionamiento de la Administración o de los servicios que le estén encomendados.*
- f) *El grado de afectación de la falta cometida a los principios de disciplina, jerarquía, subordinación, así como a la imagen de la Institución.*
- g) *En el caso de los artículos 7, número 13, y 8, número 29, se valorará específicamente la cuantía o la entidad de la pena impuesta en virtud de sentencia firme, así como la relación de la conducta delictiva con las funciones y tareas asignadas.*

El primer párrafo fue incorporado gracias a una enmienda²⁵⁵ del Partido Popular que fue aceptada por la Ponencia que redactó el informe de la Comisión de Interior del Congreso. Se justificaba en que al figurar en el historial profesional anotadas las sanciones no canceladas por falta leve y también, aunque estuvieran canceladas, las sanciones por falta grave o muy grave, estos datos deberían tenerse en cuenta para graduar la sanción, pues era injusto aplicar el mismo castigo a quien infringía por vez primera y a quien tenía su historial plagado de anotaciones disciplinarias. Existía, además, una circunstancia de especial trascendencia, todas las faltas leves eran, en principio, igualmente leves salvo los efectos derivados de las circunstancias que concurran en los hechos o en la conducta del responsable. El incremento de gravedad de una falta leve no podía depender del empleo o nivel de

²⁵⁵ Enmienda nº 163. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 75.

competencia de quien castigaba. Izquierda Unida²⁵⁶ y Esquerra Republicana de Catalunya²⁵⁷ propusieron en el trámite parlamentario suprimir el criterio de proporcionalidad del apartado f, al considerar que la conculcación de dichos principios estaba contemplada en los elementos objetivos de los ilícitos disciplinarios, sin que fuera jurídicamente posible valorarlos nuevamente en el momento de graduar la sanción a imponer, pero estas enmiendas no fueron aceptadas.

Si analizamos someramente este precepto podemos observar que se recogen fielmente los criterios jurisprudenciales en relación al principio de proporcionalidad, que abarcan un doble juicio:

1.º El de proporcionalidad entre sanción y conducta infractora.

2.º El de individualización de dicha sanción, según las circunstancias concurrentes en el autor de la infracción y las trascendentes al interés del servicio.

“Por proporcionalidad de la sanción se entiende la adecuada correspondencia entre los hechos que definen la conducta del presunto autor que puedan ser tipificados como infracción disciplinaria y las correcciones disciplinarias o sanciones ... Como las sanciones previstas ... son varias para cada categoría de faltas, la proporcionalidad juega, por lo tanto, como regla de elección de la más adecuada, entre las posibles sanciones a imponer, a la conducta contemplada, de tal forma que lo determinante de dicha elección será precisamente la entidad y circunstancias de la infracción, genéricamente contemplada. Dicha elección no cabe calificarla como facultad meramente discrecional, sino antes bien acomodada o ajustada a la naturaleza y circunstancias de la infracción, y ello hay que argumentarlo, si se ha de respetar el criterio normativo de proporcionalidad, módulo de aplicación impuesto a la Administración, revisable no solamente en vía contencioso-administrativa por la Jurisdicción Militar ..., sino también por la vía casacional de dicho orden jurisdiccional,...

*El criterio de individualización de la sanción no es más que la singularización del caso o especificación de circunstancias humanas, profesionales y ambientales que concurran, ajustando la sanción, ya valorada según criterio de proporcionalidad, al caso particularizado. Frente al carácter objetivo que ha de revestir el criterio de proporcionalidad, el de individualización es, por un lado, subjetivo y, por otro, trascendente o de valoración del interés militar afectado. La conjugación de ambos criterios habrá de producir la imposición de la sanción justa”.*²⁵⁸

2.5. NON BIS IN IDEM.

Aunque este principio no esté explícitamente recogido en nuestro texto constitucional, ha sido definido por el máximo interprete del mismo como: *“El principio general del derecho conocido por non bis in idem supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones-administrativa y penal- en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración -relación de funcionario, servicio público,*

²⁵⁶ Enmienda nº 53. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 42.

²⁵⁷ Enmienda nº 201. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 86.

²⁵⁸ FD 2º, 3º y 4º. STS. Sala 5ª. 05-06-1990. (ROJ STS 4264/1990).

*concesionario, etc....- que justificase el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración”.*²⁵⁹

En la regulación positiva lo podemos encontrar en el art. 133 LRJPAC, “*No podrán sancionarse los hechos que hayan sido sancionados penal o administrativamente, en los casos en que se aprecie identidad del sujeto, hecho y fundamento*”. También se reconoce este principio, en el ámbito penal, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al referirse a los derechos y garantías jurisdiccionales. “*Nadie puede ser procesado o penado de nuevo por una infracción por la cual ya ha sido definitivamente absuelto o condenado de acuerdo con la ley y el procedimiento penal de cada país*”. Este precepto, de acuerdo con lo previsto en los arts. 10.2 y 96.1 CE, forma parte del ordenamiento jurídico español desde el año 1997 en que fue ratificado por España.

Este principio se plasma como un derecho fundamental y se refleja en dos aspectos: uno *material o sustantivo*, que impide que se sancione dos veces el mismo hecho, y otro *formal o procesal*, que prohíbe que un mismo hecho se enjuicie en dos ocasiones. Es decir, interdicción de la acumulación de sanciones y el doble enjuiciamiento, o en palabras del Tribunal Constitucional “*... impone por una parte la prohibición de que, por autoridades de un mismo orden y a través de procedimiento distintos, se sancione repetidamente una misma conducta, por entrañar esta posibilidad una inadmisibles reiteración en el ejercicio del ius puniendi del Estado y, por otro lado, una prohibición de duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, a excepción de aquellos supuestos en los que, derivado de una relación de supremacía especial de la Administración, esté justificado el ejercicio del ius puniendi por los Tribunales y a su vez la potestad sancionadora por la Administración.*”²⁶⁰

Como hemos señalado anteriormente tres son los requisitos que se exigen para poder aplicar este principio: identidad de sujeto, hecho y fundamento, y además, que no se trate de relaciones especiales de sujeción. Por lo que nos interesa en cuanto al régimen disciplinario hemos de centrarnos en el estudio de la posibilidad de aplicación de dos sanciones, una penal y otra disciplinaria, cuando el fundamento sea distinto.

El primer punto a clarificar es el alcance de lo que debemos entender por fundamento. Según la Real Academia Española significa: *Razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar algo*. Con ocasión de un recurso de amparo, interpuesto por un policía, el Tribunal Constitucional²⁶¹ se pronuncia en relación con la aplicación de este principio igualando *fundamento* con *interés jurídicamente protegido* y el Tribunal Supremo²⁶² considera que es equivalente a *valor social o bien jurídico*.

Por lo tanto, cabrá la pluralidad de sanciones, si aún existiendo identidad de sujeto y hecho, los bienes jurídicos protegidos son diferentes.

²⁵⁹ FJ 4º. STC 2/1981, de 30 de enero. (BOE nº 47, 24-02-1981).

²⁶⁰ FJ 4º. STC 94/1986, de 8 de julio. (BOE nº 174, 22-07-1986).

²⁶¹ FJ 2º. STC 234/1991, de 10 de diciembre. (BOE nº 3, 03-01-1992).

²⁶² FD 4º. STS. Sala 3ª. 30-05-2000. (ROJ STS 4405/2000).

CAPÍTULO IV

REGIMEN DISCIPLINARIO 2007

CAPÍTULO IV. RÉGIMEN DISCIPLINARIO 2007

1. DISPOSICIONES GENERALES.

1.1. OBJETO.

1.1.1.1. Regulación.

Art. 1. Objeto.

El régimen disciplinario de la Guardia Civil, regulado en esta Ley, tiene por objeto garantizar el cumplimiento de la misión encomendada a la Guardia Civil de acuerdo con la Constitución y el correcto desempeño de las funciones que tiene asignadas en el resto del ordenamiento jurídico.

1.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 1.

El régimen disciplinario de la Guardia Civil tiene por objeto garantizar la observancia de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la Institución, así como el cumplimiento de las órdenes, de conformidad con su carácter de instituto armado de naturaleza militar y estructura jerarquizada, con independencia de la protección penal que a todo ello corresponda.

1.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción original²⁶³ de este artículo en el Proyecto de Ley presentado en el Congreso era:

Art. 1. Objeto.

El régimen disciplinario de la Guardia Civil, regulado en esta Ley, tiene por objeto garantizar el correcto ejercicio de las funciones que este Cuerpo tiene asignadas, de acuerdo con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

A este artículo primero se presentan dos enmiendas de modificación de idéntico contenido y justificación por los grupos parlamentarios Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya Verds²⁶⁴ y Esquerra Republicana (ERC)²⁶⁵.

Con la modificación propuesta se pretendía adaptar el objeto al artículo 104 de la Constitución y al apartado 1 del art. 11 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en las que se recoge la misión de la Guardia Civil, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Por otra parte, las funciones que desempeña el Cuerpo son diversas y sirven para el cumplimiento de la misión.

²⁶³ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-1. 30-03-2007. Pág. 4.

²⁶⁴ Enmienda nº 37. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 38.

²⁶⁵ Enmienda nº 189. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 83.

Estas enmiendas no son aceptadas por la Ponencia y se siguen manteniendo para debatirlas en la Comisión de Interior. La defensa la realiza el diputado Cerdà Argent²⁶⁶ de ERC pero tampoco son aceptadas. Finalmente se aceptan en el Pleno del Congreso y el texto definitivo coincide con el propuesto en estas enmiendas.

1.1.1.4. Análisis del precepto.

En este primer artículo se define el objeto del régimen disciplinario. En concreto:

- Garantizar el cumplimiento de la misión encomendada a la Guardia Civil de acuerdo con la Constitución.
- Garantizar el correcto desempeño de las funciones que tiene asignadas en el resto del ordenamiento jurídico.

Con respecto al primero de ellos, hemos de señalar que la Guardia Civil no aparece en la Constitución. La institución constitucional son las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a las que se le asignan como misión *proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*.²⁶⁷

Por otra parte la Guardia Civil como Instituto armado de naturaleza militar puede desarrollar misiones de carácter militar bajo la dependencia del Ministro de Defensa²⁶⁸. Estas misiones tendrían que haberse regulado por el Gobierno mediante Real Decreto²⁶⁹. Este desarrollo reglamentario no se ha producido al día de hoy, a pesar de que este mandato del Legislador ha vuelto a ser reiterado, esta vez con el plazo de seis meses, en la disposición final tercera de la Ley Disciplinaria del Instituto de 2007.

En cuanto a las funciones que desempeña la Guardia Civil hemos de remitirnos a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de aplicación al Cuerpo, y que son:²⁷⁰

- *Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.*
- *Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.*
- *Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.*
- *Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.*
- *Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.*
- *Prevenir la comisión de actos delictivos.*
- *Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.*
- *Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.*

²⁶⁶ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Leg.. Interior. nº 843. Pág. 10.

²⁶⁷ Art. 104.1 CE.

²⁶⁸ Art. 23 LODN.

²⁶⁹ Art. 24 LODN.

²⁷⁰ Art. 11.1 LOFCS.

- *Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.*

Además en esta misma ley orgánica se señalan cuales son las funciones específicas del Cuerpo:²⁷¹

- *Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos.*
- *El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando.*
- *La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas.*
- *La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran.*
- *Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.*
- *La conducción interurbana de presos y detenidos.*
- *Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.*

Como diferencia significativa en relación a la anterior regulación, podemos señalar la desaparición como objeto del régimen disciplinario, el *garantizar la observancia de las Reales Ordenanzas, así como el cumplimiento de las órdenes, de conformidad con el carácter de instituto armado de naturaleza militar.*

La aplicación de las Reales Ordenanzas a los guardias civiles venía recogida en el art. 91 de la Ley de Personal, que señalaba que estos tendrían los derechos y estarían sujetos a las obligaciones recogidas en la LOFCS y en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas en lo que resulten aplicables.²⁷²

La LODDGC, modifica la redacción de este artículo eliminando la referencia a las Reales Ordenanzas y sustituyéndola por el resto de normas que les sean de aplicación por su condición de Instituto Armado de naturaleza militar.²⁷³

Pero, en la disposición derogatoria única del mismo texto legal, se señala que a partir de la entrada en vigor esta norma, no se aplicará a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, en cuanto afecta al derecho de asociación profesional, el apartado 1 del artículo 181 de las Reales Ordenanzas, aprobadas por Ley 85/1978, de 28 de diciembre.²⁷⁴

A *sensu contrario* podríamos interpretar que, para todo aquello que no sea el derecho de asociación y que no vaya en contra de lo establecido en la Ley Orgánica de derechos y deberes de los guardias civiles, podría seguir siendo de aplicación las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas. Pero, con la aprobación en febrero de 2009 de las nuevas Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas se plantea la duda de si a partir de ahora continua esta situación, al afirmarse en este decreto que “*Dada la naturaleza militar de la*

²⁷¹ Art. 12.1.B. LOFCS.

²⁷² Art. 91. LRPGC.

²⁷³ DA 4º. 2. LODDGC.

²⁷⁴ DD única. 2. LODDGC.

Guardia Civil y la condición militar de sus miembros, en su normativa específica se recogerá lo que disponen estas Reales Ordenanzas en aquello que les sea aplicable.”²⁷⁵

Desde esta fecha no se ha modificado el Estatuto de los guardias civiles, con lo que la aplicación de las mismas de forma directa no nos parece posible, salvo que los principios estén recogidos en la normativa propia del Cuerpo.

²⁷⁵ Art. 2.2. RD 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. (BOE nº 33, 07-02-2009).

1.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.

1.2.1.1. Regulación.

Art. 2. Ámbito personal de aplicación.

1. Están sujetos a la presente Ley los miembros de la Guardia Civil que se encuentren en cualquiera de las situaciones administrativas en que se mantengan derechos y obligaciones inherentes a la condición de Guardia Civil.

2. Los alumnos de los Centros Docentes de Formación de la Guardia Civil estarán sujetos a lo previsto en esta Ley en la medida en que les sea de aplicación, sin perjuicio de la observancia de las normas específicas de carácter académico.

1.2.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 1.

Están sujetos a la presente Ley los miembros de la Guardia Civil comprendidos en cualquiera de las situaciones administrativas en que se mantengan los derechos y obligaciones inherentes a la condición militar.

Los alumnos de los centros docentes de formación y de perfeccionamiento de la Guardia Civil estarán sujetos a lo previsto en esta Ley. Las infracciones de carácter académico no están incluidas en el régimen disciplinario de la Guardia Civil.

1.2.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a este artículo.

1.2.1.4. Análisis del precepto.

Para la aplicación del régimen disciplinario es necesario haber adquirido la condición de guardia civil y estar sometido a los derechos y deberes de los mismos. Para la adquisición de la condición se requiere:

- a) Ser español vinculado al Cuerpo por una relación de servicios profesionales de carácter permanente.²⁷⁶
- b) Prestar ante la bandera juramento o promesa de defender a España.²⁷⁷
- c) Obtener el primer empleo en la Escala correspondiente.²⁷⁸

Las situaciones administrativas en las que se puede encontrar un miembro de la guardia civil están reguladas en la Ley de Personal²⁷⁹ y son:

- a) Servicio activo.
- b) Servicios especiales.
- c) Excedencia voluntaria.
- d) Suspenseo de empleo.

²⁷⁶ Art. 2.1. LRPGC.

²⁷⁷ Art. 3. LRPGC.

²⁷⁸ Art. 12. LRPGC.

²⁷⁹ Art. 80 LORPGC.

- e) Suspenseo de funciones.
- f) Reserva.

Si analizamos cada una de las situaciones administrativas resulta que no están sometidos al régimen general de derechos y obligaciones, y por lo tanto al régimen disciplinario en las siguientes:

- a) Servicios especiales, excepto cuando el pase a esta situación sea para desarrollar funciones de seguridad ciudadana en organismos ajenos al Ministerio del Interior.²⁸⁰
- b) Excedencia voluntaria, excepto cuando hayan pasado a esta situación para el cuidado de un hijo, ingresen por acceso directo como alumnos de los Centros de formación de las FAS o la Guardia Civil o, a partir de los dieciocho meses, cuando la causa haya sido por razón de violencia de género.²⁸¹

Por lo tanto en el resto de situaciones administrativas enumeradas anteriormente, se mantienen los derechos y obligaciones hasta que los guardias civiles pasen a retiro²⁸². Esta misma situación se produce por la pérdida²⁸³ o renuncia²⁸⁴ a la condición de guardia civil.

1.2.1.5. Régimen disciplinario de los alumnos.

Los alumnos de los Centros de formación también están sometidos al régimen disciplinario, pero con ciertas peculiaridades que se recogen en el art. 18 de la LORDGC, pero tienen que someterse también a las normas específicas de carácter académico. En cuanto a los alumnos de los Centros de perfeccionamiento y de altos estudios profesionales, están en la situación administrativa de servicio activo y por lo tanto sometidos al régimen disciplinario normal.²⁸⁵

1.2.1.5.1. Sanciones aplicables.²⁸⁶

Para los alumnos que ya fueran guardias civiles les son de aplicación las mismas sanciones que al resto del personal, con la peculiaridad de que la imposición de las sanciones de separación del servicio, suspensión de empleo y pérdida de destino conllevarán la pérdida de la condición de alumno en el Centro Docente, que en este caso tendrá el carácter de sanción accesoria.

Al resto de los alumnos, sólo se les podrá imponer las sanciones siguientes:

- a) Por la comisión de faltas graves y muy graves:
 - . Suspensión de haberes y servicios de cinco a veinte días.
 - . Baja como alumno en el Centro Docente.
- b) Por la comisión de faltas leves:
 - . Reprensión.
 - . Suspensión de haberes y servicios de uno a cuatro días.

²⁸⁰ Art. 82. 4. LRPGC.

²⁸¹ Art. Único. Ley 46/2007, de 13 de diciembre, de modificación de la LRPGC. (BOE nº 299, 14-12-2007).

²⁸² Art. 87. LRPGC.

²⁸³ Art. 88. LRPGC.

²⁸⁴ Art. 89. LRPGC.

²⁸⁵ Art. 42. LRPGC.

²⁸⁶ Art. 18. LORDGC.

Es novedosa la sanción de pérdida de haberes y servicios, y no suspensión de funciones. Esto significa que el alumno, durante el tiempo de cumplimiento de la sanción, aparte de no percibir las retribuciones correspondientes, deja de realizar los servicios que pudieran encomendársele por su condición de guardia alumno, no olvidemos que existe un período de prácticas en las Unidades operativas, pero sin perjuicio de la participación del alumno en las actividades de carácter académico.

Por lo que respecta a las retribuciones debemos señalar que los alumnos que ingresen directamente en los centros docentes de formación para el acceso a las Escalas Superior de Oficiales y de Cabos y Guardias percibirán el sueldo y pagas extraordinarias correspondientes al empleo eventual de Alférez o Guardia, respectivamente y cuando realicen prácticas desempeñando un puesto de trabajo en alguna unidad, asimismo, percibirán las retribuciones complementarias de carácter general asignadas al citado empleo y las complementarias de dicho puesto.²⁸⁷

La sanción de baja como alumno del Centro Docente supone la pérdida de la condición de alumno del Centro y del empleo que hubiera alcanzado con carácter eventual, sin que afecte a la condición de guardia civil que pudiera tener antes de ser nombrado alumno.

Cuando se incoe un procedimiento penal o un expediente disciplinario a un alumno, teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad de los hechos, se podrá no declararlo apto en el curso académico correspondiente. Mientras no sea firme en vía penal o disciplinaria la resolución que en aquellos procedimientos se dicte, y sin perjuicio de los efectos que de ésta se pudieran derivar, podrá acordarse motivadamente que quede en suspenso el primer empleo obtenido por el alumno y, consecuentemente, su condición de guardia civil.

1.2.1.5.2. Infracciones de carácter académico.²⁸⁸

En el régimen del alumnado de los centros docentes militares de formación de la Guardia Civil se define la infracción de carácter académico como toda acción u omisión que, no constituyendo falta de disciplina ni, sea en concreto objeto de una evaluación o calificación; dolosa o imprudentemente, quebrante alguno de los siguientes deberes del alumno:

- a) Seguir las actividades docentes con diligencia y aprovechamiento y aplicarse, de igual modo, a las tareas de investigación que les correspondan.
- b) Dedicarse a su propia formación y realizar el trabajo intelectual y físico que se espera de ellos.
- c) Atender las orientaciones de los profesores y tutores respecto de su aprendizaje.
- d) Participar activamente en las clases teóricas y prácticas, en la instrucción y adiestramiento técnico-profesional y militar, y en las demás actividades orientadas a su formación.
- e) Tomar parte en las actividades escolares de transmisión, adquisición y comprobación de los saberes, conocimientos, aptitudes y habilidades profesionales, procurando que se realicen de la forma más adecuada y con arreglo a las instrucciones recibidas.

²⁸⁷ RD 1145/2006, 6 de octubre, por el que se regulan las retribuciones de los alumnos de los centros docentes de formación para acceso a las diferentes escalas del Cuerpo de la Guardia Civil. (BOE nº 249, 19-10-2006).

²⁸⁸ Capítulo IV. Orden de 13 de diciembre de 1996, por la que se aprueba el régimen del alumnado de los Centros docentes militares de formación de la Guardia Civil. (BOE nº 305, 19-12-1996).

- f) Cooperar en la formación de sus compañeros, incluso mediante el empleo, en su caso, del ascendiente derivado de su antigüedad o experiencia.
- g) Asumir, en el ámbito de las actividades complementarias, las responsabilidades que se les atribuyan o se deriven de las situaciones a que se hayan comprometido.
- h) Cooperar con los responsables, profesores y demás personal del centro, al logro de la mayor calidad y eficacia de la enseñanza.
- i) Cualesquiera otros que, en relación con su condición de alumnos, se deriven del presente Régimen del Alumnado.

Por la comisión de las infracciones de carácter académico no podrán en ningún caso imponerse ninguna de las sanciones contempladas en el Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Sólo se podrán sancionar con amonestaciones verbales, que podrán ser públicas o privadas, o escritas, que serán siempre motivadas y privadas.

Son competentes para imponer amonestaciones verbales los Directores y Jefes de Estudios de los Centros, los profesores en relación con sus alumnos y quienes tengan a su cargo la función de completar la formación de dichos alumnos en unidades, centros u organismos del Ministerio de Defensa, del Ministerio del Interior y del Cuerpo de la Guardia Civil.

Son competentes para imponer amonestaciones escritas a los alumnos, los Directores y Jefes de Estudios de los Centros y los Jefes de Unidad, Centro u Organismos en que los alumnos estén completando su formación. Estas amonestaciones escritas se reservarán para casos de gravedad o contumacia en las infracciones académicas.

Las amonestaciones verbales consistirán en la reconvención de la conducta que pretendan corregir y servirán para fundamentar amonestaciones escritas durante el mismo curso académico en que se hayan producido. Sin embargo sólo se podrán tener en cuenta las amonestaciones escritas a la hora de realizar los informes personales de los alumnos.

Contra las amonestaciones escritas se podrá presentar escrito de descargo en relación con los hechos y circunstancias que las motivaron en el plazo de tres días hábiles contados desde el siguiente al de su recepción, ante el Director del Centro Docente o Jefe de Unidad, Centro u Organismo en que realiza sus prácticas o, en su caso ante el General Jefe de Enseñanza; solicitando que no sea tomada en cuenta a la hora de realizar el informe personal. Antes de que dicho informe personal sea emitido, el Director del Centro o el General Jefe de Enseñanza decidirán si procede o no acceder a lo solicitado de él y, seguidamente, lo comunicará a los interesados, sin que su resolución pueda ser objeto de ulterior reclamación.

1.3. RESPONSABILIDAD PENAL, CIVIL Y ADMINISTRATIVA.

1.3.1. Generalidades.

1.3.1.1. Regulación.

Art. 3. Responsabilidad civil y penal.

El régimen disciplinario regulado en esta Ley se entiende sin perjuicio de la responsabilidad civil o penal en que puedan incurrir los miembros de la Guardia Civil, que se hará efectiva en la forma prevista en las correspondientes disposiciones legales.

1.3.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No existía ningún artículo específico.

1.3.1.3. Tramitación parlamentaria.

Por parte de Coalición Canarias se presentó una enmienda de adición²⁸⁹ para salvaguardar el principio *non bis in idem*. No es aceptada por la Ponencia y la retira²⁹⁰ el diputado Mardones Sevilla en la Comisión de Interior.

1.3.1.4. Análisis del precepto

En este artículo se señala que la responsabilidad civil o penal de los miembros de la Guardia Civil por la comisión de infracciones disciplinarias se exigirá de acuerdo con la legislación vigente. La responsabilidad disciplinaria es una responsabilidad interna que puede tener consecuencias que trasciendan a la organización, ya sea por causar daño a la propia administración, a los particulares o por la repercusión penal de las conductas que dan origen a la infracción disciplinaria.

Este precepto está en sintonía con la regulación general que se hace en el Estatuto Básico del Funcionario Público²⁹¹, pero en éste, a diferencia del texto disciplinario de la Guardia Civil, se hace referencia a la responsabilidad patrimonial en vez de la civil.

Dentro de la categoría civil, podemos distinguir:

- Responsabilidad civil o *aquiliana*. Está recogida en el art. 1902 del Código Civil, que parte del principio general de que quien causa daños a otro, bien en su persona o en sus bienes, tiene la obligación de repararlos.
- Responsabilidad administrativa o patrimonial de la Administración. Que podemos considerarla una especificidad de la anterior, en la que es la Administración la que responde del daño causado por sus agentes.
- Responsabilidad civil derivada del delito.

Entendemos que en el caso de la norma disciplinaria, la responsabilidad civil en la que puede incurrir el guardia civil se debe referir a aquellas conductas que pueda realizar

²⁸⁹ Enmienda nº 95. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 53.

²⁹⁰ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Leg.. Interior. nº 843. Pág. 5.

²⁹¹ Art. 94.1. EBEP. "Las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones".

fuera de la relación de servicio, dejando la responsabilidad patrimonial para cuando se produzcan como consecuencia directa del cumplimiento de las funciones propias de la profesión.

La comisión de infracciones disciplinarias no siempre se agotan con la imposición de sus correspondientes sanciones, sino que a veces se derivan responsabilidades patrimoniales de la Administración, ya sea hacia los ciudadanos, por originárseles una lesión que no tienen el deber de soportar como consecuencia de la comisión de una infracción disciplinaria; o a los propios guardias civiles, por la anulación de la sanción en vía administrativa o jurisdiccional.

El procedimiento para exigir estas responsabilidades viene definido en el Título X de la LRJPAC y fue desarrollado reglamentariamente en el año 1993.²⁹² En esta Ley se reconoce el derecho de los particulares a ser indemnizados por la Administración, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre que la lesión sea consecuencia del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos.

Para poder alegar el daño, éste deberá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado y sólo serán indemnizables las lesiones producidas al particular provenientes de daños que no tenga el deber jurídico de soportar de acuerdo con la Ley. No se indemnizarán los daños que se deriven de hechos o circunstancias que no se hubiesen podido prever o evitar. La indemnización ha que haya lugar se calcula con arreglo a los criterios de valoración establecidos legalmente, ponderándose, en su caso, las valoraciones predominantes en el mercado. La indemnización puede sustituirse por una compensación en especie o ser abonada mediante pagos periódicos, cuando resulte más adecuado para lograr la reparación debida y convenga al interés público, siempre que exista acuerdo con el interesado.

Los procedimientos de responsabilidad patrimonial se inician de oficio o por reclamación de los interesados, prescribiendo el derecho a reclamar al año de producido el hecho o el acto que motive la indemnización o de manifestarse su efecto lesivo. En caso de daños, de carácter físico o psíquico, a las personas el plazo empezará a computarse desde la curación o la determinación del alcance de las secuelas.

La responsabilidad patrimonial se exige directamente por los particulares a la Administración, pero una vez que la Administración ha indemnizado, puede exigir de oficio a sus funcionarios la responsabilidad en que hubieran incurrido siempre que se haya producido por dolo, culpa o negligencia grave.

Para la exigencia de dicha responsabilidad hay que ponderar, entre otros, los siguientes criterios:

- El resultado dañoso producido
- La existencia o no de intencionalidad
- La responsabilidad profesional y su relación con la producción del resultado dañoso.

También se puede exigir responsabilidad a los funcionarios en caso de daños y perjuicios causados en los bienes públicos cuando hubieran concurrido las mismas circunstancias.

²⁹² RD 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial. (BOE nº 106, 04-05-1993).

La responsabilidad penal del personal al servicio de las Administraciones Públicas, así como la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

La exigencia de responsabilidad penal no suspenderá los procedimientos de reconocimiento de responsabilidad patrimonial que se instruyan, salvo que la determinación de los hechos en el orden jurisdiccional penal sea necesaria para la fijación de la responsabilidad patrimonial.

Pero el caso más frecuente de reclamación de responsabilidad patrimonial de la Administración, es el de exigencia de indemnización por parte de los propios guardias civiles por anulación de la sanción en vía administrativa o jurisdiccional.

La legislación señala que *“La anulación en vía administrativa o por el orden jurisdiccional contencioso-administrativo de los actos o disposiciones administrativas no presupone derecho a la indemnización, pero si la resolución o disposición impugnada lo fuese por razón de su fondo o forma, el derecho a reclamar prescribirá al año de haberse dictado la Sentencia definitiva”*,²⁹³

Para determinar si ha lugar o no a la indemnización, las condiciones que se exigen en este caso son las mismas que hemos descrito para el caso general de responsabilidad patrimonial de la Administración, adaptados al caso de la responsabilidad disciplinaria.

No debe existir deber jurídico de soportar la lesión. En el caso de anulación de la sanción disciplinaria parece lógico que no existiera ese deber.

La lesión debe ser efectiva, por lo tanto es necesario que la sanción disciplinaria se haya ejecutado, y evaluable económicamente. En este punto existen más dificultades ya que hemos de concretar cada tipo de sanción.

Si estudiamos la menor de las sanciones en cuanto a importancia, la reprensión, la jurisprudencia vienen entendiendo que el efecto de cancelación y desaparición de cualquier referencia en el expediente personal supone de por sí una restitución y compensación por la lesión sufrida, por lo que es difícil evaluar económicamente el perjuicio sufrido. En la pérdida de haberes, la propia anulación de la misma conlleva la devolución de los mismos, pudiendo estimarse el perjuicio económico en los intereses legales del dinero por el período de tiempo transcurrido desde la ejecución hasta la devolución.

²⁹³ Art. 142.4. LRJPAC.

1.3.2. Repercusión de la iniciación de procedimientos penales.

1.3.2.1. Regulación.

Art. 4. Tramitación de procedimiento penal por los mismos hechos.

La iniciación de un procedimiento penal contra miembros de la Guardia Civil no impedirá la incoación y tramitación de expedientes disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, la resolución definitiva de dichos procedimientos sancionadores sólo podrá producirse cuando la dictada en el ámbito penal sea firme, vinculando la declaración de hechos probados.

1.3.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 3.

La iniciación de un procedimiento penal contra miembros de la Guardia Civil no impedirá la incoación y tramitación de expedientes disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando la dictada en el ámbito penal sea firme, vinculando la declaración de hechos probados.

1.3.2.3. Tramitación parlamentaria.

Ezquerria Republicana de Cataluña presentó una enmienda de adición²⁹⁴ en la que proponía un nuevo párrafo con el siguiente texto: “*La sentencia condenatoria firme por delitos de tortura o tratos inhumanos, degradantes o vejatorios, a personas que se encontraran bajo su custodia implicarán necesariamente la aplicación de la sanción de separación del servicio*”.

Este Grupo Parlamentario considera necesario que cualquier guardia civil con condena firme por este tipo de delitos tiene que llevar aparejado el abandono del servicio en tanto que la principal función encomendada a los mismos es proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, siendo la tortura una conducta totalmente contradictoria con la misma.

Insisten en esta enmienda porque tienen conocimiento de algunos casos en los que personas condenadas por dichos delitos no han sido apartados del servicio sino que incluso han sido ascendidos jerárquicamente, cuestión que entienden no puede permitirse en un estado democrático de derecho.

Esta enmienda es defendida por el diputado Cerdà Argent en la Comisión de Interior y rechazada²⁹⁵ por 40 votos en contra.

1.3.2.4. Análisis del precepto.

A la hora de analizar este artículo hemos de tener en cuenta también lo establecido en la LOFCS, donde se señala que: “*La iniciación de procedimiento penal contra miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no impedirá la incoación y tramitación de expedientes gubernativos o disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, la resolución definitiva del expediente sólo podrá producirse cuando la Sentencia recaída en el ámbito penal sea firme, y la declaración de hechos probados vinculará a la Administración. Las*

²⁹⁴ Enmienda nº 190. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 83.

²⁹⁵ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Leg.. Interior. nº 843. Pág. 17.

medidas cautelares que puedan adoptarse en estos supuestos podrán prolongarse hasta que recaiga resolución definitiva en el procedimiento judicial, salvo en cuanto a la suspensión del sueldo, en que se estará a lo dispuesto en la legislación general de funcionarios.”²⁹⁶

Por lo tanto es posible la incoación simultánea de un procedimiento penal y otro disciplinario por los mismos hechos, autorizándose la doble sanción, penal y disciplinaria, en las relaciones especiales de sujeción o de autotutela, con las que la Administración trata de autoprotgerse, a través del ejercicio de la potestad sancionadora, a diferencia de las relaciones de sujeción general o heterotutela, que afecta a todos los ciudadanos, y en las que la Administración ejerce su potestad sancionadora para proteger el orden social colectivo de forma análoga a la penal. Aquí nos remitimos a lo expuesto al tratar de los principios informadores del derecho disciplinario y en concreto a las relaciones de sujeción especial.

Por otra parte el expediente disciplinario no podrá resolverse hasta que sea firme el penal, pero la ley disciplinaria permite que se adopten durante el mismo una serie de medidas cautelares, que se estudiarán en el apartado 1.3.5 de este Capítulo.

Asimismo la declaración de hechos probados de la sentencia firme penal, será vinculante para la Administración en la resolución del expediente disciplinario. *“...la Autoridad sancionadora ha de aceptar como relato de hechos probados el contenido en la declaración de hechos probados de la sentencia... Y esto es del todo conforme a Derecho, y no cabe interpretar el mencionado precepto, limitando su eficacia únicamente al proceso penal, ya que al ser prevalente la jurisdicción del orden penal sobre la del disciplinario, incumbe a la primera fijar los hechos para determinar si los mismos constituyen un ilícito penal... Por lo tanto, dicho relato fáctico de la sentencia penal ha de servir de base para la depuración de la responsabilidad disciplinaria a que hubiere lugar, si bien en el Expediente disciplinario que se incoe, lo único vinculante son los mencionados hechos, y no las consecuencias jurídicas, que habrán de extraerse de la aplicación de la norma disciplinaria, y no de la penal”.*²⁹⁷

El hecho de que el procedimiento penal acabe con una sentencia absolutoria, no significa que la Administración no pueda sancionar disciplinariamente, ya que como señala la jurisprudencia, *“...en los supuestos de sentencia absolutoria no cabe sostener como consecuencia del principio "non bis in idem", la prohibición genérica de un pronunciamiento administrativo sancionador, porque lo que se excluye es la doble sanción y no el doble pronunciamiento. La Sentencia penal absolutoria no bloquea las posteriores actuaciones administrativas sancionadoras, aunque en efecto sus declaraciones sobre hechos probados incidan necesariamente sobre la resolución administrativa (art. 137.2 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones públicas y del Procedimiento administrativo Común), y ello a consecuencia de la relación que dicho principio supone entre las dos manifestaciones del ius puniendi estatal”.*²⁹⁸

En el caso de los juicios de faltas, el sobreseimiento de las actuaciones por falta de acusación, no puede considerarse como una sentencia absolutoria ya que *“...se fundamenta en el valor del principio acusatorio y no en la acreditación de la inocencia del acusado o en la falta de prueba de los hechos...”*²⁹⁹

²⁹⁶ Art. 8.3. LOFCS.

²⁹⁷ FD 4º. STS. Sala 5ª. 08-11-1999. (ROJ STS 7030/1999).

²⁹⁸ FD 1º. STS. Sala 5ª. 23-10-2000. (ROJ STS 7610/2000).

²⁹⁹ FD 2º. STS. Sala 5ª. 26-02-1998. (ROJ STS 1309/1998).

1.3.2.5. Regulación en regímenes disciplinarios policiales.

No en todas las regulaciones se refleja expresamente la posibilidad de compatibilizar la apertura de un expediente disciplinario con el penal. En los que se hace se señalan que la resolución definitiva sólo es posible cuando sea firme la penal y que la declaración de hechos probados vincula a la Administración. En el caso de las Fuerzas Armadas se especifica que sólo es posible la doble sanción en el caso de no exista identidad de bien jurídico protegido. En este punto hemos de remitirnos a lo expuesto en el apartado 2.5 sobre el principio *non bis in idem*.

Tabla 1. Inicio procedimiento penal.

CUERPO POLICIAL		
Guardia Civil, CNP, Ertzaintza, Mozos de Escuadra, Policía Canaria, PL,s Baleares, Ceuta	<p>La iniciación de un procedimiento penal no impide el disciplinario por los mismos hechos.</p> <p>La resolución definitiva sólo es posible cuando sea firme la penal.</p>	
FAS	La declaración de hechos probados vincula a la Administración.	Sólo podrá recaer sanción penal y disciplinaria sobre los mismos hechos cuando no hubiere identidad de bien jurídico protegido

1.3.3. Deber de información de Jueces y Tribunales.

1.3.3.1. Regulación.

Disposición adicional segunda. Comunicación de resoluciones judiciales.

Los Jueces y Tribunales pondrán en conocimiento de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil toda resolución que ponga fin a los procesos por delito o falta que afecten al personal sujeto a la presente Ley.

1.3.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Disposición adicional segunda.

Los Jueces y Tribunales de cualquier jurisdicción pondrán en conocimiento de la Dirección General de la Guardia Civil toda resolución que ponga fin a los procesos penales por delito o falta que afecten a personal sometido a la presente ley.

1.3.3.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a esta disposición.

1.3.3.4. Análisis del precepto.

La redacción de este artículo es básicamente la misma que en la Ley Disciplinaria de 1991 y su aplicación no ha planteado problemas. Pero la realidad ha demostrado que muchas resoluciones judiciales, sobre todo por faltas penales, no se ponen en conocimiento de la Guardia Civil a pesar de ser conocedores de la condición de guardias civiles de los condenados. Por otra parte, esta circunstancia se agrava al no figurar este tipo de condenas en los antecedentes penales de una persona.

El incumplimiento de esta obligación por parte de los Jueces y Tribunales trae como consecuencia que, al señalarse en el art. 21.2 LORDGC que “*Si el procedimiento se iniciase por cualquiera de las faltas disciplinarias derivadas de condena por sentencia penal, la prescripción comenzará a computarse desde que la sentencia sea firme, y, en todo caso, desde la fecha en que se acuerde el archivo de la ejecutoria penal*”, la prescripción empieza a correr sin que la Administración tenga conocimiento de la existencia de la condena.

Con esta redacción se salva el perjuicio, que hasta la entrada en vigor del nuevo Código, sufría el perjudicado al comenzar a correr la prescripción sólo desde el momento que la Administración tuviera testimonio de la misma.³⁰⁰

1.3.3.5. Regulación en regímenes disciplinarios policiales.

Sólo se recoge este precepto en la regulación del Cuerpo Nacional de Policía y de las Fuerzas Armadas.

³⁰⁰ Art. 68.4 LORDGC 1991.

1.3.4. Comunicación a Jueces, Tribunales y autoridades administrativas.

1.3.4.1. Regulación.

Art. 48. Comunicación de infracciones penales o administrativas.

En cualquier momento del procedimiento en que se aprecie, motivadamente, que la presunta infracción disciplinaria pudiera ser calificada como infracción administrativa de otra naturaleza o como infracción penal, previa audiencia del interesado, se pondrá en conocimiento de la autoridad que hubiera ordenado la incoación para su comunicación a la Autoridad administrativa o judicial o al Ministerio Fiscal.

1.3.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 34.

En cualquier momento del procedimiento en que se aprecie que la presunta infracción disciplinaria pudiera ser calificada como infracción administrativa de otra naturaleza o como infracción penal se pondrá en conocimiento de la autoridad que hubiese ordenado la incoación para su comunicación a la Autoridad administrativa o judicial competente o al Ministerio Fiscal.

1.3.4.3. Tramitación parlamentaria.

Por parte del Grupo Parlamentario Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds (GIU-ICV) se presentó una enmienda³⁰¹ para recoger la motivación en la apreciación de la infracción, y la previa audiencia del interesado, para garantizar el derecho fundamental de defensa. Idéntica enmienda³⁰² presentó también el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana (ERC).

Las mismas fueron aceptadas por la Ponencia encargada de redactar el Informe, incorporándose las modificaciones al articulado.

1.3.4.4. Análisis del precepto.

Como se ha indicado al tratar la tramitación parlamentaria, se ha introducido la motivación en la apreciación de la infracción con lo que se garantizan los derechos del infractor de cara al nuevo procedimiento. Si la naturaleza es penal, tendremos que paralizar el expediente disciplinario según hemos relatado en el apartado 1.3.2

1.3.4.5. Regulación en regímenes disciplinarios policiales.

Sólo se recoge este precepto en la regulación del Cuerpo Nacional de Policía y de las Fuerzas Armadas.

³⁰¹ Enmienda nº 70. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. (21-05-2007). Pág. 47.

³⁰² Enmienda nº 216. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. (21-05-2007). Pág. 90.

1.3.5. Medidas cautelares.

1.3.5.1. Regulación.

Art.24. Ejercicio de la potestad disciplinaria.

2. Si la naturaleza y circunstancias de la falta exigen una acción inmediata para mantener la disciplina, evitar un posible perjuicio grave al servicio o a la buena imagen de la Institución, cualquier superior podrá ordenar que el presunto infractor se persone de manera inmediata en la Unidad, Centro u Organismo que constituya su destino y podrá, además, disponer el cese de éste en sus funciones habituales por un plazo de hasta cuatro días, en espera de la posterior decisión del mando competente para acordar el inicio del oportuno procedimiento sancionador, a quien informará de modo inmediato de la decisión adoptada.

Art. 54. Medidas cautelares.

1. Cuando el procedimiento se tramite por la comisión de falta grave, y si la naturaleza y circunstancias de ésta exigiesen una acción inmediata para mantener la disciplina o evitar perjuicio al servicio, la autoridad que hubiera acordado la incoación del expediente podrá disponer el cese del expedientado en todas o en algunas de sus funciones habituales por un período máximo de tres meses, computando, en su caso, el tiempo de cese que hubiera cumplido por determinación de sus Jefes directos de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 24.

2. Cuando el procedimiento se tramite por la comisión de falta muy grave, y si la naturaleza y circunstancias de ésta exigiesen una acción inmediata para mantener la disciplina o evitar perjuicio al servicio, el Director General de la Policía y de la Guardia Civil, previo informe del asesor jurídico, podrá, además de acordar el cese de funciones previsto en el apartado anterior, proponer el pase del interesado a la situación de suspenso de funciones y el cese en el destino.

3. Contra estas medidas el interesado podrá interponer directamente recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.

4. En cualquier fase del procedimiento el instructor del expediente podrá proponer a la Autoridad que las hubiera acordado, de oficio o a instancia del interesado y de forma motivada, el alzamiento de las medidas cautelares.

1.3.5.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art.18.

2. Si se trata de una falta que por su naturaleza y circunstancias exige una acción inmediata para mantener la disciplina y la subordinación podrá ordenar la reclusión del infractor en su domicilio o unidad durante el tiempo máximo de cuarenta y ocho horas, en espera de la posterior decisión de la autoridad o mando con potestad disciplinaria, a quien dará cuenta de modo inmediato de la disposición adoptada.

Art. 35.

1. Si la naturaleza y circunstancias de la falta exigen una acción inmediata para mantener la disciplina, la autoridad que hubiera acordado la incoación del expediente podrá ordenar el arresto preventivo del infractor, que le será de abono para el cumplimiento de la

sanción que le pueda ser impuesta, no pudiendo en ningún caso permanecer en esa situación mas de un mes.

2. Por las mismas causas podrá acordarse el cese en sus funciones del infractor por un periodo no superior a tres meses. Esta suspensión no tendrá más efectos que el cese del inculpado en el ejercicio de sus funciones habituales.

1.3.5.3. Tramitación parlamentaria.

Por lo que se refiere al art. 24, ejercicio de la potestad disciplinaria, el diputado Francisco Rodríguez Sánchez (Grupo Parlamentario Mixto), presento una enmienda³⁰³ en la que proponía la supresión del apartado 2, “... *puesto que, al tratarse de faltas disciplinarias y no de delitos, no parece coherente que exista una forma de evitar el procedimiento sancionador con la excusa del mantenimiento de la disciplina, ya que entendemos que deja abierta la posibilidad de aplicación arbitraria. De nada sirve un procedimiento sancionador si luego se dan posibilidades para saltárselo*”.

En el mismo sentido la presentó el GP de izquierda Unida-Iniciativa por Catalunya Verds, pero justificándola en que “*la definición de esta medida grave depende de conceptos jurídicos indeterminados, cuya integración puede resultar complicada y lo que es más preocupante, puede dar lugar a situaciones de abuso y de arbitrariedad*”.³⁰⁴

Convergencia y Unión, propuso³⁰⁵ también la supresión de este apartado al considerar que se dejaba abierta la posibilidad de aplicación arbitraria del procedimiento sancionador. Igual razonamiento empleó Ezquerra Republicana de Cataluña en su enmienda³⁰⁶ de supresión al considerar que “*La definición de esta medida grave depende de conceptos jurídicos indeterminados, cuya integración puede resultar complicada y lo que es más preocupante, puede dar lugar a situaciones de abuso y de arbitrariedad*”.

El GP Popular en el Congreso propone una enmienda de modificación en la primera parte de este párrafo por considerar que es más garantista, el texto que propuso fue el siguiente: “*Si la naturaleza y circunstancias de la falta exigen una acción inmediata para mantener la disciplina, evitar un posible perjuicio grave al servicio o a la buena imagen de la Institución, cualquier superior podrá ordenar que el presunto infractor se persone de manera inmediata en la Unidad, Centro u Organismo que constituya su destino y podrá, además, ...*”.³⁰⁷

Esta enmienda fue aceptada por la Ponencia en el Congreso³⁰⁸ con la oposición del Grupo Parlamentario de Izquierda Verde-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds³⁰⁹, porque “... *la consideramos muy negativa porque entendemos que el artículo 24.2 debería desaparecer y, por el contrario, lo que se hace es incrementarlo. Es decir, lo que se está*

³⁰³ Enmienda nº 29. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 36.

³⁰⁴ Enmienda nº 56. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 43.

³⁰⁵ Enmienda nº 121. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 62.

³⁰⁶ Enmienda nº 203. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 86 y 87.

³⁰⁷ Enmienda nº 169. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 77.

³⁰⁸ Informe de la Ponencia. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-5. 07-06-2007). Pág. 105.

³⁰⁹ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Leg.. Interior. nº 843. Pág. 7.

recogiendo con la aceptación de la ponencia, que también venía en el texto original del proyecto que presentó el Gobierno, es un incremento de la sanción o, más bien, una doble sanción, sin que exista ninguna justificación para ello. Lo que se recoge es un supuesto de privación de libertad equivalente al arresto, que no puede ser impuesto por quien no es autoridad judicial. En cambio, de una manera encubierta, sí se recoge en el artículo 24.2 del proyecto; es decir, cuando un guardia civil está en un lugar distinto a donde se ha cometido la supuesta infracción, a pesar de estar en un lugar distinto, lo que se procede es a su arresto, a su privación de libertad. Esto no tiene justificación alguna.”

Por lo que respecta al art. 48 Izquierda Unida³¹⁰ presentó una enmienda de supresión del último inciso del punto 1 en coherencia con el resto de enmiendas de su grupo, que no fue aceptada.

También Izquierda Unida³¹¹ junto a Ezquerra Republicana³¹² presentaron sendas enmiendas de modificación en las que pedían que se introdujese, en relación con esta medida cautelar, la vía contencioso administrativa en relación con el procedimiento de protección de derechos fundamentales de la persona establecidos en el art. 114 y siguiente de la Ley reguladora de esta Jurisdicción. También se posicionaron en este sentido el Grupo Parlamentario Vasco³¹³ y Coalición Canaria³¹⁴.

1.3.5.4. Análisis del precepto.

Dentro de las medidas cautelares que se puedan adoptar en caso de comisión de una infracción disciplinaria podemos distinguir dos tipos: Aquellas que se pueden adoptar de forma inmediata y las que se pueden aplicar una vez iniciado el expediente disciplinario.

Las de aplicación inmediata son exclusivas de los sistemas disciplinarios militares, sin que se recojan en los códigos policiales. Hasta la reforma del sistema disciplinario de la Guardia Civil eran las mismas contempladas para las Fuerzas Armadas, el arresto preventivo hasta cuarenta y ocho horas. Con la nueva regulación desaparece el arresto y se contempla dos nuevas figuras que podríamos denominar *personación inmediata* y *cese en funciones habituales* hasta cuatro días. La primera consiste en la obligación que un superior puede imponer a un subordinado para que se persone de manera inmediata en su Unidad, Centro u Organismo. Por la segunda, se puede cesar al infractor, de manera preventiva, del desempeño de las funciones habituales, ya sea dejando de ejercerlas o asignándole otras de naturaleza distinta. En todo caso no podrá mantenerse la medida más de cuatro días, y siempre dando cuenta de la misma al mando competente para iniciar el expediente disciplinario.

Para poder adoptar estas medidas se deben de dar los siguientes condicionamientos:

- 1.- Que la naturaleza y circunstancias de la falta exijan una acción inmediata para mantener la disciplina.
- 2.- Evitar un perjuicio grave al servicio o la buena imagen del Cuerpo.

³¹⁰ Enmienda nº 75. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 48.

³¹¹ Enmienda nº 76. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 48 y 49.

³¹² Enmienda nº 220. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 91 y 92.

³¹³ Enmienda nº 20. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 31.

³¹⁴ Enmienda nº 107. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 57.

Nada dice la norma en cuanto a la gravedad del ilícito disciplinario cometido pero debemos entender que será necesario que sea constitutivo de falta grave o muy grave, ya que por la comisión de faltas leves parece que no sería necesario al no afectar de forma intensa a la disciplina.

A continuación señalaremos las características más significativa de estas medidas cautelares:³¹⁵

- Instrumentalidad. Es la más esencial de las características, consiste en la relación de dependencia o subordinación respecto de la resolución definitiva del expediente disciplinario. Una vez recaída la resolución definitiva la medida desaparece, ya sea por tenerse en cuenta para el abono de la correspondiente sanción disciplinaria, por cese de las circunstancias por las que se adoptó o por que se estime innecesario su mantenimiento.

- Excepcionalidad. Deben tener carácter extraordinario, aplicándose solamente en los casos previstos por la ley, es decir cuando la naturaleza y circunstancias de la falta exijan una acción inmediata para mantener la disciplina o evitar un perjuicio grave al servicio o la buena imagen del Cuerpo. Porque es excepcional, no podemos compartir la opinión de MARCHAL ESCALONA, cuando señala que *“donde dichas medidas cobran su mayor significación en caso de faltas leves, es en los supuestos en que el mando que observe la sanción carezca de potestad y competencia disciplinaria”*³¹⁶, puesto que ello nos llevaría a que esta medida excepcional se convirtiera en normal. Este autor parece que quiere utilizar esta medida cautelar para evitar, a su juicio, la contradicción existente en la Ley Disciplinaria que por una parte otorga competencia sancionadora los Oficiales y Suboficiales Comandantes de Puesto, Destacamento de Tráfico o Unidad similar y por otra, exige que sea un Oficial subordinado quien instruya, cuando en la práctica éste no existe. Este tema será abordado en el apartado 1.1 cuando se trate la competencia sancionadora.

- Provisionalidad. Las medidas cautelares dejaran de existir tan pronto como cesen las causas que las originaron, es decir, por imposición de una sanción, transcurso del tiempo máximo señalado o desaparición de las causas que las motivaron. La provisionalidad de estas medidas trae como consecuencia que el mando que las adopte, y el que las proponga, no debe centrarse en la tipificación concreta de la infracción disciplinaria, sino en determinar si concurren las condiciones señaladas para su imposición.

- Inmediatez y sumariedad. El adjetivo inmediato significa contiguo o muy cercano a algo o alguien, que sucede enseguida, sin tardanza. De lo que deducimos que las medidas cautelares deben adoptarse lo antes posible una vez conocido por la autoridad sancionadora los hechos, y así lo recoge la jurisprudencia. *“...difícilmente puede armonizarse la exigencia disciplinaria, basada exclusivamente en aquellos hechos, de que se cesase cautelarmente al encartado en sus funciones, cuando se dejó transcurrir tan largo lapso de tiempo sin haber acordado la iniciación del procedimiento, lo que hubiese ya permitido decretar aquel cese.”*³¹⁷ Pero también hemos de exigir en la adopción la sumariedad, por lo que si las circunstancias cambian, es posible, y así lo recoge la ley, que se proponga el cese de dichas medidas.

- Carencia de procedimiento. Llama la atención de la ausencia de procedimiento, aunque sea incidental, en relación con la imposición de este tipo de medidas. Simplemente se motiva y se

³¹⁵ Manual de derecho disciplinario de la Guardia Civil. MARCHAL ESCALONA, A. Nicolás y otros. Editorial Aranzadi. 2008. Pág.s. 565 a 574.

³¹⁶ Manual de derecho disciplinario de la Guardia Civil. MARCHAL ESCALONA, A. Nicolás y otros. Editorial Aranzadi. 2008. Pág. 566.

³¹⁷ FJ 10. STS. Sala 5ª. 14-09-1998. (ROJ STS 5110/1998).

adopta, sin que en la mayoría de los casos la motivación pase de la mera enumeración del texto legal.

- Recurribilidad autónoma. Las medidas disciplinarias inmediatas, las del art. 24.2, no son recurribles de forma independiente al tratarse de actos de trámite, pero las medidas adoptadas una vez iniciado el procedimiento, pueden impugnarse mediante el recurso contencioso disciplinario preferente y sumario que se tratará en el apartado 0.

Aparte de estas medidas cautelares, que se pueden adoptar como consecuencia del inicio del expediente disciplinario, existen otras medidas que se pueden adoptar por el inicio de un procedimiento penal o disciplinario por falta muy grave.

Están recogidas en la LRPGC³¹⁸ al regular la situación administrativa de suspenso de funciones. El pase a esta situación se podrá acordar como consecuencia del procesamiento, inculpación o adopción de alguna medida cautelar contra el imputado en un procedimiento penal o por la incoación de un expediente disciplinario por falta muy grave. En estos casos el Ministro de Defensa, valorando la gravedad de los hechos imputados, la existencia o no de prisión preventiva, el perjuicio que la imputación infiera al régimen del Instituto o la alarma social producida, podrá acordar la suspensión en el ejercicio de sus funciones. Asimismo el Ministro del Interior determinará si dicha suspensión lleva consigo el cese en el destino. El guardia civil en esta situación permanece inmovilizado en el puesto que ocupe en el escalafón hasta un máximo de seis meses o el de duración de la prisión preventiva, caso que se hubiere acordado por la autoridad judicial en algún momento del procedimiento y fuese superior a seis meses.

En el supuesto de cese en la situación de suspenso de funciones por levantamiento de la prisión preventiva, el Director general de la Guardia Civil podrá acordar, por resolución motivada en la que habrán de valorarse los hechos imputados, la trascendencia social y el interés del servicio, la prohibición de solicitar y obtener destino por un período de tiempo que no podrá exceder del momento de dictarse sentencia firme o auto de sobreseimiento.

El tiempo permanecido en la situación de suspenso de funciones sólo será computable a efectos de trienios y derechos pasivos. En caso de sobreseimiento del procedimiento, sentencia absolutoria o terminación del expediente por falta muy grave sin declaración de responsabilidad, será repuesto en su destino si a su derecho conviniera, recuperará su situación en el escalafón, incluido el ascenso que hubiera podido corresponderle, y el tiempo transcurrido le será computable como tiempo de servicios. Cuando el período de tiempo permanecido en la situación de suspenso de funciones sea superior a la duración de la condena por sentencia firme o de la sanción disciplinaria, la diferencia le será computable como tiempo de servicios.

Pero el problema se plantea si el procedimiento penal o el expediente disciplinario concluye con la imposición de una pena o sanción disciplinaria. En este caso, aparte de la pena o sanción, por vía indirecta, se le está imponiendo también una sanción de pérdida de puestos en el escalafón, ya que durante la permanencia en la situación de suspenso de funciones queda inmovilizado en el escalafón.

Para los guardias alumnos de los Centros de Formación, que no tengan la condición de guardia civil, se contempla una medida cautelar³¹⁹, consistente en la posibilidad de no declarar aptitud al alumno en el curso escolar por el inicio de un procedimiento penal o

³¹⁸ Art. 85. LRPGC.

³¹⁹ Art. 18.4 LORDGC.

disciplinario. Esta medida se podrá adoptar teniendo en cuenta la naturaleza y la gravedad de los hechos y se mantendrá hasta que se declare la firmeza en vía penal o disciplinaria.

1.3.5.5. Regulación en regímenes disciplinarios policiales.

Como se puede apreciar en el cuadro adjunto, sólo las FAS y la Guardia Civil permiten aplicar medidas cautelares de forma inmediata, antes de iniciar el expediente disciplinario. En el caso de la Ertzaintza y las Policías Locales de País Vasco, Galicia, Valencia y Ceuta, y Funcionarios y Personal de Seguridad Privada, se contempla en su normativa que pueden aplicarse aquellas otras medidas cautelares que fueran precisas para asegurar la eficacia de la resolución que pudiera recaer o la prestación eficaz del servicio, pero indicando que no podrán adoptarse medidas provisionales que puedan causar perjuicios irreparables a las personas interesadas o que impliquen violación de derechos amparados en las leyes.

En la mayor parte de los regímenes disciplinarios se puede adoptar como medida cautelar la suspensión provisional de funciones, y en los Mozos de Escuadra, Policía Foral y PL,s de Cataluña y Navarra es posible el traslado a otro puesto de trabajo. La retirada del arma y/o credencial y la prohibición de acceso se contemplan en algunos casos, ya sea conexos a la suspensión o de forma independiente.

Tabla 2. Medidas cautelares.

CUERPO POLICIAL	EXPEDIENTE DISCIPLINARIO					INMEDIATAS		
	SUSPENSIÓN PROVISIONAL FUNCIONES	RETIRADA DEL ARMA Y CREDENCIAL	PROHIBICIÓN DE ACCESO	TRASLADO A OTRO PUESTO TRABAJO	OTRAS	CESE DESTINO	PERSONACIÓN EN UNIDAD	ARRESTO HASTA 48 HORAS
Guardia Civil								
CNP								
Ertzaintza y PL,s País Vasco								
Mozos de Escuadra, Policía Foral y PL,s Navarra								
PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Murcia								
PL,s Cataluña								
PL,s Galicia, Valencia, Ceuta, FAG y Seguridad Privada								
FAS								

1.4. PERSONAS RESPONSABLES.

1.4.1. Autores.

No existe ninguna mención expresa a la autoría en el texto disciplinario, al igual que ocurría en las anteriores regulaciones. Teniendo en cuenta que según hemos indicado anteriormente, los principios inspiradores del Derecho Penal deben ser trasladados en su mayor parte al ámbito disciplinario, hemos de acudir al Código Penal para encontrar una respuesta adecuada para definir el concepto de autor disciplinario. En el art. 28 del Código Penal vigente se señala el concepto de autor penal:

“Son autores quienes realizan el hecho por sí solos, conjuntamente o por medio de otro del que se sirven como instrumento.

También serán considerados autores:

- a) Los que inducen directamente a otro u otros a ejecutarlo.*
- b) Los que cooperan a su ejecución con un acto sin el cual no se habría efectuado.”*

Como observamos se contempla en esta definición, tanto aquellas conductas en las que el sujeto tiene el dominio del hecho: autoría directa unipersonal, coautoría y autoría mediata, como aquellos otros supuestos de participación en los que no existe tal dominio, como son la inducción y la cooperación necesaria.

La coautoría entra de lleno en el concepto de autor disciplinario y así se viene reconociendo por la jurisprudencia disciplinaria militar al señalar que : *“Es doctrina de la Sala II (por todas 12/02/86, 24/3/86, 8/12/91), que de conformidad con la doctrina del Dominio Funcional del hecho, son coautores los que realizan una parte necesaria en la ejecución del plan global aunque sus respectivas contribuciones no reproduzcan el acto estrictamente típico, siempre que no reproduciéndolo, tengan el dominio funcional del hecho, de suerte que sea éste, en un sentido muy preciso y literal, un hecho de todos que a todos pertenezca.*

Igualmente ha dicho la Sala II referente al acuerdo previo (elemento o soporte subjetivo de la coautoría, en que se funda el principio de "imputación recíproca" de las distintas contribuciones al resultado y en cuya virtud se entiende que todos aceptan implícitamente lo que cada uno vaya a hacer), que es suficiente que el acuerdo surja durante la ejecución "coautoría adhesiva", siendo también posible la sucesiva (que se produce cuando alguien suma un comportamiento al ya realizado por otro a fin de lograr la conclusión de un delito cuyos actos ejecutivos ya habían sido realizados parcialmente por éste). Finalmente el acuerdo ha de ser tácito y no producto explícito de una deliberación en que se hayan distribuido los papeles a desempeñar. En definitiva, ha de mediar lo que en la dogmática penal se denomina: Dolo compartido".³²⁰

Sin embargo la LORDGC regula de forma autónoma la inducción, por lo que debemos entender que en el concepto de autor disciplinario no puede englobarse esta forma de autoría penal.

³²⁰ FD 2º. STS. Sala 5ª. 29-06-2007. (ROJ STS 5151/2007).

1.4.2. Encubridores.

1.4.2.1. Tipos disciplinarios.

Grave: *Art. 8.36. El encubrimiento de la comisión de una falta muy grave.*

Leve: *Art. 9.21. El encubrimiento de la comisión de una falta grave o leve, sancionándose, en este último caso con la sanción de reprensión.*

1.4.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No se contemplaba ninguna infracción disciplinaria relativa al encubrimiento.

1.4.2.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron ningún tipo de enmiendas a este articulado y el texto definitivo coincidió con el del Proyecto de Ley.

1.4.2.4. Análisis del precepto.

Al igual que ocurre con la inducción se ha optado en el vigente Código Disciplinario por regular el encubrimiento de forma autónoma y no como una forma de participación en la infracción. En este caso se ha seguido el mismo modelo que utiliza el Código Penal en el art. 451, que tipifica como delito esta participación dentro de los delitos contra la Administración de Justicia, definiéndose el encubridor penal como aquel “*que, con conocimiento de la comisión de un delito y sin haber intervenido en el mismo como autor o cómplice, interviniere con posterioridad a su ejecución, de alguno de los modos siguientes:*

1º Auxiliando a los autores o cómplices para que se beneficien del provecho, producto o precio del delito, sin ánimo de lucro propio.

2º Ocultando, alterando o inutilizando el cuerpo, los efectos o los instrumentos de un delito, para impedir su descubrimiento.

3º Ayudando a los presuntos responsables de un delito a eludir la investigación de la autoridad o de sus agentes, o a sustraerse a su busca o captura, siempre que concurra alguna de las circunstancias siguientes:

a) Que el hecho encubierto sea constitutivo de traición, homicidio del Rey, de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, de la Reina consorte o del consorte de la Reina, del Regente o de algún miembro de la Regencia, o del Príncipe heredero de la Corona, genocidio, delito de lesa humanidad, delito contra las personas y bienes protegidos en caso de conflicto armado, rebelión, terrorismo u homicidio.

b) Que el favorecedor haya obrado con abuso de funciones públicas. En este caso se impondrá, además de la pena de privación de libertad, la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años si el delito encubierto fuere menos grave, y la de inhabilitación absoluta por tiempo de seis a doce años si aquél fuera grave.

Si trasladamos a nuestro ámbito el concepto penal podríamos definir al encubridor disciplinario como a aquel que con conocimiento de la comisión de una infracción disciplinaria y sin haber intervenido en la misma como autor o cómplice, interviniere con posterioridad a su ejecución, ocultando, alterando o inutilizando el cuerpo, los efectos o los instrumentos de la infracción para impedir su descubrimiento.

El Código Penal recoge en el art. 454 la excusa absolutoria de parentesco señalando que están exentos de responsabilidad los encubridores que lo sean de su cónyuge o de persona a quien se hallen ligados de forma estable por análoga relación de afectividad, de sus ascendientes, descendientes, hermanos, por naturaleza, por adopción, o afines en los mismos grados, siendo en nuestro juicio de aplicación también para el régimen disciplinario.

1.4.2.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Si estudiamos las distintas regulaciones podemos distinguir tres tipos perfectamente diferenciados: los que la tipifican como una infracción disciplinaria autónoma (Guardia Civil, FAS y PL. de Ceuta, los que la consideran para la graduación de la sanción a imponer (PL,s de Madrid y Murcia, y aquellos que se decantan por considerar el encubrimiento como una forma de participación, que son la mayor parte.

Como norma observamos que se castiga el encubrimiento de las infracciones muy graves y graves, no siendo frecuente encontrar la penalización del encubrimiento de faltas leves, salvo en Guardia Civil, Policía Foral y Policías Locales Navarras, que se sanciona con sanción de reprensión o apercibimiento, y en la Policía Local de Ceuta. En la regulación de esta última hemos de destacar que no existe ningún tipo disciplinario específico para sancionar el encubrimiento de faltas muy graves, debiendo acudir a la supletoriedad hacia el régimen del Cuerpo Nacional de Policía, para que no quede impune, cuando si son punibles el encubrimiento de infracciones graves y leves. El régimen diseñado en el Estatuto del Empleado Público señala la responsabilidad por encubrimiento de faltas consumadas muy graves o graves, pero no especifica la sanción a imponer.

En Cataluña, tanto para los Mozos de Escuadra como para las Policías Locales, se tipifica como falta muy grave el encubrimiento de cualquier acto de prevaricación o soborno.

Tabla 3. Encubrimiento.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
PL Ceuta.	LEVE	GRAVE o MUY GRAVE	
Guardia Civil, Policía Foral y PL,s Navarra.	GRAVE o LEVE	MUY GRAVE	
CNP, Ertzaintza, Mozos de Escuadra, Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, País Vasco y Valencia.	GRAVE		
FAS.			
FAG.		GRAVES	MUY GRAVE
		con daño grave para la Administración o los ciudadanos	
PL,s Madrid y Murcia.	Se utiliza para graduar la sanción		

1.4.3. Inductores.

1.4.3.1. Regulación.

Muy grave: *Art. 7.28. Inducir a la comisión de alguna de las faltas previstas en los apartados anteriores.*

Grave: *Art. 8.35. La inducción a la comisión de alguna de las faltas previstas en los apartados anteriores.*

Leve: *Art. 9.20. La inducción a la comisión de alguna de las faltas previstas en los apartados anteriores.*

1.4.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No se contemplaba ninguna infracción disciplinaria relativa a la inducción.

1.4.3.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó una enmienda³²¹ al artículo 7.28, proponiendo sustituir “*la inducción a*” por el verbo “*inducir a*”, pero no fue admitida por la Comisión del Congreso por lo que la redacción se mantuvo según la formulación original del Proyecto.

1.4.3.4. Análisis del precepto.

Al igual que ocurre con el encubrimiento se ha optado en el vigente Código Disciplinario por regular la inducción de forma autónoma y no como una forma de participación en la infracción. Esta regulación es novedosa ya que en el anterior código no se contemplaba la inducción de forma independiente, teniendo que acudir a otros tipos disciplinarios para poder sancionarla. Así por ejemplo, se utilizaba la infracción leve de las demás que, no estando incluidas en los tipos anteriores, constituyan una leve infracción a los deberes que imponen las disposiciones que rigen la actuación de la guardia civil o la muy grave de observar conductas gravemente contrarias a la disciplina, servicio o dignidad de la institución que no constituyan delito. También, en otras ocasiones había que acudir a la definición penal de autor, que incluye al inductor, y trasladarla al disciplinario, para utilizarla en la gradación de la sanción. Con la redacción actual se han evitado los problemas que planteaba la inducción en la anterior regulación.

Según la jurisprudencia “*Inductor es quien determina directamente a otro a cometer un hecho punible, es decir crea en otro la decisión de cometer la conducta delictiva, que de no haber existido la inducción no hubiera cometido. Debe ser una inducción eficaz y adecuada respecto a un determinado y concreto delito, que el inducido realiza efectivamente*”.³²² “*La inducción supone un influencia o impacto psicológico de carácter directo que mueve la voluntad delictiva del autor material de tal forma que, sin esta actuación o sugestión anímica, no se habría desencadenado la acción delictiva por el autor material de los hechos. Para que se produzca esta situación es necesario que la conexión*

³²¹ Enmienda nº 142. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. (21-05-2007). Pág. 70.

³²² FD 4º. STS. Sala 2ª. 22-02-2007. (ROJ STS 1633/2007).

*anímica y la actuación sobre la voluntad ajena sea directa e intensa sin que basten expresiones externas...”.*³²³

*“No es impedimento para afirmar la inducción el que hubiera habido intermediario en la inducción, ya que puede existir una forma de inducción que se valga de una persona para crear en otro la resolución criminal, sin que a ello obste el que el artículo 28.a) exija que la inducción sea directa, ya que con ello lo que quiere el legislador es que se concrete en una determinada persona (autor) y en un determinado delito, sin que se impida una posible inducción en cadena”.*³²⁴

Como podemos apreciar la redacción de las tres infracciones, muy grave, grave y leve, es idéntica, pero si la analizamos desde el punto de vista de su ubicación dentro de cada tipo nos encontramos, a nuestro juicio, con algunas contradicciones. En el caso de la falta muy grave no tenemos nada que objetar por lo respecta a la ubicación, es la última de las infracciones y por lo tanto consideramos que está bien situada. En cuanto a las graves, por detrás de esta infracción encontramos el encubrimiento de faltas muy graves, el incumplimiento de deberes u obligaciones legal o reglamentariamente establecidas y la negativa a tramitar una denuncia en una lengua oficial; con lo que la inducción a la comisión de estas infracciones quedará exenta de sanción. Lo mismo ocurre con la falta leve de inducción, pero solamente para el caso del encubrimiento.

Otra objeción que queremos señalar es que, al utilizar la técnica de la tipificación autónoma y la mala ubicación en el orden de las infracciones, nos lleva a la paradoja de que sería posible sancionar disciplinariamente la inducción a la comisión de un delito doloso relacionado con el servicio, o cualquier otro delito que cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica, cuando en el ámbito penal sea firme la condena, o que sería posible la inducción a la reincidencia, al ser también una infracción autónoma.

1.4.3.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Al igual que ocurría con el encubrimiento, en la inducción se utilizan los mismos tres modelos de regulación: La tipificación independiente (Guardia Civil), la gradación en la sanción (PL,s Madrid, Murcia y Ceuta) y la forma de participación. Es de destacar que a pesar de que el régimen disciplinario de la Guardia Civil es muy parecido al militar, éste no contempla la inducción, teniendo que acudir a interpretaciones forzadas para sancionarla.

Tabla 4. Inducción.

CUERPO POLICIAL	
Guardia Civil, CNP, Ertzaintza, Mozos de Escuadra, Policía Foral, Policía Canaria, Policía de Galicia, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra, País Vasco, Valencia y FAG.	Misma responsabilidad que los autores
PL,s Madrid, Murcia y Ceuta.	Se utiliza para graduar la sanción

³²³ FD 3º.3. STS. Sala 2ª. 26-10-2007. (ROJ STS 7483/2007).

³²⁴ FD 4º. STS. Sala 2ª. 22-02-2007. (ROJ STS 1633/2007).

1.4.4. Tolerancia.

1.4.4.1. Regulación.

Muy grave: *Art. 7.27. No impedir que el personal subordinado realice cualquier acción u omisión tipificada como falta muy grave en la presente Ley.*

Grave: *Art. 8.30. No impedir, en el personal subordinado, cualquier acción u omisión tipificada como falta grave en la presente Ley.*

Leve: *Art. 9.14. No impedir, en el personal subordinado, cualquier conducta tipificada como falta leve en la presente Ley.*

1.4.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.12. Tolerar en el personal subordinado cualquier conducta tipificada como infracción disciplinaria muy grave en la presente Ley.*

Grave: *Art. 8.34. Tolerar en el personal subordinado cualquier conducta tipificada como falta grave en la presente Ley.*

Leve: *Art. 7.26. Tolerar en el personal subordinado alguna de las conductas tipificadas como falta leve en la presente ley.*

Art. 7.4. Las manifestaciones de tibieza o disgusto en el servicio o en relación con las órdenes del mando, así como tolerarlas en los subordinados.

1.4.4.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción original en el Proyecto de Ley era:

Muy grave: *Art. 7.27. La tolerancia en el personal subordinado cualquier de cualquier conducta tipificada como falta disciplinaria muy grave en la presente Ley.*

Grave: *Art. 8.30. La tolerancia en el personal subordinado de cualquier conducta tipificada como falta grave en la presente Ley.*

Leve: *Art. 9.14. La tolerancia en el personal subordinado de cualquier conducta tipificada como falta leve en la presente Ley.*

Por parte del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso se presentaron tres enmiendas³²⁵ justificadas en una mejora técnica del articulado. Éstas fueron aceptadas por la Ponencia encargada de informar el proyecto, sustituyendo “la tolerancia” por “no impedir” en los tres tipos disciplinarios y cambiando “cualquier conducta” por “acción u omisión” en los tipos de falta grave y muy grave. Curiosamente, y pese a ser una enmienda de carácter técnico, se les pudo olvidar el proponer esta mejora para la falta leve.

1.4.4.4. Análisis del precepto.

En la regulación actual se ha optado por utilizar el verbo impedir en lugar de tolerar. Según el Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, impedir significa “estorbar, imposibilitar la ejecución de algo” y tolerar “permitir algo que no se tiene por lícito, sin aprobarlo expresamente”. En el primer caso se refiere a un momento anterior a la

³²⁵ Enmiendas nº 141,153 y 159. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 70, 72 y 74.

comisión de la falta disciplinaria y en el segundo, a uno posterior. Es decir la tolerancia entra más en el concepto del encubrimiento que en el de la inducción.

1.4.4.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Solamente la Guardia Civil ha optado por tipificar autónomamente la tolerancia de infracciones leves, graves y muy graves, el resto de ordenamientos, al igual que se ha señalado para el encubrimiento o la inducción, han preferido definir la responsabilidad genérica por este tipo de participación en la acción.

En el régimen disciplinario de las FAS no se contempla la tolerancia genérica sino que se describen multitud de conductas en las que ésta es punible.

Casi todos los regímenes disciplinarios contemplan la tolerancia de los superiores en relación con la comisión de infracciones como punibles, castigándose casi siempre con la misma sanción que para el autor del ilícito. En algunos casos no se penaliza la tolerancia en la comisión de infracciones leves, pero son pocos los casos. Otras veces se opta por penalizar solamente la tolerancia en cierto tipo de conductas por considerarlas más graves, como es el caso de torturas, maltratos, prevaricación, soborno, abuso de atribuciones y la práctica de tratos inhumanos, infracción manifiesta de deberes u obligaciones inherentes al cargo o función, incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo,...

En el régimen disciplinario de los Mozos de Escuadra se contempla expresamente la obligación de comunicar al superior las infracciones graves y muy graves observadas, procediéndose a sancionarse por incumplimiento de obligaciones.

Es de señalar que el nuevo Estatuto del empleado público no contempla la responsabilidad disciplinaria por tolerancia, teniendo que acudir al Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios para poder penalizar estas conductas.

Tabla 5. Tolerancia.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil, Ertzaintza, Policía Foral, Policía de Galicia, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Navarra, País Vasco y Valencia.	Tolerar en el personal subordinado la comisión de infracciones disciplinarias		
Mozos de Escuadra.			Algunas conductas MUY GRAVES
Policía Canarias, PL Ceuta y FAG.		MUY GRAVES y GRAVES	
FAS.	Algunas conductas LEVES	Algunas conductas GRAVES	
PL,s Murcia.			

2. FALTAS DISCIPLINARIAS.

2.1. CONCEPTO

2.1.1.1. Regulación.

Art.5. Faltas disciplinarias.

Constituye falta disciplinaria toda acción u omisión prevista como tal en esta Ley.

2.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 6.

1. Constituye falta disciplinaria toda acción u omisión prevista en esta ley.

2.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a este artículo.

2.1.1.4. Análisis del precepto.

La acción ha de entenderse en el sentido de actividad, como acto humano voluntario, positivo y con trascendencia exterior, y la omisión como una inactividad reprobable, por ser disciplinariamente exigida una actuación positiva determinada.³²⁶ Se considera acción, en sentido jurídico penal, a todo comportamiento socialmente relevante dependiente de la voluntad humana, excluyéndose la misma por fuerza irresistible u otra causa que anule la voluntad. Puede revestir forma positiva (acción) o negativa (omisión), y ésta puede ser pura o por comisión por omisión. El sustrato de la infracción ha de ser siempre un hecho, un comportamiento concreto y exteriorizado, que impide considerar como falta disciplinaria, por similitud con el delito o la falta penal, las actividades puramente internas.³²⁷

Una consecuencia de esta noción de falta disciplinaria es la dificultad de extender a este campo las reglas generales sobre participación del Código Penal. La doctrina³²⁸ interpreta estas normas desde el punto de vista restrictivo de autor, excluyendo los supuestos de inducción, cooperación necesaria y complicidad, por lo que las infracciones quedarían limitadas a los casos de autoría en el sentido de ejecución física del autor. Por ello, en el Código disciplinario actual se han incorporado como infracciones disciplinarias específicas estas formas de participación, concretamente el encubrimiento³²⁹ y la inducción.³³⁰ Las diferencias entre los ilícitos disciplinarios y penales son exclusivamente de grado (cuantitativos) y formales (según la ley en la que se contengan). Ni el legislador, ni la jurisprudencia ni la doctrina han encontrado un criterio cualitativo para diferenciarlos.³³¹ Este

³²⁶ La Ley Disciplinaria Militar. ALVAREZ ROLDAN, Luis Bernardo, FORTUNY ESQUIFINO, Antonio. Ed. Aranzadi. Pamplona. 1986. Pág. 11.

³²⁷ Derecho Penal. Parte General. RODRIGUEZ MOURULLO, Gonzalo. Ed. Cívitas. Madrid. 1977. Pág.s. 50, 51, 209, 221 y 223.

³²⁸ Sanciones Administrativas. (Derecho español y comunitario). BACIGALUPO, Enrique. Ed. Colex. 1991. Pág. 63.

³²⁹ Art.s. 8.36 y 9.21 LORDGC.

³³⁰ Art.s. 7.28, 8.35 y 9.20. LORDGC.

³³¹ Comentarios a la Ley disciplinaria de la Guardia Civil. RODRIGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis. Secretaría General Técnica Ministerio del Interior. 3ª Edición. Madrid 2001. Pág. 114.

artículo formula el reconocimiento de los principios de legalidad y tipicidad, y al igual que se hacía en el régimen disciplinario anterior, se continúa con el modelo del régimen disciplinario militar. Se define la falta disciplinaria siguiendo la definición legal de delito o falta.

2.2. CLASIFICACIÓN.

2.2.1.1. Regulación.

Art. 6. Clases de faltas.

Las faltas podrán ser muy graves, graves y leves.

2.2.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 6.

2. Las faltas podrán ser: leves, graves y muy graves.

2.2.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a este artículo.

2.2.1.4. Análisis del precepto.

Esta es la clasificación normal que se utiliza en el derecho administrativo sancionador, pero consideramos que deberían formularse otras clasificaciones que nos hagan intuir la naturaleza de las faltas, y dentro de ellas su gravedad. En el caso de las infracciones disciplinarias militares, se estableció una clasificación en función del deber militar incumplido, plasmándose en la Orden Ministerial 43/1986, del Ministerio de Defensa, por la que se dictaban instrucciones para la aplicación del régimen disciplinario militar, en aquella época de aplicación a la Guardia Civil. Por parte de Rodríguez Villasante³³² se sistematizaron las infracciones del Código disciplinario de 1991 en base a esos mismos deberes militares.

Tabla 6. Clasificación infracciones Código 1991. Rodríguez Villasante.

		Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
Deberes militares					
Contra el deber de neutralidad política			1		1
Contra el decoro		7	4		11
Contra la disciplina	Abuso de autoridad	3	4		7
	Falta de subordinación	4			4
	Sedición impropia		3		3
Contra la hacienda		1	2		3
Contra los deberes del servicio	Deber de presencia	2	1		3
	Deberes del mando		1	1	2
	Deberes específicos	4			4
	Deberes generales	4			4
	Deberes policiales	1	8	3	12
	Deslealtad		2		2
	Eficacia del servicio		5	3	8
Quebrantamiento del servicio		1		1	

³³² Comentarios a la Ley disciplinaria de la Guardia Civil. RODRIGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis. Secretaría General Técnica Ministerio del Interior. 3ª Edición. Madrid 2001. Pág.s. 122,123 y 124.

	Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
Deberes militares				
Contra los deberes políticos y sindicales			2	2
Tipo general disciplinario	1			1
Infracciones genéricas			1	1
Consecuencias de condena penal		1	1	2
Reincidencia en faltas		1	1	2
TOTAL	27	34	12	73

Por su parte el Servicio de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, para catalogar las infracciones del Código de 1991, utilizó una clasificación sistemática basada también en los bienes jurídicos protegidos, pero considerándolos según la gravedad de la infracción. Esta clasificación proviene del Código disciplinario militar y tienen el gran inconveniente que los grupos no son homogéneos, sino que varían dentro de cada tipo de faltas. Esta clasificación parece que se ha realizado atendiendo a los bienes jurídicos que se pretenden proteger en cada infracción, pero una vez analizados en detalle, no hemos podido realizar una sistematización completa.

Tabla 7. Clasificación infracciones Código 1991. Servicio Régimen Disciplinario.

FALTAS MUY GRAVES		
Deberes cívico-políticos	Abuso de autoridad	1
	Constitución	1
	Sindicación	1
Deberes del servicio	Embriaguez	1
	Incompatibilidad	1
Deberes policiales	Colaboración	1
	Denegación auxilio	1
Decoro militar	Disciplina	1
	Repercusión penal administrativa	1
Derechos y libertades personas	Videocámaras	1
Genéricas	Tolerancia	1
Reincidencia	Reincidencia	1
TOTAL		12

FALTAS GRAVES		
Deberes cívico-políticos	Derechos fundamentales	1
	Neutralidad política	1
	Trato ciudadanos	1
Deberes del servicio	Abandono de servicio	1
	Administrativos	1
	Deber presencia	1
	Negligencia	4
	Secreto profesional	1
	Simulación de baja	1
	Uso de armas	1
Decoro militar	Dignidad militar	1
	Embriaguez	1
	Libertad sexual	2
	Repercusión penal administrativa	1
	Trato compañeros	1

FALTAS GRAVES		
Derechos y libertades personas	Videocámaras	5
Disciplina	Abuso de autoridad	2
	Derechos fundamentales	1
	Reclamaciones	2
	Subordinación	1
Genéricas	Reincidencia	1
	Tolerancia	1
Propiedad o hacienda	Abuso de autoridad	1
	Hacienda publica	1
TOTAL		34

FALTAS LEVES		
Deberes cívico-políticos		3
Deberes del servicio	Disciplina	1
	Material	1
	Órdenes	2
	Presencia	1
	Puntualidad	1
	Secreto	1
	Subordinados	3
Decoro militar	Conducta	2
	Embriaguez	1
	Tolerancia	1
	Uniformidad y aseo	1
Disciplina	Disciplina	2
	Juego	1
	Saludo	1
	Superiores	1
	Uniformidad y aseo	1
Genéricas	Tipo abierto	1
Propiedad o hacienda	Conducta	1
	Material	1
TOTAL		27

Con el nuevo Código Disciplinario de 2007, el Servicio de Régimen disciplinario ha intentado continuar con la sistematización anterior, resultando los siguientes grupos:

Tabla 8. Clasificación infracciones Código 2007. Servicio Régimen Disciplinario.

		Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
Bien jurídico protegido					
Deberes del servicio	Contra la eficacia del servicio.		6	3	9
	Quebrantamiento de servicio.		2	1	3
	Deslealtad.		1	2	3
	Contra el deber de presencia.	3		2	5
	Incompatibilidades.		1	1	2
	Contra los deberes generales del servicio	2	1		3
Incumplimiento de deberes militares específicos	1			1	
Disciplina	Falta de subordinación.	3	1	1	5
	Abuso de autoridad.	3	3	3	9
	Sedición impropia		3		3

Decoro militar	Condena penal.		1	1	2
	Contra la dignidad militar.	4	4	1	9
	Riñas	1	1		2
	Embriaguez y drogas		1		1
	Juegos	1			1
Deberes cívico-políticos	Contra el ordenamiento Constitucional o a S.M. El Rey.			1	1
	Contra la neutralidad o independencia política o sindical.			1	1
	Promover o pertenecer a partidos políticos o sindicales			1	1
	Contra igualdad, dignidad e integridad física y moral			2	2
	Impedir, dificultar o limitar ciudadanos ejercicio derechos		1		1
Deberes policiales	Contra el deber de auxiliar.			1	1
	Colaboración policial.		1	1	2
Reincidencia	Reiterada mala conducta evidenciada sucesiva comisión		1	1	2
Genéricas	No impedir en el personal subordinado conducta	1	1	1	3
	El encubrimiento de la comisión de una falta	1	1		2
	Infracción otro deber u obligación legal o reglamentaria		1		1
Derechos y libertades	Contra el derecho a la propia imagen de las personas		5	4	9
Propiedad o Hacienda	Sustraer o deteriorar material o efectos de carácter oficial	1	1		2
	Usar fines particulares o sustraer, información oficial		1		1
TOTAL		21	38	28	87

Por lo que se refiere al Código Disciplinario del 2007, Marchal Escalona, ha elaborado una clasificación basada “*en el examen de lo que, con carácter predominante, tratan de proteger las diferentes faltas, es decir, en el bien jurídico protegido por cada una de ellas*”³³³. Como podemos observar, muchas de las clasificaciones no se corresponden con bienes jurídicos, y en nuestra opinión, el autor ha intentado sistematizar todas las infracciones forzando en muchas ocasiones los apartados. El propio autor señala que *no es difícil que el lector, con fundamento, pueda discrepar de la clasificación propuesta.*

Tabla 9. Clasificación infracciones Código 2007. Marchal Escalona y otros.

Bien jurídico protegido		Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
		Ordenamiento constitucional y sus Instituciones.		1	3
Neutralidad política y sindical y otras obligaciones estatutarias	Neutralidad política y sindical			2	2
	Régimen de incompatibilidades		1	1	2
	Uso del uniforme	1			1
	Alcohol y sustancias estupefacientes		2		2
Deberes derivados del servicio	Disponibilidad para el servicio y a su prestación	5	5	6	16
	Ejercicio de sus atribuciones	2	11	5	18
	Deber de confidencialidad	1	1	2	4
	Obtención y tratamiento de imágenes y sonidos		5	4	9
	Medios materiales	1	2		3
Disciplina	Carácter general	7	5	2	14
	Reincidencia		1	1	2
	Otras formas de autoría y participación	4	4	2	12
TOTAL		21	38	28	87

³³³ Manual de derecho disciplinario de la Guardia Civil. MARCHAL ESCALONA, A. Nicolás y otros. Editorial Aranzadi. 2008. Pág. 94.

Ninguna de las anteriores clasificaciones nos parece oportuna, por lo que vamos a intentar realizar la sistematización de acuerdo a nuevos criterios. En primer lugar debemos eliminar de los tipos disciplinarios aquellas infracciones que no tienen verdaderamente esa naturaleza, y después, con el resto, estudiaremos su encaje en los principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en los derechos y deberes de los guardias civiles recogidos en la LODDGC, y por último intentaremos proponer una clasificación propia que permita englobar la totalidad de las infracciones atendiendo a los dos últimos criterios.

2.2.1.4.1. Tipos disciplinarios de formas de participación, autoría, reincidencia y repercusión de condenas penales.

Entre la enumeración de conductas contempladas como sancionables encontramos un grupo de ellas que no podemos considerarlas propiamente tipos disciplinarios. Por una parte, la repercusión de condenas penales y la reincidencia, y por otra las formas de autoría.

Tabla 10. Autoría, participación, reincidencia y repercusión condenas penales.

		Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
Repercusión condenas penales o administrativas		1	1	2	
Reincidencia		1	1	2	
Formas de autoría	Encubrimiento	1	1	2	
	Inducción	1	1	1	3
	Tolerancia	1	1	1	3
TOTAL		3	5	4	12

2.2.1.4.2. Clasificación en función de los principios básicos de actuación de las FCS.

Un criterio que podemos utilizar para efectuar una clasificación de las infracciones lo encontramos en la LOFCS. En su art. 5 se enumeran los principios básicos de actuación de todos los miembros de los Cuerpos de Policía. El incumplimiento de cada uno de ellos debería dar lugar a la correspondiente infracción disciplinaria y/o penal.

Tabla 11. Clasificación de las infracciones disciplinarias atendiendo a la LOFCS.

		Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
Principios básicos de actuación					
Adecuación al ordenamiento jurídico	Constitución y ordenamiento jurídico			2	2
	Integridad y dignidad		6	3	9
	Jerarquía y subordinación	5	6	1	12
	Neutralidad política e imparcialidad		1	2	3
		5	13	8	26
Dedicación profesional		3	2	7	12
Relaciones con la comunidad	Abuso, arbitrariedad y discriminación	1	2		3
	Congruencia, oportunidad y proporcionalidad			1	1
	Trato con ciudadanos	2	1	3	6
	Uso de armas		1		1
		3	4	4	11
Responsabilidad		6	12	4	22
Secreto profesional		1	2		3
Tratamiento de detenidos				1	1
TOTAL		18	33	24	75

2.2.1.4.3. Clasificación en función de los derechos y deberes de los guardias civiles.

En el Título II de la LODDGC se recoge el desarrollo de las especificidades del ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas que corresponden a los guardias civiles. Junto con el catálogo de derechos se contienen también los deberes, incluyendo las obligaciones propias de la profesión, recogiendo la particularidad de la naturaleza militar del Cuerpo. De acuerdo con estos criterios podemos establecer otra clasificación.

Tabla 12. Clasificación de las infracciones disciplinarias atendiendo a la LODDGC.

Título	Artículo	Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
Deberes	Constitución y ordenamiento jurídico			1	1
	Cumplimiento del servicio	2	3	1	6
	Deber de cooperación en caso de catástrofe			1	1
	Falta de colaboración		1	1	2
	Incompatibilidades		1	1	2
	Jerarquía, disciplina y subordinación	5	3	1	9
	Neutralidad e imparcialidad		3	2	5
	Obligaciones profesionales	1	3		4
	Patrimonio	1	2		3
	Reconocimientos psicofísicos.		3	2	5
	Reserva en asuntos profesionales	1	1	2	4
	Residencia y domicilio	1		1	2
Respeto a la integridad física y moral	2	4	5	11	
Videocámaras		5	4	9	
Derechos profesionales	Régimen de horario de servicio	1			1
Derechos y deberes	Formación y perfeccionamiento	2	1		3
	Uso del uniforme y de armas	2	1		3
Ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas	Derecho de huelga			1	1
	Derecho de sindicación			1	1
	Libertad de expresión e información		1		1
	Titularidad		1		1
TOTAL		18	33	24	75

2.2.1.4.4. Criterios empleados para nuestra sistematización.

Como hemos señalado con anterioridad, el código disciplinario de 2007, al igual que los anteriores, utiliza una clasificación de las infracciones disciplinarias por su gravedad y dentro de éstas por epígrafes numerados sin ningún método de sistematización. Dentro de cada epígrafe se contemplan ilícitos disciplinarios sin relación alguna entre ellos. Para una mejor comprensión de los mismos se ha intentado agrupar las infracciones atendiendo a los principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a los derechos y deberes recogidos en la LODDGC.

Según esto hemos podido identificar 103 infracciones disciplinarias distintas. De éstas, 8 están referidas a formas de participación y autoría. Las 95 restantes las hemos agrupado en nueve apartados, que a su vez hemos dividimos en tipos disciplinarios genéricos. Por último en cada uno de estos tipos disciplinarios hemos estudiado la gravedad.

Tabla 13. Clasificación sistemática de las infracciones disciplinarias.

APARTADO	TIPO DISCIPLINARIO GENÉRICO	Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
Jerarquía, disciplina y subordinación	Disciplina		1	1	2
	Cumplimiento de órdenes	1	1		2
	Reclamaciones, peticiones o manifestaciones	1	2		3
	Conducto reglamentario	1			1
		3	4	1	8
Relaciones	Con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad		1	1	2
	Con los superiores	2	1		3
	Con los compañeros	2	2	1	5
	Con los subordinados	3	3		6
	Con los ciudadanos	1	3		4
	Con los detenidos			1	1
		8	10	3	21
Conducta	Abuso de autoridad o atribuciones		1	1	2
	Contra la dignidad		1		1
	Discriminación			1	1
	Acoso			2	2
	Limitación de derechos y libertades		1	1	2
	Embriaguez y drogadicción		3	2	5
	Juego	1			1
		1	6	7	14
Obligaciones profesionales	Deber de formación	1			1
	Deber de reserva en asuntos profesionales	1	2	2	5
	Disponibilidad y residencia	1		1	2
	Denegación de auxilio			1	1
	Tramitación de denuncias	1	1		2
	Falta de rendimiento	1	1		2
	Incompatibilidades.		1	1	2
	Obligaciones genéricas		1		1
	Incumplimientos de la legislación sobre videocámaras.		5	4	9
	Relacionadas con los procedimientos		3	1	4
	Saludo	1			1
Tipo abierto	1	1		2	
		7	15	10	32
Cumplimiento del servicio	Incomparecencias, ausencias y desatenciones servicio	1	1	1	3
	Faltas puntualidad e incumplimientos jornada de trabajo	1			1
	Perturbación del servicio		1		1
	Simulación de enfermedad		1		1
		2	3	1	6
Derechos fundamentales y libertades públicas	Acatamiento a la Constitución y ordenamiento jurídico			1	1
	Neutralidad e imparcialidad			1	1
	Pertenencia a sindicatos y partidos políticos			1	1
	Derecho de huelga			1	1
				4	4
Uso de medios oficiales	Uso de las armas		1		1
	Uniformidad y aseo	2			2
	Uso y empleo de bienes públicos	1	1		2
	Empleo para uso propio		1		1
		3	3		6
Repercusión condenas penales o administrativas			1	1	2
Reincidencia			1	1	2
TOTAL tipos disciplinarios		24	43	28	95

2.3. JERARQUÍA, DISCIPLINA Y SUBORDINACIÓN.

2.3.1. Disciplina.

2.3.1.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.15. La desobediencia grave o la indisciplina frente a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que éstas constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.*

Grave: *Art. 8.5. La falta de subordinación.*

2.3.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.9. Observar conductas gravemente contrarias a la disciplina, servicio o dignidad de la institución que no constituyan delito.*

Esta infracción disciplinaria fue la primera en número representando el 48,4% de las infracciones muy graves, con una tendencia al alza, empezando en el año 1992 con un peso específico inferior al 20% y llegando a suponer el 60% en el año 2007.

Grave: *Art. 8.16. La falta de subordinación cuando no constituya delito.*

Dentro de las faltas graves ha supuesto un 12,8% del total, ocupando también el primer lugar entre las faltas graves. Comenzó con una importancia muy grande en el año 1992, que disminuyó en los años siguientes para continuar con una tendencia al alza salvo en los años finales.

2.3.1.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción original del art. 7.15 era: *La observancia de conductas gravemente contrarias a la disciplina*. A este artículo Izquierda Unida presentó una enmienda³³⁴ ya que consideraba que la redacción era demasiado abierta y que no cumplía con los principios de legalidad y tipicidad necesarios para los ilícitos disciplinarios. Además, con la redacción que se proponía, se consideraba salvaguardado adecuadamente, lo que a través del concepto jurídico indeterminado disciplina se pretendía preservar: el cumplimiento de las órdenes e instrucciones dadas por quien tiene una especial posición en el servicio, a la vez que se garantizaba el cumplimiento de éste. La redacción que se proponía era: *La desobediencia a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituya infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico*. En el mismo sentido, pero añadiendo el adjetivo *grave* a la desobediencia, se pronunció el Grupo Popular en la enmienda³³⁵ que presentó. Por su parte, el GP Vasco³³⁶ y Ezquierda Republicana³³⁷, utilizando la misma justificación, propusieron enmendar este artículo adjetivando la desobediencia como *abierta*.

³³⁴ Enmienda nº 38. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 38 y 39.

³³⁵ Enmienda nº 135. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 68.

³³⁶ Enmienda nº 1. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 25.

³³⁷ Enmienda nº 191. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 83 y 84.

La Ponencia encargada de redactar el informe para la Comisión de Interior del Congreso, acepta una enmienda transaccional³³⁸ presentada por el Grupo Parlamentario Socialista, sobre las enmiendas antes reseñadas y aprueba el texto que sería el definitivo.

Por lo que respecta al art. 8.16, los Grupos Parlamentarios Vasco³³⁹, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya³⁴⁰ y Ezquerra Republicana³⁴¹, presentaron enmiendas proponiendo una nueva redacción argumentando que la mera referencia a la insubordinación, es un concepto jurídico indeterminado y no respeta el principio de tipicidad según la jurisprudencia constitucional. Con la redacción que se proponía se consideraba que se salvaguardaba mejor el bien jurídico subordinación. Por otra parte, se conseguiría una unidad de criterio y de definición con la redacción propuesta para los art,s 7.15 y 7.18. El texto propuesto fue: *“El incumplimiento de las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituya infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico”*. Las enmiendas no fueron aceptadas.

2.3.1.4. Análisis del tipo:

El Cuerpo de la Guardia Civil se estructura jerárquicamente de conformidad con su naturaleza militar³⁴² y sus miembros deben adecuar su actuación profesional a los principios de jerarquía, disciplina y subordinación³⁴³. El bien jurídico que se intenta proteger en estos tipos es la disciplina, y para mantenerla se exige a los guardias civiles subordinación, que implica el máximo respeto y obediencia en su relación con los superiores.

La falta grave de subordinación proviene del anterior régimen disciplinario y según la jurisprudencia existían *“dos tipos de conductas incluidas en este precepto: una, que atenta contra el deber de respeto al superior (que ha de interpretarse a la luz del tipo delictivo del art. 101 del CPM, de insulto a superior) y otra, que se refiere a la desobediencia (en relación en este caso con el art. 102 del CPM). Es decir, habrá insubordinación en el primer caso en las formas residuales de coacciones, amenazas o injurias cuando no revistan el carácter de delito y, en el segundo grupo de conductas, quedará afectado el bien jurídico de la obediencia en el cumplimiento de órdenes legítimas”*.³⁴⁴

Pero hemos de tener en cuenta que actualmente, la falta de subordinación en cuanto a la desobediencia grave, ya no será constitutiva de delito militar, siempre que las órdenes estén relacionadas con los cometidos denominados policiales, sino que existirá una gradación hacia la falta muy grave e incluso pudiera llegar a constituir un delito de desobediencia del Código Penal³⁴⁵.

La frontera entre el delito y la infracción disciplinaria podemos fijarlo en la naturaleza de la orden desobedecida, y que lleva *“a la conclusión de ser constitutiva de delito*

³³⁸ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-5. 07-06-2007. Pág. 103.

³³⁹ Enmienda nº 3. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 26.

³⁴⁰ Enmienda nº 41. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 39.

³⁴¹ Enmienda nº 193. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 84.

³⁴² Art. 13.1 LOFCS.

³⁴³ Art. 16 LODDGC y art. 5.1.d LOFCS.

³⁴⁴ FD 2º. STS. Sala 5ª. 14-02-2003. (ROJ STS 973/2003).

³⁴⁵ Art. 410.1 CP. *“Las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años”*.

*la desobediencia del militar a la orden legítima de sus superiores, y constitutiva de infracción disciplinaria la desobediencia de una orden no legítima, pero sí lícita desde el punto de vista de la Ley penal o, lo que es igual, que las órdenes de los superiores que no se encuentren comprendidas en el supuesto de excepción del deber de obediencia ... órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente sean contrarios a las leyes y usos de la guerra o constituyan delito, en particular contra la Constitución, deberán siempre ser obedecidas ... y de no serlo, tal conducta implicará normalmente una insubordinación, constitutiva de delito si la orden fuera legítima, y de no serlo, estará sometida al reproche y a la sanción propios de la infracción disciplinaria, de mayor o menor gravedad, según la constelación de factores que en cada caso concurran”.*³⁴⁶

Un ejemplo de falta grave de subordinación lo constituye el no comparecer ante el instructor de un expediente disciplinario, tal y como ha recogido la jurisprudencia: *“cuando la orden de comparecer un militar encartado en Procedimiento Oral seguido para la sanción de faltas leves, procede del Mando instructor a que aquel está subordinado, el mandato se inscribe en el ámbito de las relaciones de jerarquía y correlativa subordinación, afectándose el valor disciplina en el caso en que dicho mandato de acudir a la presencia del ordenante quede desatendido; sin perjuicio de los derechos que en orden a su defensa asisten al encartado y, en particular, los de no declarar contra si mismo y no declararse culpable (art. 24.2 CE); constituyendo aquel incumplimiento la falta grave de Insubordinación no delictiva tipificada en el art. 8.16 LO.11/1991, lesiva del valor disciplina, nuclear en la organización castrense, que es el bien jurídico que el tipo disciplinario protege”.*³⁴⁷

Por lo que respecta al límite inferior de estas faltas disciplinarias podemos encontrarlo en las relacionadas con el trato a los superiores y en las de incumplimiento de órdenes.

Hay que dejar bien claro, que lo que diferencia este tipo de infracciones con las que estudiaremos posteriormente relacionadas con el cumplimiento de las órdenes, es que en las primeras, la orden o instrucción no se llega a ejecutar, mientras que en las segundas se produce una ejecución incompleta o incorrecta.

2.3.1.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

La insubordinación se considera falta grave en la Guardia Civil y las FAS, pero muy grave para la mayor parte de los regímenes disciplinarios policiales, ya sea individual o colectiva, considerándose faltas graves la desobediencia y el incumplimiento de órdenes. Resulta curioso observar como con la redacción contenida en el régimen disciplinario de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana de la falta grave, *no mantener la debida disciplina*, parece que debemos entender que el sujeto activo podría ser solamente el superior, que es en quien recae este deber, mientras que al subordinado, se le sanciona más duramente, con falta muy grave, cuando no ejercita la disciplina y se produce la insubordinación.

³⁴⁶ FD 3º. STS. Sala 5ª. 20-10-1992. (ROJ STS 7844/1992).

³⁴⁷ FD 1º. STS. Sala 5ª. 10-01-2003. (ROJ STS 33/2003).

Tabla 14. Disciplina.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Guardia Civil	Falta de subordinación	Desobediencia grave o indisciplina .
FAS		Realizar actos gravemente contrarios a la disciplina
CNP, Mozos de Escuadra, Policía Galicia, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja y Madrid	Desobediencia	Insubordinación individual o colectiva
Policía Canarias y PL,s Murcia		
PL. Valencia	No mantener la disciplina	
Policía Foral y PL,s Navarra	Actos preparatorios de insubordinación individual o colectiva	
Ertzaintza y PL,s País Vasco	Incumplimiento de órdenes	
PL. Ceuta	Falta de obediencia	Desobediencia abierta
FAG		

2.3.2. Cumplimiento de órdenes.

2.3.2.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.33. La negligencia grave en el cumplimiento de las obligaciones profesionales o de las órdenes recibidas.*

Leve: *Art. 9.3. El retraso, negligencia o inexactitud en el cumplimiento de los deberes u obligaciones, de las órdenes recibidas, o de las normas de régimen interior, así como la falta de rendimiento en el desempeño del servicio habitual.*

2.3.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8. 13. La negligencia en el cumplimiento de una orden recibida, causando grave daño al servicio.*

El número de infracciones cometidas de este tipo fue insignificante, suponiendo un 0,5% del total de faltas graves. Para hacernos una idea de su inaplicabilidad hemos de señalar que en el año 1996, que fue el más alto, se sancionaron 7 casos.

Leve: *Art. 7. 4. Las manifestaciones de tibieza o disgusto en el servicio o en relación con las órdenes del mando, así como tolerarlas en los subordinados.*

Tampoco esta infracción es significativa, 1,1% de las faltas leves. El último año, 1998, se sancionaron 8 conductas de este tipo

Art. 7.10. La inexactitud en el cumplimiento de las órdenes recibidas.

Esta infracción supuso el 13,9% del total de faltas leves, ocupando el 4º lugar. En los primeros años se mantuvo constante para posteriormente ir disminuyendo hasta el 12%.

2.3.2.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas al art. 8.33. Izquierda Unida³⁴⁸ propuso una mejora técnica en relación con el art. 9.3, pero no fue aceptada por la Ponencia.

2.3.2.4. Análisis del tipo:

El primer concepto a establecer para poder definir este tipo disciplinario es el de orden. Según la Real Academia Española podemos encontrar las siguientes acepciones: “Regla o modo que se observa para hacer las cosas o mandato que se debe obedecer, observar y ejecutar”. Desde el punto de vista estrictamente militar, la definición la encontramos en el art. 19 del CPM, donde se señala que orden “es todo mandato relativo al servicio que un superior militar da, en forma adecuada y dentro de las atribuciones que legalmente le corresponden, a un inferior o subordinado para que lleve a cabo u omita una actuación concreta”. La obligación de cumplir con las órdenes de los superiores es un principio básico de actuación³⁴⁹ de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como un deber específico³⁵⁰ para los guardias civiles. Este deber de cumplimiento de las órdenes sólo cede

³⁴⁸ Enmienda nº 48. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 41.

³⁴⁹ Art. 5.1.d LOFCS.

³⁵⁰ Art. 16 LODDGC.

en los casos que éstas entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las leyes.

En relación con la regulación anterior podemos observar que, para la calificación de la infracción como grave, se cambia el requisito de causar perjuicio grave al servicio, por el de gravedad en la negligencia. En este tipo disciplinario se señalan tres conductas sancionables diferentes en relación a las órdenes recibidas: negligencia, retraso e inexactitud. Según la RAE la negligencia significa “descuido o falta de cuidado, retraso acción o efecto de diferir o suspender la ejecución e inexactitud falta de puntualidad o fidelidad en la ejecución”. A los efectos que nos interesan cualquiera de estas conductas se puede englobar en la falta leve, pero sólo si el descuido o la falta de cuidado en el cumplimiento de la orden es grave, tendrá esta consideración, y ante la falta de definición en el propio tipo, tendremos que acudir a la anterior regulación y considerar la negligencia grave, cuando el perjuicio que se produzca al servicio sea de esta naturaleza.

La jurisprudencia señala que “... definida la negligencia como la vulneración de deberes objetivos de cuidado, el verdadero problema interpretativo que esta falta plantea es el de la significación jurídica de "perjuicio grave". Se trata de determinar si por perjuicio ha de entenderse solamente el menoscabo material, realmente producido o algo más y, en caso afirmativo, en qué consiste este concepto más amplio de perjuicio, no circunscrito exclusivamente al daño material... Por nuestra parte, decíamos en nuestra Sentencia de 2 de Octubre de 2.003 que: << ... esta deficiente prestación tendrá lugar en toda ocasión en la realización de los actos en que deba materializarse el servicio encomendado, mas si de ello no se deduce la lesión concreta de un interés que el servicio haya de proteger o en el que deba reflejarse su contenido, a juicio de esta Sala, faltará el elemento normativo del tipo, constituido por un perjuicio grave al servicio que, inevitablemente, ha de concurrir para que la conducta sea incardinable en la figura que consideramos ...>>... Ha de ser una alteración que ocasione detrimento, perjuicio, menoscabo (que es en lo que consiste la palabra "daño"), pero que no requiere la producción de que esos daños sean materiales pues, sin ellos, puede el servicio quedar incumplido y, por ende, gravemente dañado... el "grave daño" lo es con relación al servicio y es obvio que puede originarse un grave daño al servicio sin que se haya producido daño alguno material o que éste sea de poca monta ...>>.”³⁵¹

La diferencia entre los tipos relativos al cumplimiento de órdenes y los de desobediencia en el cumplimiento de las mismas estriba que en estos últimos la orden no se llega a cumplir, de ahí que las infracciones disciplinarias puedan ser graves o muy graves, mientras que si se cumple, la gradación se mueve entre leve y grave.

2.3.2.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En todos los regímenes se sanciona como falta leve el retraso o demora, la negligencia y la inexactitud, descuido u olvido en el cumplimiento de las órdenes recibidas. Sólo en el caso de la Guardia Civil se penaliza la infracción al considerarse grave la negligencia. Es de destacar la tipificación como infracción grave de la negativa inicial a cumplir las órdenes siempre que posteriormente se hayan ejecutado. Entendemos que en este tipo se unen las conductas leves de retraso o demora, mas la de desobediencia también leve, para así constituir una infracción más penalizada.

³⁵¹ FD 7º. STS. Sala 5ª. 25-11-2004. (ROJ STS 7689/2004).

Resulta curioso que en el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas sólo se tipifique la inexactitud, pudiendo quedar impunes conductas como el retraso, ya que, en nuestra opinión, para poder englobarse en el tipo deberá de concretarse ese retraso en la existencia de unas pautas de cumplimiento de la orden.

Tabla 15. Cumplimiento de órdenes.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias			
	Leves		Graves	
Baleares	Retraso o Demora	Negligencia	Olvido	Negativa inicial a cumplir una orden
PL,s, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid			Inexactitud	Negligencia grave
Guardia Civil				
Mozos de Escuadra				
CNP, Ertzaintza, Policía de Galicia, PL,s Galicia, La Rioja, Murcia y País Vasco			Incumplimiento	
Policía Foral y PL,s Navarra				
PL Ceuta	Inexactitud	Negativa inicial a cumplir una orden		
FAS				
Policía Canaria y PL,s Valencia		Negativa inicial a cumplir una orden		

2.3.3. Reclamaciones, peticiones o manifestaciones.

2.3.3.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.21. Cualquier reclamación, petición o manifestación contrarias a la disciplina debida en la prestación del servicio o basadas en aseveraciones falsas, o formularlas con carácter colectivo.*

Art. 8.22. Hacer reclamaciones o peticiones con publicidad o a través de los medios de comunicación social.

Leve: *Art. 9.17. La falta de diligencia en la tramitación de las denuncias, peticiones o reclamaciones, así como su no tramitación cuando hubieran sido formuladas en debida forma.*

2.3.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.17. Hacer reclamaciones, peticiones o manifestaciones contrarias a la disciplina o basadas en aseveraciones falsas, o formularlas con carácter colectivo.*

Esta falta ha supuesto el 9,1% de las infracciones graves durante la vigencia del Código de 1991, disminuyendo acusadamente en los últimos cuatro años de vigencia de la norma llegando al 6% en el año 2007.

Art. 8.18. Hacer reclamaciones o peticiones con publicidad o a través de los medios de comunicación social.

Sin embargo el ilícito disciplinario del apartado 18 casi no ha tenido aplicación hasta los años 2005, 2006 y 2007, en los que se sancionaron 5, 16 y 8 conductas respectivamente.

Leve: *Art. 7.15. Hacer peticiones o reclamaciones en forma o términos irrespetuosos o prescindiendo del conducto reglamentario.*

Este tipo disciplinario englobaba dos tipos actualmente independientes que suponían en total un 0,8% de las infracciones leves.

2.3.3.3. Tramitación parlamentaria.

El texto del anteproyecto para el art. 8.21 era: “*Hacer reclamaciones, peticiones o manifestaciones contrarias a la disciplina o basadas en aseveraciones falsas, o formularlas con carácter colectivo*”.

Los grupos parlamentarios Vasco³⁵², Izquierda Unida³⁵³ y Izquierda Republicana³⁵⁴ presentaron enmiendas de supresión con la siguiente justificación: “*Este precepto es reproducción literal del artículo 8, apartado 17, de la LO 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, que ha quedado del todo desfasado. Por ello y en cumplimiento del espíritu que, a tenor de la Exposición de motivos del Proyecto de Ley,*

³⁵² Enmienda nº 5. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 26 y 27.

³⁵³ Enmienda nº 44. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 40.

³⁵⁴ Enmienda nº 195. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 84 y 85.

inspira la reforma es preciso proceder a la supresión del mismo, pues, la justificación que podía encontrar era la degradación de determinadas conductas que, en su más severo reproche, encontraban respuesta en el Código Penal Militar y en un entendimiento de la disciplina propio de otros momentos históricos. Por otra parte, la formulación de reclamaciones, de peticiones o de manifestaciones se encuentra perfectamente regulada en diversas normas propias del procedimiento administrativo común, del derecho fundamental de petición o en la regulación específica de las quejas como instrumento al servicio de la calidad en la prestación de los servicios públicos. Además, el mantenimiento de este tipo disciplinario podría tener una incidencia directa negativa en diversos derechos fundamentales como son el de libertad de expresión y de asociación, ya acotados en la reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional”.

El Partido Popular a través de su Grupo Parlamentario presentó una enmienda³⁵⁵ con un texto mejorado que fue aceptado por la Ponencia y fue el que se aprobó definitivamente.

En relación al art. 8.22, Izquierda Unida³⁵⁶ y Ezquerria Republicana³⁵⁷ proponían su supresión. El PNV enmendó³⁵⁸ el artículo para añadir al final del mismo “*vulnerando el respeto debido a los superiores o poniendo en peligro el funcionamiento del servicio o de la Institución*”, ya que con ello se pretendía dar mayor definición a este ilícito disciplinario, para acomodarlo a los diferentes pronunciamientos jurisprudenciales y en particular a la Sentencia del Tribunal Constitucional 272/2006, de 25 de septiembre.³⁵⁹ Esta supresión no fue aceptada.

2.3.3.4. Análisis del tipo:

Este tipo disciplinario hace referencia a las conductas relacionadas con las reclamaciones, peticiones y manifestaciones.

Reclamación se refiere a la acción y efecto de reclamar, es decir pedir o exigir con derecho o con instancia algo. Equivale a exigir el reconocimiento de un derecho cuyo cumplimiento no se hace efectivo por denegación o demora. *Petición* significa la acción de pedir, rogar o demandar a alguien que dé o haga algo, de gracia o de justicia, solicitar algo a lo que uno se cree acreedor, ya sea graciable o basado en un derecho. No podemos restringir el término al sentido estrictamente jurídico del derecho constitucional del art. 29 CE. *Manifestación*, acción o efecto de declarar o dar a conocer, de palabra o por escrito de forma pública con la intención de que se conozca.

La diferencia entre reclamación y petición; y recurso la podemos encontrar en la jurisprudencia “... *la primera cuestión que debe dilucidarse es si, efectivamente, dentro del término genérico de "reclamación" (e incluso del de "petición") se incluye o no el de "recurso", es decir: si el recurso constituye o no una especie de reclamación o si, por el contrario, ambos conceptos no son equivalentes. Es evidente, por una parte, que cualquier tipo de recurso administrativo contiene una petición y que, al menos en un sentido gramatical, el recurso supone la reclamación de un derecho que no ha sido reconocido por*

³⁵⁵ Enmienda nº 147. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 71.

³⁵⁶ Enmienda nº 45. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 40.

³⁵⁷ Enmienda nº 196. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 85.

³⁵⁸ Enmienda nº 6. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 27.

³⁵⁹ STC 272/2006, de 25 de septiembre. (BOE nº 256. Suplemento, 26-10-2006).

*el acto administrativo que por vía de recurso se impugna... Los recursos administrativos son actos del administrado mediante los que éste pide a la propia Administración la revocación o reforma de un acto suyo en virtud de un título Jurídico específico. La nota característica de los recursos es, por tanto, su finalidad impugnatoria de actos preexistentes que se estiman contrarios a Derecho; lo cual lo distingue de las peticiones o reclamaciones, cuya finalidad es la producción de un acto administrativo nuevo. Pero no es la denominación que le atribuya el interesado sino la verdadera naturaleza de la pretensión ejercitada lo que pueda o no calificarla de recurso, petición o simplemente reclamación”.*³⁶⁰

En este tipo se recogen varias formas de comisión:

a) Contrarias a la disciplina debida en la prestación del servicio.

La principal novedad en relación con la formulación del régimen anterior radica en la exigencia de que la conducta se produzca en la prestación del servicio. Como señalamos anteriormente fue el Grupo Popular quien introdujo la referencia a la disciplina *en la prestación del servicio*, pero no hemos encontrado la razón por la que propuso esta modificación. El bien jurídico protegido es claramente la disciplina, pero parece que la intención del legislador es excluir de las conductas punibles aquellas que se produzcan fuera de la relación de servicio. Sin embargo, la jurisprudencia³⁶¹ ha tenido ocasión de analizar el alcance de la nueva infracción (art. 8.21) en relación con una sanción impuesta por el antiguo art. 8.17 y no ha entrado a analizar esta diferencia de redacción.

Para la jurisprudencia “... *la disciplina, como valor esencial de la Institución Militar, sin el cual no podría existir como tal, no solamente supone -como dice el Diccionario de la Real Academia de la Lengua- «La observancia de las leyes y ordenamientos de una profesión o instituto», sino el acatamiento interno y externo de las reglas que configuran el propio Instituto, ..., en las que se manifiesta la disciplina como «factor de cohesión que obliga a todos por igual...» ... que «obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado» ... , que «todo militar deberá conocer y cumplir exactamente ...» o «será respetuoso y leal con sus Jefes», «ni hablará mal de sus superiores», etc. La inobservancia de dichas reglas, supone el quebrantamiento de la disciplina, y es precisamente el respeto a dicho valor esencial el que permite limitar el ejercicio de la libertad de expresión de los militares, como esta Sala tiene reiteradamente declarado desde su Sentencia de 11 de octubre de 1990 ... “.*³⁶²

Sobre los límites de la libertad de expresión en el ejercicio del derecho de defensa la Sala Quinta se ha pronunciado en numerosas ocasiones “... *siguiendo al efecto la doctrina del Tribunal Constitucional. En este sentido pueden ser objeto de análisis las SS. de esta Sala de 04.05.2000; 10.05.2000; 08.02.2001; 29.06.02; 01.07.02; 19.10.02; 20.06.03 y 23.02.04. En todas ellas, se ha puesto de manifiesto que la libertad de expresión, regulada por el art. 20.1 CE , ha de ponderarse con la contemplación, no solo de los límites expresos establecidos con carácter general por la Constitución, o que puedan fijarse legalmente para preservar bienes y derechos que la misma protege, sino también observando y proyectando a los supuestos concretos los límites todavía mas precisos que dimanar de la necesidad de preservar los fundamentos y criterios esenciales para el funcionamiento de la organización castrense, partiendo de la protección de la disciplina y del cumplimiento de los fines encomendados a las Fuerzas Armadas, debiendo entenderse no incluidos en dicho derecho los supuestos en que los términos empleados deban considerarse irrespetuosos,*

³⁶⁰ FD 3º. STS. Sala 5ª. 17-09-1999. (ROJ STS 5571/1999).

³⁶¹ STS. Sala 5ª. 03-03-2010. (ROJ STS 1823/2010).

³⁶² FD 2º. STS. Sala 5ª. 16-06-1993. (ROJ STS 4168/1993).

descomedidos o desmesurados para la superioridad, afectándose los principios nucleares de subordinación y jerarquía (SSTC 60/1991, de 14 de marzo), habida cuenta de la obligación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil de observar con escrupulosidad el respeto debido a sus superiores jerárquicos y a la dignidad y honor de los mismos, deber éste de respeto y lealtad unido al del buen modo exigible en las expresiones, ...con la mesura y la cortesía exigibles en el ámbito castrense.

De manera concurrente, sin embargo (SSTC 288/1994, de 27 de Octubre y 102/2001, de 23 de Abril), ha de tenerse en cuenta que cuando los términos que han de analizarse para determinar si son constitutivos de falta se han formulado en el seno de un recurso, que es el medio jurídico de impugnación que el ciudadano tiene para promover la legalidad frente a la actuación administrativa (art. 103 CE), no pueden aplicarse los mismos criterios para juzgar la conducta y los límites de la libertad de expresión, al quedar afectado también el derecho y valor constitucional de la defensa del interesado. Este derecho, que es predicable de la defensa técnica en el proceso, también se extiende a quien se defiende a sí mismo en sede administrativa o judicial y ha de ser objeto de atención partiendo de "la funcionalidad para alcanzar la finalidad que se persigue de la defensa de los intereses" (STS de esta Sala de 1.07.2002) ".³⁶³

b) Basadas en aseveraciones falsas.

En esta infracción, el bien jurídico protegido no es tanto la disciplina como la lealtad en su acepción de legalidad, verdad o realidad, en relación con el deber de todo subordinado de informar verazmente en los asuntos del servicio. Al igual que en el caso de la disciplina, este deber puede ceder ante el derecho de defensa y concretamente la Sala Quinta declara que: “ ... el recurrente tenía derecho a no declarar contra sí mismo y a no declararse culpable; derecho, cuya causa directa se encuentra en la Constitución, que, en esa confrontación con el deber del militar de no ocultar nada que subyace en el planteamiento del Fiscal Togado (entiende que el recurrente tenía derecho sólo a guardar silencio, no a mentir) debe ser mantenido sin restricción alguna, con todo su contenido, esto es, con la posibilidad de callar o incluso de mentir, sin que pueda privarse al interrogado de una de estas formas de autodefensa, pues al ser diferentes los efectos de cada una (según la estrategia defensiva puede preferirse una u otra) se limitaría su derecho fundamental de defensa”.³⁶⁴

La doctrina de la Sala exige dos requisitos para que se pueda apreciar esta infracción: “ 1º) La realización de aseveraciones falsas, es decir, faltar a la verdad (elemento objetivo). 2º) Como elemento subjetivo, se exige para la estimación de la falta referenciada que la falsedad cometida, además de relevante, hubiera sido hecha intencionalmente”. En cuanto a la forma de comisión, se señala que “...es difícil imaginar la posibilidad de vulnerar el bien jurídico protegido por el mismo en virtud de acciones imprudentes y sí solo dolosas, más aptas por la propia naturaleza de la falta, lo que no excluye la admisibilidad de supuestos de dolo eventual, próximos a la culpa consciente, pero perfectamente diferenciados. Por todo ello, esta Sala considera que el tipo examinado no es susceptible de ser realizado imprudentemente y sólo será típica la conducta si el autor actuó a sabiendas de la falsedad...”.³⁶⁵

³⁶³ FD 3º. STS. Sala 5ª. 10-09-2004. (ROJ STS 5624/2004).

³⁶⁴ FD 6º. STS. Sala 5ª. 06-11-2000. (ROJ STS 8047/2000).

³⁶⁵ FD 4º. STS. Sala 5ª. 17-06-2008. (ROJ STS 4279/2008).

c) Formuladas con carácter colectivo.

En la LOFCS³⁶⁶ se prohíben las peticiones colectivas, permitiéndose solamente ejercer el derecho de petición³⁶⁷ de manera individual y de acuerdo con lo establecido en la legislación específica³⁶⁸. Con la entrada en vigor de la LODDGC, en la que se reconoce el derecho de asociación profesional, y que tiene entre sus finalidades la satisfacción de los intereses profesionales de sus asociados, esta infracción disciplinaria plantea bastantes problemas a la hora de su aplicación.

Nada dice la norma en cuanto al número de personas que se deben considerar para entender que las peticiones, reclamaciones o manifestaciones se formulan con carácter colectivo, pero entendemos que bastara con más de una persona, ya que así se determina a la hora de concretar el derecho de petición, en el que de manera explícita se recoge. También entendemos que la mera reiteración de peticiones individuales, con idéntico contenido no puede constituir tampoco este tipo disciplinario.

d) Con publicidad.

La publicidad sólo opera con las reclamaciones y peticiones, pero no con las manifestaciones. Para incurrir en este tipo disciplinario hemos de examinar si las declaraciones realizadas con publicidad son reivindicativas, pues si no lo son, no podrán constituir este tipo ya que estas conductas se englobarían dentro del derecho de expresión reconocido a los miembros de la guardia civil con los únicos límites del régimen disciplinario, el secreto profesional y el respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos. Por lo tanto las manifestaciones consistentes en meras descripciones de situación, a nuestro juicio, no serían punibles.

La publicidad requerida en el tipo debe producirse por aquellos medios que se emplean para divulgar o extender noticias, diferentes de los medios de comunicación social, como pudieran ser, desde tablonas de anuncios a foros de comunicación.

e) A través de los medios de comunicación social.

En este caso la infracción queda concretada por la utilización de estos medios para efectuar las peticiones o reclamaciones. Al igual que señalamos anteriormente, el problema se plantea en delimitar el derecho de expresión, el derecho de asociación profesional y la prohibición establecida en este tipo disciplinario.

³⁶⁶ Art. 15.2 LOFCS.

³⁶⁷ LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. (BOE nº 272, 13-11-2001).

³⁶⁸ Art. 99 LRPGC. Art. 13 LODDGC.

2.3.3.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Tabla 16. Reclamaciones, peticiones y manifestaciones.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
Guardia Civil		RECLAMACIONES PETICIONES Con publicidad. A través de los medios de comunicación social.
FAS	MANIFESTACIONES de tibieza o disgusto en el servicio y las murmuraciones contra el mismo, las órdenes del mando o de otros militares	MANIFESTACIONES RECLAMACIONES PETICIONES Contrarias a la disciplina. Aseveraciones falsas. Carácter colectivo. A través de los medios de comunicación social.
	RECLAMACIONES O PETICIONES En forma o términos irrespetuosos	
PL. Ceuta		
Ertzaintza y PL,s País Vasco		MANIFESTACIONES públicas, orales o escritas, de crítica o disconformidad respecto a las decisiones de los superiores, asuntos del servicio, disciplina o relaciones de armonía en el Cuerpo
Policía Foral y PL,s Navarra		DECLARACIONES públicas hechas a personas ajenas al Cuerpo o a los medios de comunicación que perjudiquen de forma grave y notoria a la prestación del servicio
PL,s Canarias		MANIFESTACIONES públicas de crítica o disconformidad respecto a las decisiones de sus superiores
PL,s Baleares		cuando perjudiquen al servicio, a la imagen policial y falten a la verdad o la tergiversen

2.3.4. Conducto reglamentario.

2.3.4.1. Tipo disciplinario.

Leve: Art. 9.8. La omisión del conducto reglamentario para formular cualquier solicitud, reclamación o queja relacionadas con el servicio.

2.3.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Leve: Art. 7.15. Hacer peticiones o reclamaciones en forma o términos irrespetuosos o prescindiendo del conducto reglamentario.

Este tipo disciplinario englobaba dos tipos actualmente independientes que suponían en total un 0,8% de las infracciones leves.

2.3.4.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario de Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya Verds³⁶⁹, en coherencia con las enmiendas presentadas al tipo de reclamaciones y peticiones contra la disciplina, solicitó la supresión del contenido del art. 9.8, pero no prosperó.

2.3.4.4. Análisis del tipo:

Dos son las diferencias introducidas en este tipo disciplinario en el presente código. Por una parte, en el tipo anterior se contemplaban sólo las peticiones o reclamaciones y en el actual, de acuerdo con la jurisprudencia se mantienen las reclamaciones y se amplía a las solicitudes y quejas, matizando el término peticiones. Por otra se circunscribe la utilización del conducto reglamentario a las cuestiones relacionadas con el servicio.

En el caso de la Guardia Civil, existe una regulación específica para la presentación de las quejas³⁷⁰, pero éstas deben formularse en materias “... relativas al régimen de personal y a las condiciones de vida en las unidades, siempre que no hubiese presentado anteriormente recurso con el mismo objeto...” contemplándose que “las quejas se presentarán siguiendo el conducto reglamentario, pero, si no se considerasen debidamente atendidas, podrán presentarse directamente ante el órgano responsable de personal de la Dirección General de la Guardia Civil y, en última instancia, ante los órganos de inspección de la Secretaría de Estado de Seguridad”.

Por lo que respecta al derecho de petición, se encuentra reconocido, como derecho fundamental, en el art. 29 CE. El mismo ha sido desarrollado por ley³⁷¹ y en ella se delimita el ámbito subjetivo de los titulares del derecho realizándose extensivamente, entendiéndose que abarca a cualquier persona natural o jurídica prescindiendo de su nacionalidad, como cauce de expresión en defensa de los intereses legítimos y como participación ciudadana en las tareas públicas, pudiendo ejercerse tanto individual como colectivamente. Tan sólo se establece la limitación que para los miembros de las Fuerzas o Institutos armados, o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar, se deriva directamente de la Constitución, y determina que aquéllos solo pueden ejercer el derecho individualmente y con arreglo a lo

³⁶⁹ Enmienda nº 49. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 41.

³⁷⁰ Art. 100 LRPGC.

³⁷¹ LO 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición. (BOE nº 272, 13-11-2001).

dispuesto en su legislación específica. Para los guardias civiles se contempla este derecho en la Ley de personal³⁷².

La obligación de utilizar el conducto reglamentario viene siendo tradicional en el ámbito de los cuerpos jerarquizados, recogiendo en las actuales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas³⁷³ que “*Para asuntos del servicio se relacionará con superiores y subordinados por conducto regular según la estructura jerárquica de las Fuerzas Armadas, que será el conducto reglamentario, salvo en los casos que esté establecido uno específico para dirigirse al órgano competente para resolver*”. La jurisprudencia³⁷⁴ recogía que “...*La razón de tal obligación -según la conocida por reiterada doctrina de esta Sala- encuentra su fundamento en la necesidad de que los sucesivos mandos conozcan de la petición o reclamación dirigida al superior común, como exigencia de la disciplina y jerarquización que rigen en el ámbito castrense (sentencias de 6 de mayo de 2002, 10 de mayo de 2004 y 14 de mayo de 2005). Tal exigencia del conducto reglamentario sólo se excluye, según las Reales Ordenanzas, cuando se trate de asuntos no específicos del servicio...*”.

El bien jurídico protegido entendemos que es la lealtad hacia el mando, aunque incardinada en la necesaria disciplina y subordinación, en cuanto que son principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta infracción disciplinaria tiene su contrapartida el art. 9.17 que tipifica como falta leve “*la falta de diligencia en la tramitación de las denuncias, peticiones o reclamaciones, así como su no tramitación cuando hubieran sido formuladas en debida forma*”. Esta infracción la estudiaremos al tratar el conjunto de ilícitos relacionados con las denuncias. Por lo tanto podemos considerar que los elementos del tipo son: a) Una solicitud, reclamación o queja, b) relacionada con el servicio y c) No presentarla por conducto reglamentario.

2.3.4.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En todos los regímenes disciplinarios policiales se contempla este tipo de infracción, siempre con el carácter de leve. Aunque consideramos que no sería necesario, en algunos de ello se exceptúa esta obligación en caso de urgencia o imposibilidad física. En el caso del CNP se exceptúa de la obligación del conducto reglamentario a las solicitudes, reclamaciones o quejas efectuadas por los representantes sindicales y se tipifica también como infracción disciplinaria leve la no tramitación de las mismas.

Tabla 17. Omitir el conducto reglamentario.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	
Guardia Civil, CNP, Ertzaintza, Policía de Galicia, PL,s Canarias, Galicia, La Rioja, Murcia, País Vasco, Valencia y Ceuta.	SOLICITUD, RECLAMACIÓN o QUEJA relacionadas con el servicio	
Policía Foral y PL. Navarra.		Excepto caso de urgencia
Mozos de Escuadra, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid.	SOLICITUD o RECLAMACIÓN	Excepto imposibilidad física
FAS.	RECLAMACIÓN o PETICIÓN	

³⁷² Art. 99 LRPGC.

³⁷³ Art. 28 ROFAS.

³⁷⁴ FD 2º. STS. Sala 5ª. 05-12-2006. (ROJ STS 8423/2006).

2.4. RELACIONES.

2.4.1. Con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2.4.1.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.10. La falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando resulte perjudicado gravemente el servicio o se deriven consecuencias graves para la seguridad ciudadana.*

Grave: *Art. 8.7. La falta de colaboración manifiesta con otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

2.4.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.5. La falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

En el período de vigencia de este régimen disciplinario sólo se sancionaron 19 conductas de este tipo, lo que nos indica que es una infracción de poca aplicación.

2.4.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

2.4.1.4. Análisis del tipo:

En el preámbulo de la LOFCS se señala como principio fundamental el deber de cooperación recíproca de los Cuerpos de Seguridad, sobre la base de la indivisibilidad de la seguridad pública y del carácter concurrente del ejercicio de las competencias para poder desarrollar eficazmente la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. El art. 3º establece la exigencia de dicha cooperación. “*Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta Ley*”. A su vez este deber se traslada a las instituciones policiales al recoger el art. 12.2 “*Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias respectivas*”

El servicio público policial que en defensa de la sociedad se encomienda a los miembros del Instituto de la Guardia Civil, debe prestarse con total dedicación, “*debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana*”, según lo recogido en el principio de actuación del art. 5.4 LOFCS.

Muy clarificadora resulta la jurisprudencia en cuanto a la forma de comisión de esta infracción al señalar que: “*La prestación del deber de colaboración no precisa de una orden o requerimiento previo en tal sentido, bastando con que concurra la situación en que sea necesaria la intervención del miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y éste se halle en condiciones de efectuarlo. El comportamiento que el tipo prevé puede ser omisivo, consistente en no desplegar la conducta debida de ayuda y auxilio, absteniéndose de realizar lo que resulta obligado por disposición legal o reglamentaria, o bien como consecuencia de orden, requerimiento o solicitud de intervención. También puede ser activo interfiriendo, estorbando u obstaculizando la realización del servicio que estén desempeñando otros*

*funcionarios. Por lo que resulta equivalente a efectos de colmar el tipo disciplinario omitir la conducta debida o hacer lo que no se debe, en ambos casos con igual voluntad de faltar al deber de cooperación o auxilio mutuo, con la consiguiente puesta en peligro de la eficacia del servicio...”*³⁷⁵.

En la regulación actual se ha optado por diferenciar dos tipos distintos dependiendo de que, como consecuencia de la falta de colaboración, resulte perjudicado gravemente el servicio o se deriven consecuencias graves para la seguridad ciudadana, falta muy grave, o no, falta grave.

Por lo tanto podemos concluir con que la conducta típica de esta infracción, grave o muy grave, exige:

- Un comportamiento, doloso o culposo, de no colaboración.
- Manifiesto, ya sea por negarse al requerimiento, o porque la situación lo demande.
- Con los miembros del CNP, Policías Autónomas o Locales.

Para que esta conducta sea constitutiva de la falta muy grave, es necesario que se de una de estas dos condiciones:

- Grave perjuicio para el servicio.
- Consecuencias graves para la seguridad ciudadana.

2.4.1.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Como se puede observar, en los diferentes regímenes policiales se contemplan tres tipos de gradaciones de esta infracción: Leve, incorrección; grave, falta de colaboración manifiesta y muy grave, cuando se produzcan perjuicios para el servicio o la seguridad ciudadana. En la legislación disciplinaria de Seguridad Privada se sanciona como muy grave la negativa a prestar el auxilio o colaboración. En La Rioja la falta de colaboración manifiesta se puede sancionar como falta grave o muy grave.

Tabla 18. Relaciones con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
PL,s Galicia	Incorrección	Falta de colaboración manifiesta	Falta de colaboración manifiesta perjudicado gravemente el servicio consecuencias graves para la seguridad ciudadana
Guardia Civil, Policía Foral y PL,s Navarra			
CNP			
Policía de Galicia	Incorrección	Falta de colaboración manifiesta	Falta de colaboración manifiesta
Ertzaintza, PL,s Murcia, País Vasco y Valencia			
Mozos De Escuadra, Policía de Canarias PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Ceuta y Madrid			
Personal Seguridad Privada	Incorrección	Falta de colaboración manifiesta	La negativa a prestar auxilio o colaboración cuando corresponda
La Rioja			

³⁷⁵ FD 2º. STS. Sala 5ª. 23-03-2000. (ROJ STS 2340/2000).

2.4.2. Con los superiores.

2.4.2.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.6. La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme.*

Leve: *Art. 9.1. La desconsideración o incorrección con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

Art. 9.18. La falta de respeto o las réplicas desatentas a un superior.

2.4.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Leve: *Art. 7.14. La falta de respeto a los superiores y, en especial, las razones descompuestas y réplicas desatentas a los mismos.*

Esta infracción supuso el 5,9% de las infracciones leves con una marcada tendencia ascendente, llegando a suponer más del 10% en los dos últimos años de vigencia de la norma.

2.4.2.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

2.4.2.4. Análisis del tipo:

Tres son las conductas que se contemplan en el tipo disciplinario de relaciones con los superiores:

- No guardar la consideración debida
- No mantener la corrección
- La falta de respeto (razones descompuestas y réplicas desatentas).

Todas se sancionan como faltas leves, requiriéndose para las dos primeras que éstas se realicen en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme. Sin embargo, la falta leve de falta de respeto o réplicas desatentas no requieren a *sensu contrario*, producirse en las circunstancias mencionadas.

La gravedad de la infracción, sólo se puede producir como consecuencia de que la desconsideración sea grave, y para ello deberemos acudir al análisis de las circunstancias en que se produce. Hemos de valorar la repercusión de la conducta en el bien jurídico que se pretende proteger, la disciplina.

Estos nuevos tipos disciplinarios han nacido del ilícito de la falta de subordinación, que como ya estudiamos al tratar esa infracción comprendía, según la jurisprudencia, dos tipos de conductas, unas relacionadas con el deber de respeto al superior y otras de desobediencia. Pues bien, los nuevos tipos encajan perfectamente en las primeras, por lo que a partir de ahora no podrán, a nuestro juicio, sancionarse con la aplicación del art. 8.5.

Por lo que respecta a la falta de respeto, en el mismo tipo se concretan dos formas específicas de comisión, las razones descompuestas y las réplicas desatentas, pero esta concreción no impide que existan otras formas de contravenir el respeto debido al superior.

Por ejemplo al negarse a dar la mano a un superior en un acto oficial de despedida ya que se considera que es *“un gesto que expresa y denota una actitud indubitable equivale al incumplimiento de un deber de manifestación pública de respeto”*.³⁷⁶

No existirá falta de respeto por el hecho de pedir explicaciones en un asunto competencia de un subordinado a su superior, siempre que las mismas se realicen con consideración y corrección, incluso cuando se indiquen acciones posteriores. Así se recoge por la jurisprudencial señalar: *“Ante todo interesa recordar que las diligencias estaban siendo instruidas por el recurrente. No es un dato inocuo. Aunque el teniente pudiera tener atribuciones para avocarlas sin ponerlo en conocimiento del recurrente, la decisión de éste de pedir explicaciones sobre lo sucedido estaba justificada por el hecho mencionado: era el instructor de las diligencias y esta condición le otorgaba el derecho de intentar conocer el destino de ellas y las razones del cambio... No cabe descartar que, para esa misma finalidad, pudieran ser utilizadas palabras absolutamente inocuas. Pero no es razonable considerar que las utilizadas por el recurrente, que lo fueron seriamente –en armonía con todo su comportamiento- y de forma directa para saber qué había ocurrido, resulten afrentosas o molestas. La mayoría de la Sala no encuentra en ellas falta de respeto y entiende conveniente subrayar que la frase “sepa usted que de esto voy a dar cuenta al Juzgado” es el anuncio de un propósito legítimo”*.³⁷⁷

2.4.2.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Observamos como la falta de respeto, que para las FAS y la Guardia Civil es considerada falta leve, para la Policía Foral y PL,s de Navarra es grave. En el caso de la Policía Canaria se tipifican dos conductas leves distintas, la incorrección *con* y *hacia* los superiores, sin que podamos comprender a que se debe esta diferente redacción.

Tabla 19. Relaciones con los superiores.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
FAS.	Falta de respeto	
Policía Foral y PL,s Navarra.	Incorrección	Falta de respeto
Mozos De Escuadra, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid.		Falta de respeto o consideración graves y manifiestas
Policía de Canarias, PL,s Baleares, Murcia y Funcionarios Adm. Gral.		
Policía de Galicia, PL,s Galicia y Valencia.		
Guardia Civil.	Desconsideración o incorrección. Falta de respeto Réplicas desatentas	
Ceuta.	Incorrección	Grave desconsideración, en especial ofensas verbales o físicas
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		
CNP y PL,s La Rioja.		Grave desconsideración en ejercicio de sus funciones o cuando cause descrédito notorio a la Institución Policial.

³⁷⁶ FD 2º. STS. Sala 5ª. 17-10-2003. (ROJ STS 6382/2003).

³⁷⁷ FD 2º. STS. Sala 5ª. 21-10-2008. (ROJ STS 5785/2008).

2.4.3. Con los compañeros.

2.4.3.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.9. La omisión de urgente auxilio, en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación o cuando se trate de un compañero en peligro.*

Grave: *Art. 8.6. La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme.*

Art. 8.31. La promoción, el aliento o la participación en cualquier riña o altercado graves entre compañeros.

Leve: *Art. 9.1. La desconsideración o incorrección con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

Art. 9.19. La promoción, el aliento o la participación en cualquier riña o altercado entre compañeros.

2.4.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.19. Las riñas o altercados entre compañeros cuando puedan afectar gravemente a la convivencia entre los mismos.*

El 2,6% de las infracciones graves son debidas a este apartado. Su tendencia es muy desigual a través de los años de vigencia de la norma.

Grave: *Art. 8.28. Realizar acciones que supongan vejación o menosprecio a subordinados o compañeros, dejar de auxiliar al compañero en peligro o llevar a cabo acciones u omisiones contrarias a la dignidad militar susceptibles de producir descrédito o menosprecio de la Institución.*

Esta infracción se introdujo en la legislación disciplinaria de la Guardia civil a partir del año 1999. Supone un 7,5% de las infracciones graves y experimentó un aumento considerable a lo largo del tiempo llegando en el año 2007 al 18%. No se disponen de datos desagregados para discriminar que parte es debida a las acciones de vejación, cual a denegación de auxilio y cual a actos contrarios a la dignidad, pero del estudio de casos particulares, casi todo el peso es de esta última infracción.

Leve: *Art. 7.19. Las riñas o altercados entre compañeros, cuando no constituyan infracción más grave.*

Su peso fue del 1,7% de las faltas leves con tendencia al alza en los últimos años llegando a más del 2%.

2.4.3.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

2.4.3.4. Análisis del tipo:

Por lo que se refiere a la desconsideración o incorrección nos remitimos a lo descrito para las relaciones con los superiores. En cuanto a la denegación de auxilio a compañeros, se estudiará en el apartado 2.6.4.

Según la RAE, riña significa “*pendencia, cuestión o quimera*”, y altercado “*acción de disputar o porfiar*”. La doctrina es unánime a la hora de afirmar que el término altercado que utiliza el tipo, al suponer o ser equivalente a mera porfía o disputa, excluye cualquier tipo de agresión o violencia física, pero no lo es tanto a la hora de establecer el alcance del término riña, pues con el mismo tanto se puede hacer referencia a pelea o contienda, que implica estar en presencia de agresiones o violencia física, como a la mera disputa, en el sentido de debate verbal llevado a cabo con calor o vehemencia.

En la anterior regulación, la diferencia entre la falta grave y la leve radicaba en la repercusión que las riñas o altercados tenían en la convivencia. En la actual, siguiendo con la técnica que ya hemos descrito, consiste en la gravedad de la conducta. Estas conductas atentan contra los principios y reglas que deben presidir el comportamiento de todo policía o militar.

2.4.3.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Existen numerosos regímenes en los que la incorrección o desconsideración con los compañeros no se considera infracción disciplinaria, castigándose solamente la grave desconsideración. Sólo la Guardia Civil tipifica como infracción muy grave la denegación de auxilio a un compañero en peligro.

Tabla 20. Relaciones con los compañeros.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy graves
CNP y PL,s La Rioja.		Grave desconsideración en ejercicio de sus funciones o cuando cause descrédito notorio a la Institución Policial	
Ertzaintza PL,s País Vasco y Ceuta.		Grave desconsideración, en especial las ofensas verbales o físicas	
PL,s Galicia.		Grave desconsideración, en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de las mismas	
Policía de Galicia.	Incorrección		
Policía de Canarias, PL,s Baleares, Murcia y FAG.		Grave desconsideración	
PL,s Valencia.			
Guardia Civil.	Desconsideración o incorrección		Denegación auxilio a compañero en peligro
Mozos de Escuadra, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid.	Incorrección	Falta de respeto o consideración grave y manifiesta	
Policía Foral y PL,s Navarra.		Falta de respeto	
FAS.	Ofensas con acciones o palabras indecorosas o indignas		

Por lo que se refiere a las riñas y altercados, en el caso de la Guardia Civil, FAS y PL de Ceuta, no es necesario que estas conductas se produzcan estando de servicio, pero en el resto de regulaciones en las que se contempla esta infracción sólo son punibles estando de servicio.

Tabla 21. Riñas o altercados entre compañeros.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
Guardia Civil, FAS	Riñas o altercados entre compañeros	Riñas o altercados <u>graves</u>
PL. Ceuta		
Mozos de Escuadra, Policía de Canarias, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid		Enfrentamientos en el servicio
Policía Foral y PL,s Navarra		Altercados o riñas durante el servicio

2.4.4. Con los subordinados.

2.4.4.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.3. El impedimento, la dificultad o la limitación a los ciudadanos, a los subordinados o a las entidades con personalidad jurídica, del ejercicio de los derechos que tengan reconocidos.*³⁷⁸

Art. 8.4. Ordenar a los subordinados la ejecución de prestaciones de tipo personal ajenas al servicio o dictar órdenes a los ciudadanos no relacionadas con el servicio.

Art. 8.6. La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme.

Leve: *Art. 9.1. La desconsideración o incorrección con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

Art. 9.15. El trato de forma incorrecta o desconsiderada a los subordinados.

Art. 9.16. La invasión, sin razón justificada, de las competencias atribuidas a los subordinados.

2.4.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.15. Impedir, dificultar o limitar el libre ejercicio de los derechos de los subordinados o de los ciudadanos cuando no constituya delito.*

Desde el año 1992 al 2000 se produjeron algunas infracciones a este precepto que suponían un 0,5% de las faltas graves, pero a partir de esa fecha disminuyeron sensiblemente llegando casi a desaparecer, contabilizándose dos en el año 2004 y una en el 2007.

Art. 8.23. Ordenar la ejecución de prestaciones de tipo personal ajenas al servicio.

Aunque pudiera pensarse lo contrario sólo se sancionaron, en los 16 años de vigencia de la norma, a tres guardias civiles; lo que nos indica que, o bien esta conducta no se produce o es difícil de acreditar.

Leve: *Art. 7.11. Tratar de forma incorrecta o desconsiderada a los subordinados.*

Supuso un 0,4% del total de infracciones leves, mostrando una tendencia al alza en los últimos años de vigencia, llegando en el año 2007 a suponer el 1% del total.

Art. 7.12. Invadir, sin razón justificada, las competencias atribuidas reglamentariamente a los subordinados.

Sólo se sancionaron cinco conductas.

Art. 7.24. Contraer deudas injustificadas con subordinados.

Sólo se sancionaron tres conductas.

³⁷⁸ Puede considerarse también en las conductas de limitación de derechos y libertades. (Apartado 2.5.5). Pág. 174.

2.4.4.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción original del art. 8.4 del proyecto era: *La orden a los ciudadanos o a los subordinados de ejecutar prestaciones de tipo personal ajenas al servicio*. El Grupo Popular presentó una enmienda³⁷⁹ de mejora técnica con el nuevo texto que fue aceptada por la Ponencia. Al resto de los artículos relacionados con los subordinados no se presentaron enmiendas.

2.4.4.4. Análisis del tipo:

Se contemplan en este tipo genérico las siguientes conductas:

- El impedimento, dificultad o limitación del ejercicio de los derechos.
- La desconsideración o incorrección.
- Ordenar prestaciones de tipo personal.
- La invasión de competencias.

El primero de los tipos podremos aplicarlo sólo en el caso de que los derechos vulnerados no sean fundamentales, ya que si lo son constituirían el ilícito contemplado en el art. 7.5, que estudiaremos en el apartado 2.5.5. Los derechos que actualmente tienen reconocidos los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil están recogidos en los Títulos IV y V de la LODDGC, y que podemos concretar en:

- Defender España.
- Utilizar el uniforme reglamentario
- Participar en los cursos y en las actividades formativas destinadas a mejorar su capacidad profesional y facilitar su promoción.
- Desarrollo de su carrera profesional, especialmente al régimen de ascensos, destinos, condecoraciones y recompensas.
- Determinación reglamentaria de la jornada y horario de servicio, sin perjuicio de su disponibilidad permanente para el servicio
- Conocer con antelación suficiente su jornada y horario de trabajo y, en su caso, el régimen de turnos.
- Compensaciones a que hubiera lugar por la modificación de la jornada de trabajo.
- Vacaciones, permisos y licencias previstos por la legislación general de los funcionarios de la Administración General del Estado
- Asistencia jurídica gratuita en el ejercicio de su actividad o con ocasión de ella.
- Protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo.
- Régimen de protección social que incluya la asistencia sanitaria y prestaciones en caso de enfermedad e incapacidad.
- Presentación de quejas relativas al régimen de personal, a las condiciones y a la calidad de vida en las unidades
- Derecho a ser informado de sus funciones, deberes y responsabilidades.

³⁷⁹ Enmienda nº 143. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 70.

- Remuneración acorde con su empleo, destino y puesto de trabajo.

En cuanto a las conductas necesarias para la comisión del tipo se enumeran tres: *Impedir*, que significa estorbar, imposibilitar la ejecución de algo; *dificultar*, poner dificultades a las pretensiones de alguien y *limitar*, fijar la extensión que pueden tener la autoridad o los derechos y facultades de alguien.

2.4.4.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Tabla 22. Relaciones con los subordinados.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
Guardia Civil	Desconsideración o incorrección Trato incorrecto o desconsiderado Invasión de las competencias de los subordinados	Ordenar prestaciones de tipo personal Desconsideración
PL Ceuta	Incorrección Inexactitud o descuido en la tramitación de las reclamaciones o peticiones Corregir a un subordinado de forma desconsiderada Ofender con acciones o palabras indecorosas o indignas	Grave desconsideración
Policía de Canarias y FAG.	Incorrección	
PL,s Baleares y Murcia		
CNP, Ertzaintza, Policía de Galicia, PL,s Galicia, La Rioja, País Vasco y Valencia.		Impedir, limitar u obstaculizar el ejercicio de los derechos
Policía Foral y PL,s Navarra	Incorrección	Falta de respeto
Mozos de Escuadra, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid		Consideración grave y manifiesta
FAS		Inexactitud o descuido en la tramitación de las reclamaciones o peticiones Corregir a un subordinado de forma desconsiderada Ofender con acciones o palabras indecorosas o indignas Invasión de las competencias de los subordinados Contraer deudas injustificadas

2.4.5. Con los ciudadanos.

2.4.5.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.3. El impedimento, la dificultad o la limitación a los ciudadanos, a los subordinados o a las entidades con personalidad jurídica, del ejercicio de los derechos que tengan reconocidos.*³⁸⁰

Art. 8.4. Ordenar a los subordinados la ejecución de prestaciones de tipo personal ajenas al servicio o dictar órdenes a los ciudadanos no relacionadas con el servicio.

Art. 8.6. La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme.

Leve: *Art. 9.1. La desconsideración o incorrección con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

2.4.5.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.1. El atentado grave a la dignidad de los ciudadanos en el desempeño del servicio o vistiendo de uniforme.*

Supuso el 0,8 del total de faltas graves, y gracias a las medidas que se fueron adoptando por parte de la Guardia Civil, el peso específico de esta infracción se redujo al 0,2% en el año 2007.

Art. 8.15. Impedir, dificultar o limitar el libre ejercicio de los derechos de los subordinados o de los ciudadanos cuando no constituya delito.

Desde el año 1992 al 2000 se produjeron algunas infracciones a este precepto que suponían un 0,5% de las faltas graves, pero a partir de esa fecha disminuyeron sensiblemente llegando casi a desaparecer, contabilizándose dos en el año 2004 y una en el 2007.

Leve: *Art. 7.1. El trato incorrecto con los ciudadanos en el desempeño del servicio o vistiendo de uniforme.*

Esta infracción tampoco significó mucho en la anterior regulación. 0,9% y su evolución fue al alza hasta el año 2006 en el que se redujo sensiblemente.

2.4.5.3. Tramitación parlamentaria.

El GP Coalición Canaria propuso enmendar³⁸¹ el art. 8.3 en el sentido de que se contemplen también los daños causados a las entidades con personalidad jurídica al igual que se hace en el caso de las faltas muy graves (apartados 7, 13 y 25). El cambio fue aceptado por la Ponencia.

³⁸⁰ Puede considerarse también en las conductas de limitación de derechos y libertades. (Apartado 2.5.5). Pág. 174.

³⁸¹ Enmienda nº 98. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 54.

La redacción original del art. 8.4 del proyecto era: “*La orden a los ciudadanos o a los subordinados de ejecutar prestaciones de tipo personal ajenas al servicio*”. El Grupo Popular presentó una enmienda³⁸² de mejora técnica con el nuevo texto que fue aceptada por la Ponencia. Al resto de los art,s de este tipo no se presentaron enmiendas.

2.4.5.4. Análisis del tipo:

Siguiendo con la sistemática en el tratamiento de las infracciones relativas a las relaciones de los miembros de otros cuerpo policiales, en este tipo se contempla como falta leve la desconsideración o incorrección con los ciudadanos, siempre que se produzca en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme, agravándose la calificación cuando la desconsideración sea grave.

Pero también se contemplan otras conductas tendentes a garantizar el libre disfrute de los derechos por parte de los ciudadanos. De esta forma se tipifican como punibles el impedimento, la dificultad o la limitación de los mismos, sancionándose como falta grave, pero sólo en el caso de que los derechos vulnerados no sean fundamentales, ya que en este caso deberíamos de sancionar esta conducta como muy grave del art. 7.5. que se estudiará en el apartado 2.5.5.

También se ha tipificado como grave una conducta, que expresamente no se había recogido hasta ahora en ningún régimen disciplinario policial, que consiste en dictar órdenes no relacionadas con el servicio. Entendemos que este tipo encaja a la perfección en todas aquellas actuaciones llevadas a cabo por lo miembros del Cuerpo que se encuentren fuera de servicio y hagan uso de su condición de agente de la autoridad en beneficio propio.

2.4.5.5. Tipificación en regimenes disciplinarios policiales.

El tratamiento es homogéneo en todos los sistemas disciplinarios, destacando la Policía Local de Ceuta que tipifica expresamente como falta leve la ocultación de la placa identificativa.

Llama también la atención que la simple falta de respeto, sin que sea necesario que ésta sea grave o manifiesta, se considere infracción grave en el caso de las Policías de la Comunidad Foral Navarra.

En cuanto a la grave desconsideración en casi todos los casos se exige que se produzca en ejercicio de las funciones policiales, con ocasión de ellas o con descrédito para la Institución policial.

Tabla 23. Relaciones con los ciudadanos.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
CNP y La Rioja.	Incorrección	Grave desconsideración en ejercicio de sus funciones o cuando cause descrédito notorio a la Institución Policial
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		Grave desconsideración, en especial las ofensas verbales o físicas
PL Ceuta.	Ocultar número de placa identificativa	

³⁸² Enmienda nº 143. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 70.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
Policía de Galicia.	Incorrección	Grave desconsideración , ejercicio funciones o con ocasión de las mismas
PL,s Galicia.		
PL,s Baleares, Murcia, Valencia y FAG.	Incorrección	Grave desconsideración
Mozos De Escuadra, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid.		Falta de respeto o consideración grave y manifiesta
Policía Foral y PL,s Navarra.		Falta de respeto
Personal Seguridad Privada	Trato incorrecto o desconsiderado	El ejercicio abusivo de sus funciones
Guardia Civil.	Desconsideración o incorrección	Dictar órdenes no relacionadas con el servicio Grave desconsideración
FAS.	Trato incorrecto	
Policía Canaria.	Incorrección	

2.4.6. Con los detenidos.

2.4.6.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.6. El trato inhumano, degradante, o vejatorio a las personas que se encuentren bajo su custodia o con las que se relacionen por razón del servicio.*

2.4.6.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.2. El abuso de sus atribuciones y la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a las personas que se encuentren bajo su custodia.*

La aplicación de esta infracción ha sido desigual a lo largo del tiempo llegando a suponer en algunos años hasta el 4% de las faltas muy graves, pero no podemos discriminar que parte de las infracciones corresponden a abuso de atribuciones y cual al trato con los detenidos.

2.4.6.3. Tramitación parlamentaria.

El artículo inicial del proyecto señalaba “*la práctica de tratos inhumanos, degradantes o vejatorios...*” y el Partido Popular presentó una enmienda³⁸³ de modificación ya que consideraba que si se mantenía la redacción original, en plural, el tipo disciplinario exigiría una repetición de actos para configurar esta falta. Fue aceptada esta modificación por la Ponencia del Congreso.

2.4.6.4. Análisis del tipo:

Son principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en relación con el trato con los detenidos:³⁸⁴

- a) *Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán identificarse debidamente como tales en el momento de efectuar una detención.*
- b) *Velarán por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas.*
- c) *Darán cumplimiento y observarán con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona.*

La infracción disciplinaria que estudiamos castiga el incumplimiento del principio recogido en el punto b. También en la legislación propia de la Guardia Civil se recoge que “*Los miembros de la Guardia Civil están obligados a observar estrictamente las normas sobre el uso legítimo de la fuerza, debiendo tener siempre presente el respeto a la vida y a la integridad física y moral de la persona*”.³⁸⁵

³⁸³ Enmienda nº 132. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 67 y 68.

³⁸⁴ Art. 5.3 LOFCS.

³⁸⁵ Art. 17 LODDGC.

La conducta que se sanciona en esta infracción muy grave es el trato inhumano, vejatorio o degradante. *Inhumano* significa falta de humanidad, es decir que dicha conducta no debe ser considerada como normal para un ser humano. En cuanto al trato degradante la Sala 5º del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de definir en que consiste esta conducta, y así señala que:

“... el Tribunal de Derechos Humanos en numerosas sentencias, como son la de 11 de enero de 1.978 y 25 de abril del mismo año, entre otras, señala que << para que pueda apreciarse el trato degradante a que se refiere el artículo 3 del Convenio de Roma , los malos tratos han de revestir un mínimo de gravedad cuya apreciación ha de hacerse caso por caso en atención a las circunstancias concurrentes, especialmente a la duración de los malos tratos, sus efectos, el sexo de la víctima, etc.

Además (siempre según el Tribunal Europeo de Derechos Humanos) para que tales tratos puedan considerarse degradantes se requiere que puedan crear en las víctimas sentimientos de temor, angustia y de inferioridad capaces de humillarlas. En este sentido dice la STC nº 128/90 en su fundamento jurídico noveno que << para encuadrar una pena o trato en alguna de las categorías del art. 3 del Convenio de Roma de 1.950 , ha de atenderse a la intensidad de los sufrimientos infligidos a una persona>>.

En parecidos términos se expresa la STC nº 119/96 de 8 de julio conforme a la cual << sólo pueden merecer tan graves calificativos los tratos que acarreen sufrimientos de una especial intensidad o sensación de envilecimiento distinto y superior al que suele llevar aparejada la simple imposición de una condena>>.

Esta doctrina es expresamente recogida por esta Sala en su sentencia de 20 de abril de 2.002 así como en la más reciente de 5 de mayo de 2.004 , en las que dijimos << el trato degradante consiste en un comportamiento de palabra u obra que rebasa, humilla y envilece al inferior, despreciando el fundamental valor de su dignidad personal, pues no se trata de que el superior se comporte con el inferior de modo incorrecto o desconsiderado, sino que es preciso que el maltrato de palabra u obra alcance un mínimo de gravedad y que la humillación llegue a un determinado nivel>>.”³⁸⁶

Con la redacción que se le ha dado a este tipo, en singular, parece que ya no existen dudas en cuanto al número de veces necesarias para constituir el mismo, siendo suficiente una sola vez para perfeccionarlo. No ocurría así con la anterior redacción en la que al estar redactada en plural podía ser necesario realizar la conducta más de una vez. Hemos de destacar también que se ha suprimido de esta infracción el trato discriminatorio y que ahora tiene que incardinarse obligatoriamente el art. 7.4. que trataremos en el apartado 2.5.3.

Este tipo se reserva para los casos en los que no se menoscaba gravemente la integridad moral del detenido, ya que en este caso constituiría el delito de torturas contemplado en Código Penal: *“El que infligiera a otra persona un trato degradante, menoscabando gravemente su integridad moral, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años”*.³⁸⁷

2.4.6.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En todos los regímenes disciplinarios se contempla esta infracción como muy grave, llegando en algunos casos a contemplar la tortura como punible disciplinariamente.

³⁸⁶ FD 6º. STS. Sala 5ª. 18-11-2005. (ROJ STS 7567/2005).

³⁸⁷ Art. 173 CP.

Opinamos que resulta bastante complicado incardinar esta conducta como infracción disciplinaria cuando existe un delito específico para esta conducta.

Tabla 24. Relaciones con los detenidos.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias
	Muy Graves
Mozos de Escuadra y PL,s Cataluña.	Conculcación de los derechos de los detenidos o los presos custodiados y el suministrarles drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o bebidas alcohólicas
Ertzaintza y País Vasco.	Tortura
CNP, Policía Foral, Policía de Galicia, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, Valencia y Ceuta.	Tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios y vejatorios
Guardia Civil.	Trato inhumano, degradante, o vejatorio
Policía Canaria.	Tratos inhumanos

2.5. CONDUCTA.

2.5.1. Abuso de atribuciones o autoridad.

2.5.1.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.7. El abuso de atribuciones que cause grave daño a los ciudadanos, a entidades con personalidad jurídica, a los subordinados o a la Administración.*

Grave: *Art. 8.2. El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.*

2.5.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.2. El abuso de sus atribuciones y la práctica de tratos inhumanos, degradantes, discriminatorios o vejatorios a las personas que se encuentren bajo su custodia.*

La aplicación de esta infracción ha sido desigual a lo largo del tiempo llegando a suponer en algunos años hasta el 4% de las faltas muy graves pero, no podemos discriminar que parte de las infracciones corresponden a abuso de atribuciones y cual al trato con los detenidos.

Grave: *Art. 8.14. Excederse arbitrariamente en el ejercicio de la autoridad o mando cuando no constituya delito.*

Esta infracción tuvo una aplicación irregular a lo largo del tiempo, suponiendo en total un 0,9%, pero con tendencia a la disminución, sancionándose sólo 2 conductas en el año 2007.

2.5.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

2.5.1.4. Análisis del tipo:

Abusar, según la RAE significa “*usar mal, excesiva, injusta, impropia o indebidamente de algo o de alguien*” que coincidiría con el concepto de abuso de autoridad o en otra acepción, “*hacer objeto de trato deshonesto a una persona de menor experiencia, fuerza o poder*” relativo al abuso de atribuciones. La LOFCS establece entre los principios de actuación en sus relaciones con la comunidad los de “*impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral*”³⁸⁸, “*observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas*”³⁸⁹ y “*en el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e*

³⁸⁸ Art. 5.2.a. LOFCS.

³⁸⁹ Art. 5.2.b. LOFCS.

*irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance”.*³⁹⁰

Estos son los criterios que el guardia civil, como agente de la autoridad, no debe sobrepasar en su conducta para no incurrir en abuso de autoridad o atribuciones. Y por lo que respecta a su faceta de militar *“Ajustara su conducta al respeto de las personas, al bien común y al derecho internacional aplicable en conflictos armados. La dignidad y los derechos inviolables de la persona son valores que tiene obligación de respetar y derecho a exigir. En ningún caso los militares estarán sometidos, ni someterán a otros, a medidas que supongan menoscabo de la dignidad personal o limitación indebida de sus derechos”.*³⁹¹

Ha desaparecido en la actual redacción la diferencia entre autoridad y mando, quizás para evitar las diferentes interpretaciones que se hacían por parte de la doctrina en cuanto a considerar que la acción de mando perjudicaba preferentemente a la disciplina y la de autoridad principalmente dañaba el servicio.

Tradicionalmente se venía reservando la falta de abuso de autoridad para aquellas conductas en las que existía una relación de jerarquía y subordinación entre el sujeto activo y pasivo de la falta, y el abuso de atribuciones cuando no existía esa relación. Pero con la redacción actual esta interpretación ya no es posible, ya que explícitamente se contempla el abuso de atribuciones hacia los subordinados. Por lo tanto hemos de concluir que en este Código hemos de considerar que abuso de atribuciones y autoridad es lo mismo, tipificándose en función de la gravedad del daño causado.

El abuso de autoridad implica la prevalencia de superioridad del guardia civil como agente de la autoridad sobre el ciudadano o del superior sobre el subordinado, y el abuso de atribuciones implica prevalencia de su posición jurídica en relación con los mismos sujetos pasivos. La diferencia entre los dos tipos descritos radica en el resultado del daño infringido por el abuso, de autoridad o de atribuciones. Como en otros muchos tipos disciplinarios en los que se hace alusión al daño nos encontramos ante un concepto jurídico indeterminado en los que habrá que motivar en cada uno de los casos en que consiste el mismo.

Con la actual redacción, en el caso de la falta grave no se exige que se produzca un daño concreto, sino simplemente la conducta que se sanciona es el abuso. Como novedad en el tipo hemos de resaltar la posibilidad de cometerse esta falta cuando los perjudicados sean personas jurídicas, tanto privadas como públicas.

2.5.1.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Como se puede apreciar en el cuadro adjunto no existe unanimidad en la utilización de la expresión abuso de autoridad o atribuciones. En el caso de las Fuerzas Armadas, de los funcionarios de la Administración General del Estado y del personal de Seguridad Privada este tipo de conductas siempre constituyen falta grave, y por el contrario en las Policías Vascas, Gallegas, Canaria y Locales de Murcia y Valencia siempre muy grave.

Cuando esta infracción es cometida por los miembros de las Fuerzas Armadas, y se produce perjuicio grave al servicio o al subordinado puede constituir un ilícito penal militar, de abuso de autoridad *“el superior que, abusando de sus facultades de mando o de su posición en el servicio, irrogare un perjuicio grave al inferior, le obligare a prestaciones ajenas al interés del servicio o le impidiere arbitrariamente el ejercicio de algún derecho*

³⁹⁰ Art. 5.2.c. LOFCS.

³⁹¹ Art. 4.1.4º. Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carrera militar. (BOE nº 278, 20-11-2007).

será castigado con la pena de tres meses y un día a cuatro años de prisión”³⁹² o “el militar que en el ejercicio de su mando se excediere arbitrariamente de sus facultades o, prevaliéndose de su empleo o destino, cometiere cualquier otro abuso grave será castigado con la pena de tres meses y un día a dos años de prisión”³⁹³.

En las Policías Catalanas se tipifica como infracción muy grave cualquier acto de prevaricación o soborno pero entendemos que, al poder constituir también un ilícito penal, será difícil que se pueda sancionar disciplinariamente por este motivo.

Para las Policías Locales de La Rioja, el abuso de atribuciones puede tipificarse como grave o muy grave, pero no se especifica en los tipos disciplinarios correspondientes en que se diferencian.

Tabla 25. Abuso de autoridad o atribuciones.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Mozos de Escuadra.	Actuación con abuso de atribuciones en perjuicio de los ciudadanos	Cualquier actuación abusiva, arbitraria o discriminatoria que implique violencia física o moral.
PL,s Cataluña.		Cualquier acto de prevaricación o soborno
Policía Foral y PL,s Navarra.		Abuso de atribuciones que cause grave perjuicio
PL,s Galicia y País Vasco.		
Guardia Civil y CNP.	Abuso de autoridad en el ejercicio del cargo	
Ertzaintza.		
PL,s La Rioja.	Abuso de atribuciones	
PL,s Baleares.	Excederse arbitrariamente en sus facultades en el ejercicio de su cargo o función Aprovechamiento de su cargo o función para cometer abusos Actuación con abuso de atribuciones en perjuicio de los ciudadanos	Abuso de atribuciones
PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León. La Rioja y Madrid.	Actuación con abuso de atribuciones en perjuicio de los ciudadanos	
PL Ceuta.	Abuso de autoridad en el ejercicio de sus funciones	Abuso de atribuciones Excederse arbitrariamente en el ejercicio de la autoridad o mando, causando perjuicio grave al servicio
Policía de Galicia, Policía Canaria, Murcia y Valencia.		Abuso de atribuciones
FAS.	Excederse arbitrariamente en el ejercicio de la autoridad o mando , sin causar perjuicio grave al subordinado o al servicio	
FAG y Personal Seguridad Privada.	Abuso de autoridad en el ejercicio del cargo	

³⁹² Art. 103 CPM.

³⁹³ Art. 138 CPM.

2.5.2. Contra la dignidad.

2.5.2.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8 I. La comisión de actos que atenten a la dignidad de las instituciones o poderes del Estado, de las Comunidades Autónomas o Administraciones Locales, a las personas o autoridades que los encarnan o a sus símbolos; así como la observancia de conductas gravemente contrarias a la dignidad de la Guardia Civil.*

2.5.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.9. Observar conductas gravemente contrarias a la disciplina, servicio o dignidad de la Institución que no constituya delito.*

Esta falta disciplinaria supuso casi la mitad de las infracciones muy graves que se sancionaron con la anterior regulación, 48,4%. Su evolución a través del tiempo ha ido en aumento llegando a suponer más del 60% en el año 2007.

Grave: *Art. 8.28. Realizar acciones que supongan vejación o menosprecio a subordinados o compañeros, dejar de auxiliar al compañero en peligro o llevar a cabo acciones u omisiones contrarias a la dignidad militar susceptibles de producir descrédito o menosprecio de la Institución.*

Esta infracción se introdujo en la legislación disciplinaria de la Guardia civil a partir del año 1999 y supuso un 7,5% de las infracciones graves. Al igual que la falta muy grave ha experimentado un aumento considerable a lo largo del tiempo llegando en el año 2007 a suponer al 18%. No se disponen de datos desagregados para discriminar que parte es debida a las acciones de vejación y cual a actos contrarios a la dignidad pero, del estudio de casos particulares, casi todo el peso es de esta última infracción.

Leve: *Art. 7.22. Realizar actos contrarios a la dignidad exigible a todo miembro de la Institución.*

Al contrario de las dos anteriores, esta infracción ha ido disminuyendo desde un 5,4% en el año 1992 al 4,7% en 2007.

2.5.2.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentó ninguna enmienda.

2.5.2.4. Análisis del tipo:

La LOFCS³⁹⁴ señala entre los principios básicos de actuación el de actuar con integridad y dignidad y en particular, abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente. Todo guardia civil debe velar por el buen nombre de la institución y por el suyo propio en cuanto miembro de ella, manifestando con su forma de proceder los principios que informan su conducta y no dar motivo alguno de escándalo. La dignidad consiste en un grado de observancia más estricto que el que exige la moral social vigente, lo que quiere decir que no puede ser tachada de indigna una conducta que no merezca, al menos, un mínimo reproche social desde el marco de referencia de la moral. Ese concepto se ha delimitado extensamente por la jurisprudencia que señala que la “*dignidad exigible a los*

³⁹⁴ Art. 5.2.c. LOFCS.

*miembros de la Guardia Civil es identificable con la dignidad militar --lo que se encuentra en plena congruencia con la naturaleza militar del Instituto-- y representa la gravedad y decoro de los militares en la manera de comportarse, gravedad y decoro que incorpora al concepto general de dignidad ese plus de moralidad que es exigible a los militares, según resulta de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas que constituyen, como reza su artículo 1º, la regla moral de la Institución Militar”³⁹⁵, y por lo tanto “los miembros de la Guardia Civil están obligados, por tanto, a comportarse con esa integridad que demanda la propia dignidad del Cuerpo a que pertenecen, de tal forma que no es preciso, para ejecutar actos contrarios a la dignidad de la Institución, que objetivamente se vea desprestigiada la del Cuerpo por la conducta de uno de sus miembros, --aunque en muchos casos puede darse, también, ese desprestigio, al que nos hemos referido en diversas sentencias-- pudiendo bastar solo, para estimar una conducta individual contraria a aquella dignidad, que desdiga de la que demanda su pertenencia al Benemérito Instituto, porque el precepto no exige que la conducta afecte a la dignidad de la Institución y la desprestigio, sino solo que sea contraria a esa dignidad”.*³⁹⁶

El bien que se intenta proteger en esta falta es la dignidad entendida como decoro, como conducta básica exigible a todo miembro del Benemérito Instituto en relación con el propio Cuerpo o con el resto de instituciones y poderes del Estado, Comunidades Autónomas o entidades locales y, a las personas y símbolos que los representan. Es éste un tipo disciplinario con una redacción indeterminada que exige que se concrete en la resolución sancionadora cuales son los actos que atentan concretamente contra la dignidad.

En la actual regulación sólo se tipifica la falta grave, por lo que todas las conductas que atenten contra la dignidad se sancionaran por esta falta independientemente que la conducta atente gravemente a la misma o sea susceptible de producir descrédito o menosprecio a las Instituciones.

2.5.2.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Este tipo de infracción no se encuentra tipificada en el CNP, la Ertzaintza y la Policía Foral. En las FAS existe un tipo disminuido que se sanciona con como falta leve.

Tabla 26. Contra la dignidad.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	
Mozos de Escuadra, Policía de Galicia, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid y Murcia.		Actos y conductas que atentan contra el decoro y/o la dignidad de los funcionarios, contra la imagen del Cuerpo o contra el prestigio y la consideración debidos a la Administración Autonómica o local.
Guardia Civil.		La comisión de actos que atenten a la dignidad de las instituciones o poderes del Estado, de las Comunidades Autónomas o Administraciones Locales, a las personas o autoridades que los encarnan o a sus símbolos.
PL,s Valencia.		El grave ataque a la dignidad o consideración de la función policial.
Policía Canaria. PL,s Baleares, Ceuta y FAG.		El atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la Administración.
FAS.	Comportarse de forma escandalosa y realizar actos contrarios al decoro exigible a los miembros de las FAS.	Acciones u omisiones contrarias a la dignidad militar susceptibles de producir descrédito o menosprecio de las FAS.

³⁹⁵ FD 3º. STS. Sala 3ª. 03-04-2000. (ROJ STS 2734/2000).

³⁹⁶ FD 6º. STS. Sala 5ª. 12-07-1999. (ROJ STS 4970/1999).

2.5.3. Discriminación.

2.5.3.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.4. Toda actuación que suponga discriminación o acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

2.5.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.2. Toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, siempre que no constituya delito.*

Solamente se sancionaron dos conductas por este tipo disciplinario, en los años 1994 y 1999.

2.5.3.3. Tramitación parlamentaria.

El texto que se presentó en el anteproyecto contenía al final del mismo la siguiente redacción: ..., *así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso sexual.* El Grupo Parlamentario Popular presentó una enmienda³⁹⁷, que fue aceptada por la Ponencia³⁹⁸, suprimiendo esta parte por considerarla reiterativa.

2.5.3.4. Análisis del tipo:

Discriminar, según la RAE, significa "dar trato de inferioridad a una persona o colectividad por motivos raciales, religiosos, políticos, etc". Entre los principios básicos de actuación referidos al comportamiento de los miembros de policía, en relación al ordenamiento jurídico, encontramos el de actuar "en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión"³⁹⁹. Igualmente al referirse a las relaciones con la comunidad se les impone la obligación de "impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral"⁴⁰⁰. También se recoge esta obligación en la LODDGC cuando se define el principio de igualdad: "1. En el régimen interno y funcionamiento de la Guardia Civil no podrá establecerse ni practicarse discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo u orientación sexual, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. 2. Las autoridades competentes promoverán las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de la Guardia Civil la igualdad entre el hombre y la mujer sea real y efectiva, impidiendo cualquier situación de discriminación profesional, especialmente en la prestación del servicio, en el sistema de ingreso, formación, situaciones administrativas, ascenso y acceso de la mujer a todos los niveles de mando y organización del Instituto"⁴⁰¹.

³⁹⁷ Enmienda nº 131. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 67.

³⁹⁸ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-5. 07-06-2007). Pág. 103.

³⁹⁹ Art. 5.1.b. LOFCS.

⁴⁰⁰ Art. 5.2.a. LOFCS.

⁴⁰¹ Art. 3. LODDGC.

Por lo tanto la discriminación para los miembros de la Guardia Civil reviste una triple faceta: Por un lado existe la obligación de no aplicarla en su conducta diaria de trato con el ciudadano; por otro, impedir que los demás ciudadanos incurran en ella y por último, no permitirla dentro de la propia organización. En la primera, sólo se enumeran las causas relativas a raza, religión u opinión, pero cuando se trata de evitarla se deja abiertas las causas de la misma. La Constitución Española⁴⁰² enumera, al tratar el derecho de igualdad ante la ley, las causas que se deben tener en cuenta para no incurrir en discriminación: nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. La regulación disciplinaria de 1991 tipificó expresamente la discriminación por razón de lengua y de vecindad. En la de 2007 se han añadido las de origen étnico, convicciones, discapacidad y edad. Según la jurisprudencia del Tribunal Supremo, cualquier otra causa que pudiera surgir, aunque no esté expresamente recogida, podría contemplarse dentro del tipo con la fórmula general enumerada al final del mismo.⁴⁰³

En cuanto a la conducta, el tipo disciplinario se refiere a toda actuación, y por ella debemos entender toda acción u omisión cometida por los miembros del Cuerpo. Pero, aunque no se explicita en el mismo, debemos entender que se refiere a actuaciones relacionadas con el servicio, ya que así parece deducirse del enunciado del principio de actuación recogido en la LOFCS. Por lo tanto deberían quedar fuera del tipo todas las conductas que se produzcan en el ámbito privado.⁴⁰⁴

2.5.3.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

No todos los regímenes disciplinarios recogen esta infracción y además, la enumeración varía de unos a otros, si bien todos ellos, a excepción de las PL,s de Canarias, Cantabria y Madrid, contienen una cláusula abierta.

Tabla 27. Discriminación.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias													
	Muy Graves													
	Religión o creencias	Sexo	Orientación sexual	Opinión	Lengua	Enfermedad	Raza	Origen étnico	Origen nacional	Lugar de nacimiento o vecindad	Edad	Discapacidad	Situación familiar	Otras
Guardia Civil, CNP, Policía Foral, Policía Canaria, PL,s Navarra y FAG.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Mozos De Escuadra.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
Policía de Galicia y PL,s Galicia.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
PL,s Cataluña.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
PL Ceuta.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■
PL,s Canarias, Cantabria y Madrid.	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■	■

⁴⁰² Art. 14. CE.

⁴⁰³ FJ 5º. STC 59/2008, de 14 de mayo. (BOE nº 135. Suplemento, 04-06-2008).

⁴⁰⁴ Comentarios a la Ley disciplinaria de la Guardia Civil. RODRIGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis. Secretaría General Técnica Ministerio del Interior. 3ª Edición. Madrid 2001. Pág. 314.

2.5.4. Acoso.

2.5.4.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.4. Toda actuación que suponga discriminación o acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

Art. 7.8. La realización reiterada, en el marco de una relación de servicio, de actos de acoso psicológico u hostilidad.

2.5.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No existía infracción similar.

2.5.4.3. Tramitación parlamentaria.

Con respecto al art. 7.4 nos remitimos a lo expuesto al tratar la discriminación y en cuanto al 7.8 el texto no sufrió modificaciones al no presentarse enmiendas.

2.5.4.4. Análisis del tipo:

Acoso significa, según la RAE, “acción o efecto de perseguir, sin dar tregua ni reposo”; o también “perseguir, apremiar, importunar a alguien con molestias o requerimientos”. En este tipo disciplinario se sancionan dos tipos de conductas. Por un lado el acoso debido a cualquier forma de discriminación de las descritas al tratar ese tipo y por otro el denominado acoso moral o *mobbing*.

“*Mobbing es el término empleado en la literatura psicológica internacional para describir una situación en la que una persona o un grupo de personas ejercen una violencia psicológica extrema (en una o más de las 45 formas o comportamientos descritos por el Leymann Inventory of Psychological Terrorization, LIPT), de forma sistemática (al menos, una vez por semana), durante un tiempo prolongado (más de 6 meses), sobre otra persona en el lugar de trabajo, según definición de H. Leymann. En castellano, se podría traducir dicho término como “psicoterror laboral” u “hostigamiento psicológico en el trabajo”.*⁴⁰⁵ El *mobbing* puede considerarse como una forma característica de estrés laboral, que presenta la particularidad de que no ocurre exclusivamente por causas directamente relacionadas con el desempeño del trabajo o con su organización, sino que tiene su origen en las relaciones interpersonales.

La conducta típica de esta infracción consiste en realizar acciones contra la reputación o la dignidad personal del subordinado o compañero, encomendándole trabajo en exceso o difícil de realizar cuando no innecesario, monótono o repetitivo, o incluso trabajos para los que el individuo no está cualificado, o que requieren una cualificación menor que la poseída por el acosado, o mediante la distribución no equitativa del trabajo. También en ocasiones se limita la capacidad de comunicarse con sus compañeros, produciendo aislamiento social e incluso ataques a la vida privada del guardia civil.

⁴⁰⁵ NTP (Norma Técnica Preventiva) 476. El hostigamiento psicológico en el trabajo: *mobbing*. Instituto nacional de Seguridad social e Higiene en el Trabajo. Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales.

Para que se perfeccione el tipo disciplinario no es necesario que se consiga el resultado pretendido por el acosador, es decir el abandono del trabajo, ya sea por baja o por cambio de destino. Cuando con este tipo de conductas se produce un trato degradante hacia la persona, pudiera constituir un ilícito penal contra la integridad moral⁴⁰⁶, agravado por el carácter de agente de la autoridad del guardia civil que utiliza el cargo para cometerlo.

2.5.4.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En los diferentes regímenes se utilizan los términos laboral, moral, psicológico u hostilidad para referirse al acoso denominado *mobbing*. En el caso de la Policía Canaria, Gallega y los funcionarios de la Administración General se tipifica también y de forma expresa el acoso sexual, y en las Fuerzas Armadas y Policía Local de Ceuta se sanciona el mantener relaciones sexuales; en las primeras como falta grave y en la segunda como muy grave.

Tabla 28. Acoso.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.		Para discriminar.
CNP, Policía Foral y PL,s Navarra.		Sexual (Laboral). Psicológico u hostilidad
Policía Canaria.		Para discriminar Sexual
Policía de Galicia y PL,s Galicia.		Moral y sexual
PL,s Baleares.	Moral o sexual perjudiquen subordinados, servicio o daños	
PL,s Castilla y León.		Moral
FAG.		Para discriminar. Moral, Sexual y por razón de sexo. Laboral
PL Ceuta.		Mantener relaciones sexuales
FAS.		Actos que afecten a la libertad sexual Mantener relaciones sexuales

⁴⁰⁶ Art,s 173 y 175. CP.

2.5.5. Limitación de derechos y libertades.

2.5.5.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.5. La obstaculización grave del ejercicio de los derechos fundamentales o de las libertades públicas.*

Grave: *Art. 8.3. El impedimento, la dificultad o la limitación a los ciudadanos, a los subordinados o a las entidades con personalidad jurídica, del ejercicio de los derechos que tengan reconocidos.*⁴⁰⁷

2.5.5.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.15. Impedir, dificultar o limitar el libre ejercicio de los derechos de los subordinados o de los ciudadanos cuando no constituya delito.*

Desde el año 1992 al 2000 se produjeron algunas infracciones a este precepto que suponían un 0,5% de las faltas graves, pero a partir de esa fecha disminuyeron sensiblemente llegando casi a desaparecer, contabilizándose dos en el año 2004 y una en el 2007.

2.5.5.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentó ninguna enmienda en relación con el art. 7.5, pero el Grupo Parlamentario Coalición Canaria-Nueva Canarias registró, en relación con el art. 8.3, una enmienda⁴⁰⁸ en la que proponía añadir una referencia a las entidades con personalidad jurídica, ya que consideraba que si el art. 7 del Proyecto de Ley, tipificaba los daños causados a ciudadanos o a entidades jurídicas como faltas muy graves en los apartados 7, 13 y 25, lo que consideraban normal y procedente, porque ambas personalidades, la física y la jurídica, podían ser objeto de perjuicio, no entiende por qué, en este tipo disciplinario sólo se preveía la protección a los ciudadanos y a los subordinados en el ejercicio de sus derechos reconocidos y no a las entidades con personalidad jurídica. La enmienda prosperó y la Ponencia la incorporó al texto.

2.5.5.4. Análisis del tipo:

Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tienen como principal misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana⁴⁰⁹. Las conductas que se describen en este tipo disciplinario, según la RAE, consisten en: obstaculizar, “dificultar la consecución de un propósito, impedir, estorbar, imposibilitar la ejecución de algo”, dificultar, “hacer difícil algo, introduciendo obstáculos o inconvenientes que antes no tenía” o limitar, “fijar la extensión que pueden tener la autoridad o los derechos y facultades de alguien”. Como podemos apreciar las diferencias entre las cuatro conductas descritas son insignificantes, siendo todas ellas sinónimas y consideramos que hubiera sido mejor utilizar las mismas en los dos tipos, el muy grave y el grave.

La diferencia entre los dos tipos radica, no en la conducta realizada, sino en la gravedad de la misma y en el tipo de derechos que se vulneran. Para que constituya una falta

⁴⁰⁷ Puede considerarse también en las relaciones con los ciudadanos 2.4.5 y subordinados 2.4.4.

⁴⁰⁸ Enmienda nº 98. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 54.

⁴⁰⁹ Art. 104.1. CE.

muy grave se requiere que la obstaculización sea grave, por lo que deberemos acudir en cada caso al análisis de la conducta y sobre todo, estudiar si se ha podido ejercer el derecho, aunque no sea de forma completa, o por el contrario su ejercicio ha quedado vacío de contenido. Por otra parte, es necesario que incida sobre un derecho fundamental o una libertad pública, debiendo acudir para su enumeración a los art,s 15 a 29 de la Constitución Española.⁴¹⁰, y que son: derecho a la vida y la integridad física y moral; libertad ideológica, religiosa y de culto; libertad y seguridad; derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, así como a la inviolabilidad del domicilio; libertad de residencia y circulación; libertad de expresión e información; derecho de reunión; asociación; participación en los asuntos públicos y acceso a funciones y cargos públicos; derecho a tutela efectiva de Jueces y Tribunales; derecho de legalidad penal; derecho a la educación y libertad de enseñanza; derecho de sindicación y derecho de petición. Los ataques al resto de derechos y libertades no enumerados anteriormente, constituirán falta grave cualquiera que sea la gravedad de los mismos.

Aunque nada se dice al enunciar la falta muy grave, el sujeto pasivo de estas infracciones, como no podía ser de otra forma, puede recaer en los ciudadanos o los subordinados, ya que los guardias civiles también son portadores de estos derechos. En cuanto las entidades con personalidad jurídica, en nuestra opinión, no pueden ser sujeto pasivo de la falta muy grave, ya que no son titulares de derechos fundamentales ni podemos asignarle libertades públicas.

2.5.5.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Los regímenes disciplinarios utilizan diversas formulas para tipificar este tipo de infracciones. Llama la atención que en algunos de ellos se sancionen sólo los ataques realizados a algunos derechos, considerando que la redacción dada en el caso de la Guardia Civil es la más acertada al contemplar dos tipos de infracción según el tipo de derecho vulnerado.

Tabla 29. Ejercicio de derechos.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Graves	Muy Graves	
Guardia Civil.	Impedimento, dificultad o limitación derechos que tengan reconocidos	Derechos fundamentales y libertades públicas	Obstaculización <u>grave</u>
CNP, Policía Foral, Policía de Galicia, PL,s Galicia, Navarra y FAG. Mozos De Escuadra y PL,s Cataluña.		Libertades públicas y derechos sindicales	
Policía Canaria y PL Ceuta.		Actos limitativos Expresión, pensamiento, ideas y opiniones.	

⁴¹⁰ Sección 1ª. Capítulo II. Título I. De los derechos fundamentales y las libertades públicas. CE.

2.5.6. Embriaguez y drogadicción.

2.5.6.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.23. Prestar servicio en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas o el consumo de los mismos durante el servicio.*

Art. 7.24. La negativa injustificada a someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o detección del consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias similares, legítimamente ordenada por la autoridad competente, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio.

Grave: *Art. 8.26. La embriaguez o el consumo de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas fuera del servicio, cuando tales circunstancias tengan carácter habitual o afecten a la imagen de la Guardia Civil o de la función pública. Se entenderá que existe habitualidad cuanto estuvieren acreditados tres o más episodios de embriaguez o consumo de las sustancias referidas en un período de un año.*

Art. 8.27. La superación, al inicio o durante la prestación del servicio, de una tasa de alcohol en sangre superior a 0,3 gramos por litro o de alcohol en aire espirado superior a 0,15 miligramos por litro.

Art. 8.28. La tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o similares, excepto que esa tenencia se derive de actuaciones propias del servicio.

2.5.6.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.8. Embriagarse o consumir drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias similares durante el servicio o con habitualidad. Se entenderá que existe habitualidad cuando se tuviere, por cualquier medio, constancia de dos o más episodios de embriaguez o consumo de las sustancias referidas.*

Esta infracción supuso el 14,9% del total de faltas muy graves. La tendencia es a la baja, en 1992 suponía un 23% y en 2007 disminuyó a la mitad, a un 11%.

Grave: *Art. 8.22. Embriagarse fuera del servicio cuando afecte a la imagen de la institución, o consumir ilícitamente drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas.*

En total supuso un 8,5% de las faltas graves, con un repunte en los últimos años llegando al 12% en 2007.

Leve: *Art. 7.20. Embriagarse fuera del servicio, cuando no constituya el hecho falta grave.*

Sólo el 1,3% de las faltas leves se sancionaron por este concepto, pero en el último año 2007 subió a un 3%.

2.5.6.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción original en el Proyecto de Ley era:

Muy graves: Art. 7.23. *La embriaguez o el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas durante el servicio, o su realización en estado de embriaguez o bajo los efectos manifiestos de los productos citados.*

Art. 7.24. La negativa a someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o detección del consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias similares, legítimamente ordenadas, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio.

Graves: Art. 8.26. *La embriaguez o el consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas fuera del servicio, cuando tales circunstancias tengan carácter habitual o afecten a la imagen de la Guardia Civil o de la función pública. Se entenderá que existe habitualidad cuando estuvieren acreditados tres o más episodios de embriaguez o consumo de las sustancias referidas en un período de un año.*

Art. 8.27. La superación, al inicio o durante la prestación del servicio, de una tasa de alcohol en sangre superior a 0,3 gramos por litro o de alcohol en aire espirado superior a 0,15 miligramos por litro.

Art. 8.28. La tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o similares.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, presentó dos enmiendas al texto de los artículos 7.23⁴¹¹ y 8.26⁴¹² del Proyecto, ya que consideraba que la redacción propuesta era reiterativa al señalar como punible la embriaguez y el consumo, o su realización en estado de embriaguez o bajo los efectos manifiestos de los productos citados. Estas enmiendas fueron aceptadas por mayoría en la Ponencia encargada de redactar el informe del Proyecto de Ley.

Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds⁴¹³, consideraba que no toda negativa a someterse a un reconocimiento médico debería considerarse como un ilícito disciplinario, ya que podrían existir razones que justificaran esta postura. Por otra parte entendían que este sometimiento a las pruebas debería de estar amparado por una norma reglamentaria de desarrollo posterior. Por todo ello proponían incorporar la palabra *injustificada*, tras *negativa* y la expresión *por la autoridad competente* después de *legítimamente ordenadas*, con lo que el art. 7.24 quedaría de la siguiente forma: “*La negativa injustificada a someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o detección del consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias similares, legítimamente ordenadas por la autoridad competente, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio*”. Esta enmienda fue aceptada por la Comisión que emitió el primer dictamen del Proyecto.

Por su parte el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria – Nueva Canarias, proponía una enmienda⁴¹⁴ de supresión para el art. 8 apartado 28, al considerar que podría ser inconstitucional la limitación en la tenencia de este tipo de sustancias, cuando el ordenamiento jurídico vigente lo permite para el consumo propio, y por otra parte no

⁴¹¹ Enmienda nº 139. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 69.

⁴¹² Enmiendas nº 150 y 151. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 72.

⁴¹³ Enmienda nº 39. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 39.

⁴¹⁴ Enmienda nº 99. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 55.

constituye infracción disciplinaria para otros colectivos como pueden ser los jueces, policías o personal de las Fuerzas Armadas. Esta enmienda no fue aprobada por la Ponencia encargada de emitir el Dictamen, y el Grupo Parlamentario de Coalición Canaria – Nueva Canarias renunció a defenderla en el Pleno de la Cámara.

El Grupo Parlamentario en el Senado de Convergencia y Unió (GPCIU) propuso una enmienda de adición⁴¹⁵ al art. 8.24, consistente en añadir en el texto la posibilidad de someterse a reconocimientos psicológicos, al considerar que estos no estaban englobados en los reconocimientos médicos señalados en este apartado. Esta enmienda llegó a debatirse en el pleno del Senado del día 26 de septiembre de 2007, apoyándola el Grupo Parlamentario Popular, aunque el Senador Conde Bajén no la desarrolla bajo pretexto de “*no disponer de tiempo y para no cansar a la presidencia*”. Por su parte el Senador Rodríguez Martín, en nombre del Grupo Parlamentario Socialista consideraba que la expresión reconocimiento médico ya incluía el reconocimiento psicológico y que por lo tanto su grupo votaría en contra. Efectuada la votación se aceptó esta enmienda por 137 votos a favor y 105 en contra. Sin embargo en su retorno al Congreso no se incorporó al texto final de la ley.

También en el Senado, el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP), formuló una enmienda de modificación⁴¹⁶ al apartado 27 del artículo 8, en el que consideraba que se debía limitar el ilícito disciplinario para los supuestos en que el desempeño del servicio sea mediante el uso de vehículo. Opinaban que de otro modo no se justifica los límites que traen causa de la legislación especial sobre circulación y uso de vehículos. Sin embargo renuncia a su votación en el pleno del Senado del día 26 de septiembre de 2007.⁴¹⁷

2.5.6.4. Análisis del tipo:

La introducción de las conductas relativas a las drogas se produce en la legislación militar penal y militar de 1985 y en la policial en 1986, ya que en el Código de Justicia Militar de 1945 no se sancionaba expresamente las conductas relacionadas con el consumo de drogas, teniendo que acudir para su penalización a su equiparación con el alcohol o al tipo abierto del art. 443. En la Guardia Civil son punibles las siguientes conductas:

Tabla 30. Conductas punibles alcohol y drogas. Guardia Civil.

			Infracción	
			Grave	Muy grave
Durante el servicio	Alcohol	Prestar servicio bajo sus efectos Negativa a someterse a las pruebas Superación tasa alcohol		
	Drogas	Prestar servicio bajo sus efectos Negativa a someterse a las pruebas Consumo Tenencia		
Fuera del servicio	Alcohol	Embriaguez afecte imagen Cuerpo Embriaguez habitual		
	Drogas	Consumo afecte imagen Cuerpo Consumo habitual Tenencia		

⁴¹⁵ Enmienda nº 187. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 77.

⁴¹⁶ Enmienda nº 87. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 48.

⁴¹⁷ Cortes Generales. DS. Senado. VIII Leg.. nº 131. 26-09-2007. Pág. 8214.

2.5.6.4.1. Prestar servicio en estado de embriaguez.

La primera de las conductas que se sancionan con falta muy grave es la de prestar servicio en estado de embriaguez. Para que la embriaguez tenga relevancia en el ámbito disciplinario es necesario que el estado de intoxicación etílica alcance una intensidad suficiente para trastornar los sentidos del individuo, es decir con afectación mayor o menor de sus facultades intelectivas y volitivas. No se exige que se trate de una embriaguez plena, determinante de la completa pérdida o anulación de la conciencia, y que hasta ahora distinguía la infracción disciplinaria del delito militar de embriaguez en acto de servicio, sino que aún sin resultar excluida o disminuida la capacidad para prestar un servicio, exista embriaguez semiplena, con perturbación sólo parcial de las facultades.

Tal y como señala la jurisprudencia este precepto *“no sanciona la simple ingestión de bebidas alcohólicas, aunque produzca cierta alteración y euforia, cuando no se llega a situación que pueda calificarse como de "embriaguez", en la concreta acepción de esta palabra. El diccionario de la lengua define el término "emborracharse" (que es equivalente a embriagarse) como "beber vino y otra bebida alcohólica hasta trastornarse los sentidos y las potencias". El relato de la sentencia de instancia, aunque se refiere a que el encartado mostraba una alteración sensible, no facilita ningún dato objetivo del que puede deducirse el grado y la intensidad de dicha alteración, y si tal alteración habría o no producido ese trastorno de los sentidos y las potencias a que alude la definición antes mencionada.”*⁴¹⁸

La clase de embriaguez que se sanciona en este tipo abarca tanto la embriaguez dolosa como la culposa, admitiéndose para la apreciación de dicho estado cualesquiera de las pruebas admisibles en derecho que lleven al instructor a la convicción de su concurrencia. La prueba de impregnación alcohólica, que puede ser exigida en otros ámbitos, como el de la seguridad vial, no es imprescindible para acreditar la situación de embriaguez en el campo disciplinario, aunque si admisible.

“Por lo que respecta a la falta de la prueba de alcoholemia, es jurisprudencia consolidada del Tribunal Constitucional y del Tribunal Supremo (Salas Segunda y Quinta) que una prueba de esa clase es medio idóneo para saber la concreta concentración de alcohol en la sangre de una persona, pero ni es suficiente en muchas ocasiones para concluir que esa persona se encuentra bajo los efectos de las bebidas alcohólicas ingeridas, ni es imprescindible para establecer esa conclusión, ya que puede basarse también en otros medios probatorios”.⁴¹⁹

Otro de los requisitos exigidos en el tipo es la de encontrarse prestando servicio. En el CPM encontramos la definición de actos de servicios⁴²⁰, y que trasladada al Cuerpo, son todos los que tengan relación con las funciones que corresponden a cada guardia civil en el cumplimiento de sus específicos cometidos, y que legalmente les corresponde. Hasta la entrada en vigor de la nueva ley disciplinaria, si el servicio que se prestaba era de armas⁴²¹, el guardia civil podía incurrir en el delito militar de embriaguez⁴²², pero ahora sólo será posible cometer este delito en el caso de desempeñar misiones de carácter militar o cuando se encuentre encuadrado en una Unidad militar, en las que es de aplicación el Código Penal Militar. Por lo tanto todas las conductas de embriaguez que tengan lugar mientras se

⁴¹⁸ FD 4º. STS. Sala 5ª. 04-12-1997. (ROJ STS 7380/1997).

⁴¹⁹ FD 2º. STS. Sala 5ª. 02-03-2001. (ROJ STS 1621/2001).

⁴²⁰ Art. 15. CPM.

⁴²¹ Art. 16. CPM.

⁴²² Art. 148. CPM.

desempeñan un servicio, independientemente del tipo de éste, serán constitutivas de falta muy grave, salvo que puedan constituir algún ilícito penal ordinario.

En cuanto a las circunstancias modificativas de la responsabilidad *“No parece jurídicamente posible admitir que el comportamiento típico recogido en la descripción que se establece..., constituido por la embriaguez habitual, sea considerado como una circunstancia de exención de la responsabilidad de los destinatarios de dicha norma cuando realizan la conducta típica, siendo así que, precisamente, su concurrencia es el motivo determinante de la imposición de la sanción que a tal falta muy grave corresponde...”*⁴²³.

2.5.6.4.2. Prestar servicio bajo los efectos de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas.

Todo lo dicho hasta ahora para apreciar la embriaguez durante el servicio nos sirve para la infracción también muy grave de prestar servicio bajo los efectos de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas, pero referido, no a la ingesta de bebidas alcohólicas, sino a los efectos de lo que vulgarmente se denomina drogas. En las listas de la Convención Única de Naciones Unidas sobre estupefacientes⁴²⁴, firmada en Nueva York el 30-03-1961 y en el Convenio sobre sustancias psicotrópicas⁴²⁵, firmado en Viena el 21-02-1971, ambos ratificados por España, están relacionadas todas los tipos de sustancias, cuyo consumo se considera ilegal y sus efectos perniciosos para salud.

Al igual que ocurre con el alcoholismo, *“... nunca podría la toxicomanía apreciarse como circunstancia modificativa de la responsabilidad ya que aquí, justamente en esta falta disciplinaria por la que se le sanciona, el tipo lo constituye el consumo de droga...”*⁴²⁶, en todo caso habremos de tenerla en cuenta para la graduación de la sanción, tal y como señala el Tribunal Supremo: *“... Por ello, entendemos que, acreditada la comisión de la falta, debió atemperarse la sanción a la existencia de esa circunstancia atenuadora de su responsabilidad, descartándose la más grave de las sanciones...”*⁴²⁷

2.5.6.4.3. Consumo de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas durante el servicio.

Hemos de distinguir en primer lugar la diferencia que, desde el punto de vista jurídico, existe entre el tráfico y el consumo o tenencia de drogas. El primero puede ser constitutivo de un delito contra la salud pública y el segundo un ilícito administrativo grave tipificado en la Ley Orgánica de protección de la Seguridad Ciudadana⁴²⁸, cuando el consumo se produce en lugares públicos o la tenencia es ilícita.

El problema para apreciar esta falta muy grave radica en la dificultad de probar el momento exacto de consumo de estas sustancias cuando no existen síntomas externos de pérdida de la capacidad para realizar el servicio. Esta misma falta ya se encontraba tipificada en el anterior régimen disciplinario, y no se tiene constancia de que en los casi veinte años de vigencia de la norma se haya podido constatar la comisión de esta infracción, ya que en la mayor parte de las veces que se ha iniciado un expediente por este tipo ha finalizado con la imposición de una sanción por estar bajo los efectos de las drogas o por consumo fuera de servicio.

⁴²³ FD 6º. STS. Sala 5ª. 04-06-1996. (ROJ STS 3384/1996).

⁴²⁴ Convención Única de Naciones Unidas sobre estupefacientes. (BOE nº 264, 04-11-1981).

⁴²⁵ Convenio sobre sustancias psicotrópicas. (BOE nº 218, 10-09-1976).

⁴²⁶ FD 6º. STS. Sala 5ª. 18-09-1996. (ROJ STS 4883/1996).

⁴²⁷ FD 5º. STS. Sala 5ª. 10-10-2001. (ROJ STS 5970/2001).

⁴²⁸ Art. 25. LO 1/1992, de 21 de febrero sobre protección de la seguridad ciudadana. (BOE nº 46, 22-02-1992).

2.5.6.4.4. Negativa a someterse a pruebas de detección.

Esta infracción muy grave no se recogía en la anterior regulación y cuando se producía una conducta de este tipo se intentaba sancionar en relación con los tipos relativos a la desobediencia, lo que acarrea numerosos problemas. La obligación de someterse a reconocimientos psicofísicos viene recogida en la LODDGC⁴²⁹ siempre que los mismos tengan por objeto determinar su aptitud para el servicio y se realicen en la forma y plazos reglamentarios. Por otra parte la Ley de Personal del Cuerpo⁴³⁰ prevé la posibilidad de realizar reconocimientos médicos y pruebas psicológicas y físicas para determinar la insuficiencia para prestar servicio. Estos reconocimientos y pruebas pueden comprender análisis y comprobaciones con carácter obligatorio, encaminados a detectar los estados de intoxicación etílica y el consumo de drogas tóxicas o sustancias similares.

Al este respecto se ha pronunciado la jurisprudencia en el sentido de que “ *La finalidad indudable a que sirve dicho precepto, consiste en apoderar a la Administración para que pueda comprobar las condiciones de aptitud psicofísica de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, mediante la práctica de reconocimientos y pruebas de diverso contenido que se consideren necesarias a dicho objeto, cuya realización puede producirse bien periódicamente y con carácter general o bien ocasional y concretamente, respecto de miembros determinados del Instituto, en quienes se adviertan indicios de los que se deduzca la falta de la necesaria capacidad para seguir formando parte del Instituto, o la reducción de la idoneidad precisa para el desempeño de puestos o destinos determinados, o para realizar algunas funciones específicas. La colocación sistemática del precepto (Título V, Capítulo I) conduce a esta primera conclusión, sobre todo si se conecta a lo dispuesto en el art. 55.1 de la misma Ley a propósito de las evaluaciones extraordinarias para determinar si existe insuficiencia de aquellas condiciones, a efectos de la limitación para ocupar determinados destinos o del pase a la situación de retiro*”.⁴³¹

La conducta típica consiste en la negativa a someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o detección del consumo de drogas ordenada legítimamente por autoridad competente y para constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio. En primer lugar la orden debe ser legítima. El concepto de legitimidad hace referencia a la obligatoriedad de su cumplimiento cuando haya sido emitida por un superior, en forma adecuada y dentro de las atribuciones que legalmente le correspondan. La orden debe provenir de una autoridad competente y para determinar quien es ésta la LODDGC remite a la regulación reglamentaria.

En relación con las pruebas de detección de consumo de estupefacientes, la Dirección General de la Guardia Civil dictó una Orden General⁴³² en el año 1997, relativa a la actuación ante la sospecha de consumo de drogas por miembros del Cuerpo. En su exposición de motivos se señala que el consumo de sustancias psicoactivas provoca anomalías en el comportamiento de las personas, altera el funcionamiento de su organismo, perturba su percepción de la realidad y modifica la respuesta psicomotora ante estímulos procedentes de su entorno y además deteriora progresivamente la aptitud del consumidor para cumplir sus obligaciones profesionales. Por esta razón los mandos de la Guardia Civil tienen obligación de velar por la buena imagen de la Institución y asegurar la calidad del servicio que el personal a sus órdenes presta a los ciudadanos y como consecuencia de ello deben

⁴²⁹ Art. 23. LODDGC.

⁴³⁰ Art. 49. LRPGC.

⁴³¹ FD 2º. STS. Sala 5ª. 12-06-2007. (ROJ STS 4921/2007).

⁴³² OG nº 11, de 7 de abril de 1997, sobre actuación ante la sospecha de consumo de drogas por miembros del Cuerpo. (BOC nº 15, 31-05-1997).

comprobar que sus subordinados se encontraban siempre en condiciones idóneas para atender las obligaciones que se derivan del deber de disponibilidad permanente para el servicio que afecta a todos los miembros del Cuerpo.

Utilizando como norma habilitadora la Ley 17/1989, reguladora del régimen del personal militar profesional, de aplicación en aquel momento a la Guardia Civil, se procedió a desarrollar la obligación que se imponía a los militares de ser sometidos a reconocimiento *“en cualquier momento a iniciativa fundamentada del propio interesado o del jefe de su unidad, centro u organismo”*⁴³³.

En la mencionada orden se describe el procedimiento a seguir en caso de que un mando observe, en uno de sus subordinados, síntomas de un posible consumo reciente de alguna droga tóxica, estupefaciente o sustancia psicotrópica. En este caso preguntará al interesado si el hecho halla justificación en algún tratamiento médico, y si no existe tal justificación, informará de los hechos a su Jefe de Comandancia o Unidad equivalente o superior, y a sus Mandos intermedios, recabando la presencia de otros dos miembros del Cuerpo para que actúen como testigos. Posteriormente preguntará al interesado si desea someterse a la toma de muestra de orina para su análisis, redactando un acta para dejar constancia de los indicios que observe en el afectado.

Si el afectado se negase a la toma de muestra, el Jefe de Comandancia o Unidad equivalente o superior dispondrá que sea sometido a reconocimiento facultativo por sanitario perteneciente, a ser posible, al Servicio de Sanidad de la Guardia Civil; dicho sanitario describirá las circunstancias observadas en el estado y comportamiento de aquél y emitirá dictamen sobre la posible causa que, a su juicio, las produce.

Si permite la toma de muestra de orina, el Jefe de Comandancia o Unidad equivalente o superior dispondrá que el sanitario proceda a la toma de la muestra con las debidas garantías que preserven la cadena de custodia. Si en dichas pruebas se obtiene resultado positivo, el sanitario que las practique expedirá certificación acreditativa del hecho, guardará la muestra para un posible contraanálisis remitiendo el informe al mando que lo solicitó. Si aquel resultado es negativo, se archivarán los documentos redactados al respecto y se desechará la muestra.

Por lo que respecta a las pruebas de alcoholemia, no existe desarrollo reglamentario hasta la fecha. La prohibición de consumo de bebidas alcohólicas se encuentra recogida en una Orden General de 2001⁴³⁴. En la misma se indica que el personal que se hallare desempeñando cualquier clase de servicio, dentro o fuera de unidades, centros o instalaciones, no podrá ingerir ningún tipo de bebida alcohólica, tampoco podrán ingerir este tipo de bebidas quienes, aun no estando de servicio, vistan uniforme o porten armas de fuego. Se admite la excepción de aquellos tipos de servicios cuyos objetivos y procedimientos, como por ejemplo en labores de obtención de información o investigación criminal, entre otros, o el ambiente en el que se realiza, hagan imprescindible el consumo de bebidas alcohólicas, en cuyo caso se permitirá dicho consumo. También se excepcionan los actos oficiales, sociales o protocolarios que, previa autorización, puedan ir precedidos o finalicen con un brindis o vino español. Por parte de los jefes de las Unidades, Centros u Organismos, podrán autorizarse en los lugares habilitados y en los horarios establecidos para las comidas, el consumo moderado, durante las mismas, de bebidas alcohólicas cuya graduación no supere los 13 grados.

⁴³³ Art. 1. Ley 28/1994, de 18 de octubre, por el que se completa el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil. (BOE nº 250, 19-12-1994). Art. 70. Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional. (BOE nº 172, 20-07-1989).

⁴³⁴ OG nº 5, de 7 de marzo de 2001, sobre limitación al consumo de bebidas alcohólicas. (BOC nº 8, 20-03-2001).

2.5.6.4.5. Embriaguez o consumo habitual de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas fuera del servicio.

Para que se considere habitual esta conducta el código requiere que se produzcan tres o más episodios de esta naturaleza en el periodo de un año. En la anterior regulación, que consideraba habitualidad dos o más episodios, aparte que el legislador lo consideraba falta muy grave, permitía que se constatare por cualquier medio su existencia y no marcaba plazo. Como podemos observar se le ha dado un tratamiento más benévolo, reservando la máxima penalidad para los episodios cometidos en el servicio.

Un problema que plantea la nueva redacción es que al tipificarse la habitualidad fuera de servicio, los episodios que se produzcan durante el mismo, falta muy grave, no podrán contabilizarse a estos efectos. Otro problema radica en determinar si los episodios deben computarse juntos, o separados los de alcohol y drogas. La jurisprudencia no se ha pronunciado al respecto, pero algún sector de la doctrina⁴³⁵ opina que la habitualidad exige homogeneidad de la conducta repetida y por lo tanto requiere la contabilización separada. No podemos estar de acuerdo con esta postura, ya que se daría la paradoja de que para poder sancionar deberíamos acreditar un quinto episodio, en el caso de que existieran dos por alcohol y dos por drogas, para constituir una falta grave, y sólo uno de tenencia de drogas para constituir esta misma falta, todos ellos fuera de servicio.

2.5.6.4.6. Embriaguez o consumo de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas fuera del servicio que afecten a la imagen.

Para la configuración de esta falta disciplinaria grave se requiere la afección de la imagen de la Guardia Civil o de la función pública que habrá de apreciarse en función de las circunstancias objetivas que, con independencia de los deseos o intención del autor, permitan deducir que éstos tuvieron el eco o trascendencia más o menos pública suficiente para que quede desacreditado el Cuerpo o la función pública en general. Todos los funcionarios públicos tienen obligación de comportarse de una forma decorosa y actuar de acuerdo con las normas que se señalan en los estatutos de personal. La función que desempeñan los miembros de la Guardia Civil se basa en el respeto y confianza que han depositado en ellos la sociedad a la que sirven y la indecorosa actuación de uno de ellos es suficiente para que se produzca ese descrédito. Normalmente, para que resulte afectada la imagen será necesario un cierto conocimiento público, ya sea a través de los medios de comunicación social o de otra forma.

La jurisprudencia entiende “... *que no se presentan dudas sobre la existencia del requisito de la afectación de la imagen de la Institución que, si bien constituye un concepto jurídicamente indeterminado, se ha establecido en la jurisprudencia de esta Sala (cfr. Ss. de 11.03.2002; 06.02.2003; 15.01.2004; 20.12.2006 y 24.04.2007) que viene a significar, como en otros preceptos, la incidencia de la conducta de un miembro del Cuerpo en su proyección sobre la buena imagen del Instituto, cuyo mantenimiento es obligado por sus componentes y que, sin duda, en este tipo de situaciones queda alterada y desprestigiada, con la consiguiente repercusión en el buen nombre y en la percepción que la ciudadanía tenga de la Guardia Civil y de su eficacia en el desarrollo de las altas misiones que tiene encomendadas, aspectos todos ellos cuya tutela pretende, con el mantenimiento estricto de la disciplina y de los deberes de conservación permanente de la dignidad y el decoro por sus miembros, entre otros fines, la ley disciplinaria...*”⁴³⁶

⁴³⁵ Comentarios a la Ley disciplinaria de la Guardia Civil. RODRIGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis. Secretaría General Técnica Ministerio del Interior. 3ª Edición. Madrid 2001. Pág. 734.

⁴³⁶ FD 4º. STS. Sala 5ª. 08-10-2007. (ROJ STS 7145/2007).

En esta nueva regulación, al contrario de lo que ocurría en el anterior código que se castigaba como falta leve, quedan sin reproche disciplinario las conductas de embriaguez fuera del servicio que no afecten a la imagen de la Institución.

2.5.6.4.7. Superación de tasas de alcohol al inicio o durante el servicio.

El legislador ha considerado que la incidencia del alcohol es tanta en la prestación del servicio, que le ha llevado a introducir este tipo disciplinario de falta grave, hasta ahora desconocido en la legislación militar. Como se puede apreciar en la siguiente tabla, las tasas que se señalan para la comisión de la infracción disciplinaria son las mismas que se aplican a los conductores de transportes especiales o noveles.

A falta de reglamentación específica sobre la forma de realizar las pruebas de alcoholemia, en nuestra opinión y apoyados en la jurisprudencia⁴³⁷, debemos acudir a la regulación de las pruebas aplicables a los conductores⁴³⁸.

Las pruebas consistirán, normalmente, en la verificación del aire espirado mediante etilómetros oficialmente autorizados. A petición del interesado se podrán repetir las pruebas a efectos de contraste, mediante análisis de sangre, orina u otros análogos. En el caso de que el guardia civil sufriera alguna lesión, dolencia o enfermedad cuya gravedad impida la práctica de las pruebas, se deberá consultar con un facultativo para decidir la conveniencia o no de realizarlas.

Practicada la prueba, si el resultado diera un grado de impregnación alcohólica superior a 0,3 gr. de alcohol por litro de sangre o a 0,15 miligramos de alcohol por litro de aire espirado se someterá al interesado, para una mayor garantía y a efecto de contraste, a la práctica de una segunda prueba de detección alcohólica por aire espirado, mediante un procedimiento similar al que sirvió para efectuar la primera prueba. Entre la realización de la primera y de la segunda prueba deberá transcurrir un tiempo mínimo de 10 minutos. Sin embargo, consideramos que se debería de dictar, por parte de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, una norma en la que se regulase el procedimiento a seguir al igual que se ha hecho para la detección de consumo de drogas.

Tabla 31. Tasas de alcohol permitidas.

		ALCOHOL	
		En sangre gr./litro >	Aire espirado mgr./litro >
Delito ⁴³⁹	Conductor cualquier vehículo.	1,2	0,60
Infracción administrativa ⁴⁴⁰	Conductores vehículos y bicicletas.	0,5	0,25
	Conductores mercancías > 3500 kg, viajeros > 9 plazas, servicio público, mercancías peligrosas, escolar, urgencia.	0,3	0,15
	Conductores noveles (< dos años).		
Infracción disciplinaria	Guardias civiles de servicio.		

⁴³⁷ FD 3º. STS. Sala 2ª. 05-11-2009. (ROJ STS 6454/2009).

⁴³⁸ Art,s 22 y 23. RD 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación. (BOE nº 306, 26-12-2003).

⁴³⁹ Art. único. 2º. LO 15/2007, de 30 de noviembre, por la que se modifica la LO 10/1995, del Código Penal en materia de seguridad vial. (BOE nº 288, 01-12-2007).

⁴⁴⁰ Art. 20. RD 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación. (BOE nº 306, 26-12-2003).

2.5.6.4.8. Tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o similares.

Como hemos señalado anteriormente al tratar de la infracción de consumo de drogas, constituyen infracción grave a la seguridad ciudadana el consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita, aunque no estuviera destinada al tráfico de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, siempre que no constituya infracción penal. La tenencia para un ciudadano constituye una infracción administrativa grave que puede ser sancionada hasta con 30.000€ Lo normal es que la primera vez se sancione con la incautación de la droga y en sucesivas veces con multas de 301€ Pero el legislador ha querido que para los guardias civiles esta conducta merezca un reproche disciplinario grave, posiblemente debido a que entre las misiones que se les encomienda está la de la persecución del tráfico de drogas.

2.5.6.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Las conductas punibles disciplinariamente referidas a alcohol y drogas que se contemplan en los diferentes regímenes las podemos sistematizar en:

Tabla 32. Conductas alcohol y drogas. Regímenes disciplinarios policiales y FAS.

CONDUCTAS		Infracciones disciplinarias		
		Leves	Graves	Muy Graves
Embriaguez			Fuera de servicio afectando imagen	Fuera del servicio habitual o Durante servicio
Bajo efectos de drogas				Durante el servicio
Consumo	Alcohol	Durante el servicio		
	Drogas			Fuera del servicio habitual o Durante servicio
Negativa Pruebas	Alcohol	Durante el servicio		
	Drogas			
Superar tasas	Alcohol		Durante el servicio	
Tenencia	Drogas		Durante el servicio	
			Fuera de servicio	

2.5.6.5.1. Embriaguez durante el servicio.

Todas las regulaciones policiales recogen como falta muy grave la embriaguez durante el servicio. En el régimen disciplinario de los Mozos de Escuadra este ilícito se comete cuando se presta el servicio en estado de embriaguez y en el resto, la redacción del precepto es embriagarse estando de servicio. Lo específico de esta infracción es, aparte de encontrarse en situación de embriaguez, el estar desempeñando un servicio, sin importar el tipo del mismo.

En todas las regulaciones se considera falta muy grave, salvo en el caso de la Comunidad Foral Navarra, que se tipifica como infracción grave. En el régimen militar, cuando el servicio que se presta es de armas o transmisiones se puede incurrir en ilícito penal militar. Si la embriaguez se produce vistiendo de uniforme o afecta a la imagen de la Institución, en el régimen castrense sólo se sanciona como falta leve, lo que no parece que tenga mucha lógica desde el punto de vista de preservar la imagen pública de la institución militar.

Tabla 33. Embriaguez durante el servicio.

CUERPO POLICIAL	Infracción disciplinaria	Delito militar
	Muy Grave	
Guardia Civil, CNP, Ertzaintza, Mozos de Escuadra, Policía Foral, Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, Valencia y Ceuta.		
FAS.		

2.5.6.5.2. Embriaguez con habitualidad.

Cuando la embriaguez se produce con habitualidad, en casi todos los regímenes la infracción se tipifica como muy grave, salvo en Guardia Civil, CNP y Policías de Galicia. Sólo algunos textos recogen expresamente el concepto de habitualidad. Aparte de la Guardia Civil y FAS, que como hemos señalado requiere que estén acreditados tres o más episodios en el periodo de un año, en el código de la Policía Gallega sólo se exigen dos o más episodios, pero no de embriaguez, sino sólo de consumo.

Tabla 34. Embriaguez con habitualidad.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Guardia Civil, CNP, Policía Foral, Policía de Galicia y PL,s Galicia y Navarra.		
Ertzaintza, Mozos de Escuadra, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Madrid, Murcia, País Vasco, Valencia y FAS.		

2.5.6.5.3. Embriaguez fuera del servicio.

En la mayor parte de los textos disciplinarios, la embriaguez fuera del servicio no se encuentra tipificada. En los casos en los que se contempla, siempre tiene que ir acompañada de repercusión y tiene que afectar a la imagen del Cuerpo o de la función policial; es el caso de Guardia Civil, CNP, Ertzaintza, Policía de Galicia y Policías Locales de Galicia, País Vasco, Ceuta y FAS. En estos casos la infracción se califica como grave.

En el caso de la Policía Gallega, se agrava la infracción cuando la embriaguez, aún fuera de servicio, perjudica la prestación del mismo. Este es el caso en que, como consecuencia de los efectos del alcohol, el policía no se encuentra en condiciones de prestarlo. Se asimila la conducta de embriaguez en el servicio con la de no poder prestar servicio por haberse embriagado con anterioridad a iniciarse.

Tabla 35. Embriaguez fuera de servicio.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias
	Graves
Guardia Civil, CNP, Ertzaintza, Policía Foral, Policía de Galicia, PL,s Galicia, La Rioja, Navarra, País Vasco y Ceuta.	

2.5.6.5.4. Consumo de alcohol.

A pesar de que, como hemos señalado al tratar de la negativa a someterse a las pruebas de detección, en el Cuerpo de la Guardia Civil existe la prohibición de no consumir alcohol durante el servicio no existe ninguna infracción disciplinaria que lo sancione, teniendo que acudir a otros tipos disciplinarios para hacerlo. El consumo de alcohol, siempre durante el servicio, se recoge en muy pocos regímenes disciplinarios, y su tratamiento en muy diverso. Así en Ceuta se le da el tratamiento de falta muy grave mientras que en Navarra o las FAS se considera leve.

Tabla 36. Consumo de alcohol durante el servicio.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía Foral y PL,s Navarra.			
Mozos de Escuadra, PL,s Baleares y Cataluña.			
PL Ceuta.			
FAS.			

2.5.6.5.5. Consumo de drogas.

En todas las legislaciones se sanciona el consumo de drogas. Normalmente se considera muy grave cuando se realiza durante el servicio o con habitualidad, y grave fuera del mismo. La excepción la encontramos en las FAS que penaliza igual el consumo en el servicio o fuera de él, reservando el expediente gubernativo para los casos de habitualidad.

Tabla 37. Consumo de drogas.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
FAS.	Durante el servicio Fuera del servicio en acuartelamientos, uniforme o públicamente cuando afecte a la imagen	Con habitualidad
Guardia Civil, CNP, Policía Foral, Policía de Galicia y PL,s Galicia, La Rioja y Navarra.	Fuera del servicio, con habitualidad o que afecten imagen	Durante el servicio
PL. Ceuta.	Fuera del servicio	
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		
PL,s Baleares.	Fuera del servicio que afecten imagen	Durante el servicio o con habitualidad.
Mozos de Escuadra, Policía Canaria, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia, y Valencia.		

2.5.6.5.6. Negativa a someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas.

La Policías Locales de Canarias, Cataluña, Castilla y León y Madrid no contemplan como infracción disciplinaria la negativa a someterse a pruebas de detección de drogas, sólo a las de alcoholemia. Existe un tratamiento desigual en cuanto a la gravedad, y como regla general se exige que las pruebas sean ordenadas por autoridad competente y en algunos casos

que se realicen como consecuencia de la apreciación de anomalías físicas o psíquicas durante la prestación del servicio.

Tabla 38. Negativa a someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
PL,s Canarias, Castilla y León y Madrid.	Alcohol	
PL,s Baleares.	Alcohol o drogas, requerimiento motivado	
Policía Canaria.		Alcohol o drogas
Mozos de Escuadra.	Alcohol durante el servicio	Alcohol o drogas durante el servicio o por habitualidad
PL,s Cantabria.		Alcohol o drogas exigidos por sus superiores
Guardia Civil y CNP.		Alcohol o drogas ordenada por la autoridad competente
PL,s Cataluña.	Alcohol	Alcohol o drogas situación de anomalía física o psíquica evidente
Policía Foral y PL,s Navarra.		
Ertzaintza y PL,s País Vasco.	Drogas	
Policía de Galicia y PL,s Galicia.	Alcohol o drogas	Drogas situación de anomalía física o psíquica evidente

2.5.6.5.7. Superar las tasas establecidas.

Sólo las policías que se reflejan en el cuadro adjunto contemplan como infracción grave la superación de tasas de alcohol durante el servicio. En el caso de la Guardia Civil se ha contemplado en su formulación la posibilidad expresa de someter a las pruebas a los guardias civiles al inicio del servicio, para considerar también punible la conducta si se presenta a prestar servicio superando las tasas permitidas.

Tabla 39. Superar las tasas de alcohol establecidas.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias
	Graves
Guardia Civil.	> 0,3 gr./l en sangre > 0,15 mg/l aire espitado
PL,s Canarias y Madrid.	> 0,3 gr./l en sangre
PL,s Castilla y León.	Normativa vigente para conductores de vehículos de transporte prioritario.

2.5.6.5.8. Tenencia de drogas.

Solo se tipifica en las FAS y en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Tabla 40. Tenencia de drogas.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias
	Graves
Guardia Civil, CNP, Policía Foral y PL,s La Rioja y Navarra.	Tenencia de drogas excepto que esa tenencia se derive de actuaciones propias del servicio
FAS.	Introducción y tenencia de drogas en establecimientos militares

2.5.7. Juego.

2.5.7.1. Tipo disciplinario.

Leve: *Art. 9.13. Cualquier clase de juego que se lleve a cabo en dependencias oficiales siempre que perjudique la prestación del servicio o menoscabe la imagen de la Institución.*

2.5.7.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Leve: *Art. 7.23. El juego en dependencias oficiales, siempre que no constituyan un mero pasatiempo o recreo.*

Sólo se sancionó una conducta en el año 1995.

2.5.7.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas al este apartado.

2.5.7.4. Análisis del tipo:

Desde muy antiguo viene figurando este tipo de infracción en el régimen disciplinario militar. En el Código de Justicia Militar de 1945 se recogía como falta leve la estancia de cualquier militar en casas de juego⁴⁴¹. En la anterior regulación se utilizaba para definir el tipo la palabra juego, pero en la actual se ha optado por configurarlo como cualquier tipo de juego, dado que en la actualidad existen multitud de formas de practicarlo, desde cartas a videojuegos, pasando por máquinas tragaperras. Para que se pueda apreciar la infracción es necesario que se practique en dependencias oficiales y que perjudique el servicio o menoscabe la imagen del cuerpo.

2.5.7.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

El País Vasco ha optado por tipificar esta figura de una forma novedosa, ocuparse de distracciones que separen del grado de atención, y para las Policías Locales de Baleares sólo se penalizan la práctica de juegos de azar.

Tabla 41. Juego.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
Guardia Civil, CNP, Policía Foral, Policía de Galicia, PL,s Galicia, La Rioja y Navarra.	Cualquier juego En dependencias oficiales que perjudique la prestación del servicio o menoscabe la imagen policial	
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		Ocuparse de distracciones que separen del grado de atención que requiera el servicio encomendado
PL,s Baleares.	Cualquier juego de azar Durante el servicio	
FAS.	Juego dentro de los recintos militares, siempre que no constituya un mero pasatiempo o recreo	

⁴⁴¹ Art. 443. Ley 17 de julio de 1945 por la que se aprueba y promulga el Código de Justicia Militar. (BOE nº 212, 20-07-1945).

2.6. OBLIGACIONES PROFESIONALES.

2.6.1. Deber de formación.

2.6.1.1. Tipo disciplinario.

Leve: *Art. 9.6. El incumplimiento de las directrices o pautas formativas durante la instrucción o preparación para el desempeño de la labor profesional.*

2.6.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.7. La falta de interés en la preparación personal para el desempeño de la función encomendada.*

En total se han sancionado 10 casos. Desde el año 2004 no se ha detectado ninguno.

Leve: *Art. 7.3. La negligencia en la preparación, instrucción o adiestramiento de las Fuerzas o personal subordinado.*

En los primeros años de vigencia de la norma se produjeron algunas conductas de este tipo. En el año 1994 se llegaron a contabilizar 25 casos, un 0,5% de las faltas leves totales, pero su incidencia ha ido disminuyendo.

2.6.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a este apartado.

2.6.1.4. Análisis del tipo:

La anterior regulación tipificaba dos conductas diferenciadas. La primera, falta grave, sancionaba al subordinado por la falta de interés en la preparación personal y la segunda leve, la cometía el superior que incurría en negligencia en la preparación, instrucción o adiestramiento del personal a sus órdenes. Con la actual regulación sólo es punible la primera.

2.6.1.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Sólo en las Fuerzas Armadas se sanciona como falta grave la negligencia en la preparación del personal subordinado. En el resto de regímenes se considera falta leve el incumplimiento de la obligación de formación que tienen los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Tabla 42. Deber de formación.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
Guardia Civil.	Incumplimiento directrices o pautas formativas durante la instrucción o preparación	
Ertzaintza, Policía de Galicia, PL,s Baleares y Galicia.	Falta de interés instrucción o preparación personal	Negligencia preparación, instrucción y adiestramiento de las fuerzas o personal subordinado
FAS.		
PL,s Canarias.	Retraso o negligencia en la instrucción o falta de preparación personal	

2.6.2. Deber de reserva en asuntos profesionales.

2.6.2.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.16. La publicación o utilización indebida de secretos oficiales, declarados así con arreglo a la legislación específica en la materia.*

Art. 7.17. Violar el secreto profesional cuando afecte a la defensa nacional o a la seguridad ciudadana, perjudique el desarrollo de la labor policial o cause daños a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

Grave: *Art. 8.8. La violación del secreto profesional.*

Art. 8.25. Usar para fines propios, sustraerlos para otro fin o facilitar a terceros recursos, medios o información de carácter oficial con grave perjuicio para la Administración.

Leve: *Art. 9.5. La indiscreción en cualquier asunto del servicio.*

2.6.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.11. Quebrantar el secreto profesional o no guardar el debido sigilo en asuntos que conozca por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones profesionales cuando no constituya delito.*

Esta infracción ha supuesto el 0,6% de las faltas graves, comportándose de una forma desigual a lo largo del tiempo. En los últimos años llego a suponer más del 1%.

Leve: *Art. 7.7 Las indiscreciones en materia de obligada reserva, cuando no constituya infracción más grave.*

No ha tenido excesiva importancia en el total de las faltas leves y en los últimos años ha disminuido hasta casi desaparecer.

2.6.2.3. Tramitación parlamentaria.

Al art. 7.16 no se presentaron enmiendas, sin embargo el Partido Popular presentó una enmienda⁴⁴² de modificación al art. 7.17, que fue aceptada por la Ponencia, para penalizar esta infracción cuando el perjuicio se produjera no sólo a los ciudadanos, como se contemplaba en la redacción original, sino también a la Administración o a las personas jurídicas. Este grupo también presentó otra enmienda⁴⁴³ de mejora técnica, al art. 8.25, que se admitió. La redacción original de este artículo era: “*El empleo para usos particulares, la sustracción para otro fin o la facilitación a terceros de medios, información o recursos de carácter oficial, cuando resulte grave perjuicio para la Administración*”⁴⁴⁴. Al resto de apartados no se presentaron enmiendas.

⁴⁴² Enmienda nº 136. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 68 y 69.

⁴⁴³ Enmienda nº 149. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 71 y 72.

⁴⁴⁴ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-1, 30-03-2007). Pág. 6.

2.6.2.4. Análisis del tipo:

Uno de los principios éticos que deben cumplir los funcionarios es el de confidencialidad, para ello “guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público”.⁴⁴⁵ Los miembros del Instituto tienen el deber de reserva en asuntos profesionales que se materializa en que “los miembros de la Guardia Civil están sujetos a la legislación general sobre secretos oficiales y materias clasificadas. Igualmente, tienen el deber de guardar secreto profesional y el debido sigilo respecto de aquellos hechos o informaciones no clasificadas de los que hayan tenido conocimiento en el ejercicio de sus funciones”.⁴⁴⁶ Estos tipos disciplinarios que estamos estudiando tienen como finalidad proteger los secretos oficiales, los profesionales y la información de carácter oficial que el guardia civil conozca por razón de su función.

Las conductas susceptibles de ser sancionadas son:

Tabla 43. Deber de reserva profesional. Guardia Civil.

Conducta	Objeto	Condiciones	Infracción
Publicación o utilización indebida	Secretos oficiales		Muy grave
Violar	Secretos profesionales	Defensa nacional, seguridad ciudadana, perjudique labor policial o cause daño	
Usar fines propios Sustraerlos	Información carácter oficial	Grave perjuicio Administración	Grave
Indiscreción	Asuntos del Servicio		Leve

Los secretos oficiales están regulados en la Ley del mismo nombre, que data del año 1968⁴⁴⁷, y en el reglamento⁴⁴⁸ que la desarrolla. Tendrán carácter secreto las materias así declararlas por Ley y podrán ser declaradas también materias clasificadas los asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos cuyo conocimiento por personas no autorizadas pueda dañar o poner en riesgo la seguridad y defensa del Estado. Estas materias clasificadas se pueden agrupar en las categorías de secreto y reservado en atención al grado de protección que se requiera, siendo el Consejo de Ministros el encargado de materializarlo.

Esta declaración implica que solamente podrán tener conocimiento de las materias clasificadas los órganos y las personas debidamente facultadas para ello y con las formalidades y limitaciones que en cada caso se determinen, la prohibición de acceso y las limitaciones de circulación a personas no autorizadas en locales, lugares o zonas en que radiquen las materias clasificadas y que el personal estará obligado a cumplir cuantas medidas se hallen previstas para proteger estas materias. Esta declaración no afectará al Congreso de los Diputados ni al Senado, que tendrán siempre acceso a cuanta información

⁴⁴⁵ Art. 53.12 EBEP.

⁴⁴⁶ Art. 19 LODDGC.

⁴⁴⁷ Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales. (BOE nº 84, 06-04-1968). Modificada por Ley 48/1978, de 7 de octubre. (BOE nº 243, 11-10-1978).

⁴⁴⁸ Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968. (BOE nº 47, 24-02-1969).

reclamen, en la forma que determinen los respectivos Reglamentos y siempre en sesiones secretas.

La clasificación de secreto se aplicara a todas las materias que precisen del mas alto grado de protección por su excepcional importancia y cuya revelación no autorizada por autoridad competente para ello, pudiera dar lugar a riesgos o perjuicios de la seguridad del Estado, o pudiera comprometer los intereses fundamentales de la Nación en materia referente a la defensa nacional, la paz exterior o el orden constitucional. La de reservado a otros asuntos, actos, documentos, informaciones, datos y objetos de menor importancia, pero cuyo conocimiento o divulgación pudiera afectar a los referidos intereses.

La primera protección que existe para los secretos oficiales es la penal, y así se tipifican los delitos de acceso ilícito a documentos secretos⁴⁴⁹, revelación de información clasificada a potencia extranjera⁴⁵⁰, espionaje militar⁴⁵¹, información clasificada referente a la defensa nacional⁴⁵², conductas negligentes de revelación de materias clasificadas⁴⁵³, revelación de información relativa a energía nuclear⁴⁵⁴ y destrucción de documentación clasificada⁴⁵⁵.

⁴⁴⁹ Art. 415 CP. “La autoridad o funcionario público no comprendido en el artículo anterior que, a sabiendas y sin la debida autorización, accediere o permitiere acceder a documentos secretos cuya custodia le esté confiada por razón de su cargo, incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años”.

⁴⁵⁰ Art. 584 CP. “El español que, con el propósito de favorecer a una potencia extranjera, asociación u organización internacional, se procure, falsee, inutilice o revele información clasificada como reservada o secreta, susceptible de perjudicar la seguridad nacional o la defensa nacional, será castigado, como traidor, con la pena de prisión de seis a doce años”.

⁴⁵¹ Art. 50. CPM. “El español que en tiempo de guerra realizare actos de espionaje militar, conforme a lo previsto en el capítulo siguiente, será considerado traidor y condenado a la pena de veinte a veinticinco años de prisión. El militar que realizare dichos actos en tiempo de paz será condenado a la pena de diez a veinticinco años de prisión”.

⁴⁵² Art. 598. CP. “El que, sin propósito de favorecer a una potencia extranjera, se procurare, revelare, falseare o inutilizare información legalmente calificada como reservada o secreta, relacionada con la seguridad nacional o la defensa nacional o relativa a los medios técnicos o sistemas empleados por las Fuerzas Armadas o las industrias de interés militar, será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años”. Art. 53. CPM. “El militar que, sin propósito de favorecer a una potencia extranjera, asociación u organismo internacional, se procurare, revelare, falseare o inutilizare información legalmente clasificada relativa a la seguridad nacional o defensa nacional, a los medios técnicos o sistemas empleados por las Fuerzas Armadas o relativa a industrias de interés militar, será castigado con la pena de tres a diez años de prisión. Si la información no estuviese legalmente clasificada se impondrá la pena de uno a seis años de prisión. El español que en tiempo de guerra cometiera estos delitos incurrirá en la pena de cinco a veinte años de prisión”.

⁴⁵³ Art. 601. CP. “El que, por razón de su cargo, comisión o servicio, tenga en su poder o conozca oficialmente objetos o información legalmente calificada como reservada o secreta o de interés militar, relativos a la seguridad nacional o la defensa nacional, y por imprudencia grave dé lugar a que sean conocidos por persona no autorizada o divulgados, publicados o inutilizados, será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año”. Art. 56. CPM. “El militar que, por razón de su cargo, comisión o servicio, tuviere en su poder o conociera oficialmente documentos, objetos o información legalmente clasificada o relativa a la seguridad o defensa nacional, y por imprudencia diera lugar a que sea conocida por persona no autorizada o fuera divulgada, publicada o inutilizada, será castigado con la pena de tres meses y un día a tres años de prisión.

Al español que en tiempo de guerra cometiera este delito se le impondrá la pena de prisión de uno a seis años”.

⁴⁵⁴ Art. 602 CP. “El que descubriere, violare, revelare, sustrajere o utilizare información legalmente calificada como reservada o secreta relacionada con la energía nuclear, será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años, salvo que el hecho tenga señalada pena más grave en otra Ley”.

⁴⁵⁵ Art. 603 CP. “El que destruyere, inutilizare, falseare o abriere sin autorización la correspondencia o documentación legalmente calificada como reservada o secreta, relacionadas con la defensa nacional y que tenga en su poder por razones de su cargo o destino, será castigado con la pena de prisión de dos a cinco años e inhabilitación especial de empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años”.

Otra conducta sancionable es la referida a los secretos profesionales. Debemos entender por tales todas aquellas informaciones, no clasificadas, de las que tienen conocimiento por razón de su cargo, y que tienen el deber de guardar. Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “*deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera*”.⁴⁵⁶

Al igual que ocurría con los secretos oficiales, los profesionales también gozan de protección penal: revelación de secretos⁴⁵⁷, encubrimiento con abuso de funciones públicas⁴⁵⁸, revelación de actuaciones secretas⁴⁵⁹ y conductas relativas a la traición⁴⁶⁰. La infracción al deber de secreto profesional se sanciona como falta muy grave o grave dependiendo de que la violación:

- Afecte a la defensa nacional o a la seguridad ciudadana.
- Perjudique a la labor policial.
- Cause daño a las personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

El problema que plantean estos tipos de infracciones, sobre todo los muy graves, es su delimitación con los tipos penales. En nuestra opinión, sólo será posible sancionar en casos residuales cuando falte algún elemento del tipo penal.

Pero el legislador ha querido que todas aquellas conductas, que mereciendo la consideración de graves, no tengan cabida en este tipo disciplinario podamos enmarcarlas en el descrito en el art. 8.25 al tipificarse un tipo más abierto para recoger los incumplimientos referidos a informaciones de carácter oficial que no podamos considerarlas como merecedoras de guardar el secreto profesional.

Por último se recoge una infracción leve que consiste en la indiscreción en asuntos del servicio, que según la RAE significa “*falta de sensatez para formar juicio, tacto para hablar u obrar o de templanza, cautela o moderación*”.

⁴⁵⁶ Art. 5.5. LOFCS.

⁴⁵⁷ Art. 417. CP. “1. La autoridad o funcionario público que revelare secretos o informaciones de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados, incurrirá en la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años. Si de la revelación a que se refiere el párrafo anterior resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años. 2. Si se tratara de secretos de un particular, las penas serán las de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años”.

⁴⁵⁸ Art. 451.3º.b CP. “Será castigado con la pena de prisión de seis meses a tres años el que, con conocimiento de la comisión de un delito y sin haber intervenido en el mismo como autor o cómplice, interviniere con posterioridad a su ejecución, de alguno de los modos siguientes: Que el favorecedor haya obrado con abuso de funciones públicas. En este caso se impondrá, además de la pena de privación de libertad, la de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años si el delito encubierto fuere menos grave, y la de inhabilitación absoluta por tiempo de seis a doce años si aquél fuera grave”.

⁴⁵⁹ Art. 466.2. CP. “1. El abogado o procurador que revelare actuaciones procesales declaradas secretas por la autoridad judicial, será castigado con las penas de multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo, cargo público, profesión u oficio de uno a cuatro años. 2. Si la revelación de las actuaciones declaradas secretas fuese realizada por el Juez o miembro del Tribunal, representante del Ministerio Fiscal, Secretario Judicial o cualquier funcionario al servicio de la Administración de Justicia, se le impondrán las penas previstas en el artículo 417 en su mitad superior. 3. Si la conducta descrita en el apartado primero fuere realizada por cualquier otro particular que intervenga en el proceso, la pena se impondrá en su mitad inferior.”

⁴⁶⁰ Art. 583.3º. CP. “El español que suministre al enemigo planos de fortalezas, edificios o de terrenos, documentos o noticias que conduzcan directamente al mismo fin de hostilizar a España o de favorecer el progreso de las armas enemigas”.

2.6.2.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Sólo la Guardia Civil tipifica una conducta leve en relación con las faltas de reserva. En casi todos los regímenes se contemplan faltas muy graves para las violaciones del secreto oficial o del secreto profesional cuando tiene repercusión grave, reservando la falta grave para penalizar conductas consistentes en faltas de sigilo que perjudiquen la labor policial o incumplimientos de las normas que regulan la materia.

Tabla 44. Deber de reserva en asuntos profesionales.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
FAS.		Incumplimiento de normas, sin causar perjuicio grave a la seguridad militar	
Policía de Galicia y PL,s Galicia.		El incumplimiento del deber del secreto profesional que perjudique el desarrollo de la labor policial o a cualquier persona	Publicación, utilización o Violación del secreto profesional Falta de sigilo , con perjuicio
PL Ceuta.		No guardar el debido sigilo cuando causen perjuicio.	
Policía Canaria.			Publicación o utilización de secretos oficiales
Mozos de Escuadra PL,s Cataluña.		Incumplimiento del deber de reserva profesional.	Publicación, utilización o Violación del secreto profesional con perjuicio.
Guardia Civil.	Indiscreción	Violación secreto profesional Usar para fines propios, Sustraerlos o facilitarlos terceros información carácter oficial con grave perjuicio	
CNP y PL,s La Rioja.		Violación secreto profesional	
FAG.		Falta de sigilo	
Ertzaintza y PL,s País Vasco.			
PL,s Murcia.		Falta de sigilo con perjuicio	Violación del secreto profesional Falta de sigilo , con perjuicio
PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Valencia.			
Personal Seguridad Privada.			Falta de reserva sobre las investigaciones que realicen los detectives privados
Policía Foral y PL,s Navarra	Indebida utilización de las claves de acceso informático	Incumplimiento deber secreto profesional Falta de sigilo cuando no perjudique a terceros o al desarrollo de su labor policial.	La publicación o la utilización indebida de secretos oficiales Violación secreto profesional cuando perjudique el desarrollo de la labor policial, a cualquier ciudadano o a las entidades con personalidad jurídica.

2.6.3. Disponibilidad y residencia.

2.6.3.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.11. La falta de presentación o puesta a disposición inmediata en la dependencia de destino o en la más próxima, en los casos de declaración de los estados de alarma o de excepción, así como, cuando así se disponga, en caso de alteración grave de la seguridad ciudadana o en supuestos de emergencia grave de protección civil.*

Leve: *Art. 9.4. La infracción de las normas sobre el deber de residencia, la desatención del llamamiento para la prestación de un servicio, la no incorporación a su Unidad con la mayor prontitud posible cuando sea requerido para ello, así como la no comunicación a su Unidad del domicilio o los datos precisos para su localización o la colocación en situación de no ser localizado.*

2.6.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.10. La ausencia del destino o residencia, con infracción de las normas sobre permisos, por un plazo superior a veinticuatro horas, cuando no constituya delito.*

Esta infracción grave representó el 2,9%, pero con el paso del tiempo su aplicación fue en descenso, siendo del 1% en los últimos 5 años.

Leve: *Art. 7.6. La ausencia del lugar de destino o residencia por un plazo inferior a veinticuatro horas, con infracción de las normas sobre permisos.*

Al igual que la falta grave, su aplicación fue disminuyendo pasando de más del 4% en los primeros años a casi desaparecer a partir del año 2003.

2.6.3.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo parlamentario Popular en el Congreso presentó una enmienda⁴⁶¹ al art. 9.4. proponiendo la siguiente redacción: “*La ausencia del lugar del destino o residencia por un plazo inferior a veinticuatro horas, con infracción de las normas que regulan esta materia, así como no comunicar a su Unidad el domicilio o los datos precisos para su localización o ponerse en situación de no ser localizado*”. La fundamentó en una mejora técnica pero no se aprobó.

2.6.3.4. Análisis del tipo:

La formulación de esta infracción es novedosa. Hasta ahora lo que se sancionaba era los tipos degradados de deserción militar que se introdujeron en la legislación disciplinaria militar a partir de la derogación del Código de Justicia Militar de 1945.

Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “*deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana*”⁴⁶². Por otra

⁴⁶¹ Enmienda nº 157. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 73.

⁴⁶² Art. 5.4 LOFCS.

parte los guardias civiles tienen el deber de cooperación en caso de catástrofe y “*en los casos de declaración de los estados de alarma, excepción o sitio, o cuando así se disponga en caso de alteración grave de la seguridad ciudadana, emergencia grave, situación de urgente riesgo o calamidad pública, los Guardias Civiles se presentarán en su dependencia de destino o en la más próxima y se pondrán a disposición inmediata de las autoridades correspondientes*”.⁴⁶³

El Gobierno, en uso de las facultades que le otorga la Constitución⁴⁶⁴, puede declarar los estados de alarma, excepción y sitio de acuerdo con lo establecido en la Ley reguladora⁴⁶⁵ de los mismos. El Gobierno puede declarar mediante decreto acordado en Consejo de Ministros el estado de alarma, en todo o parte del territorio nacional, cuando se produzcan las siguientes causas:

- a) Catástrofes, calamidades o desgracias públicas, tales como terremotos, inundaciones, incendios urbanos y forestales o accidentes de gran magnitud.
- b) Crisis sanitarias, tales como epidemias y situaciones de contaminación graves.
- c) Paralización de servicios públicos esenciales para la comunidad.
- d) Situaciones de desabastecimiento de productos de primera necesidad.

Cuando el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos, el normal funcionamiento de las instituciones democráticas, el de los servicios públicos esenciales para la comunidad, o cualquier otro aspecto del orden público, resulten tan gravemente alterados que el ejercicio de las potestades ordinarias fuera insuficiente para restablecerlo y mantenerlo, el Gobierno, podrá solicitar del Congreso de los Diputados autorización para declarar el estado de excepción.

En el tipo disciplinario no se contempla la no presentación durante el estado de sitio. La razón es que, durante esta situación, los guardias civiles están sometidos al Código Penal Militar⁴⁶⁶, y en el caso de cometer esta conducta podrían incurrir en el ilícito penal militar de desertión.

Otra situación en la que se exige la presentación de los miembros del Instituto es en los casos de alteración grave de la seguridad ciudadana. Para intentar concretar cuales pudieran ser estas situaciones, que no requieren declarar el estado de alarma, deberemos acudir a la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana⁴⁶⁷. En ella se describen situaciones en las que se pueden aplicar medidas excepcionales, sin llegar a las del estado de alarma. Entendemos que cuando las autoridades competentes, de acuerdo con lo previsto en la mencionada Ley, ordenen a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad la realización de las actuaciones estrictamente necesarias para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, es cuando puede disponerse la presentación de los guardias civiles en la Unidad.

Para determinar las situaciones de emergencia graves en el ámbito de la protección civil hemos de acudir a la legislación dictada en la materia, Ley de protección civil⁴⁶⁸ y a la

⁴⁶³ Art. 20 LODDGC.

⁴⁶⁴ Art. 116 CE.

⁴⁶⁵ LO 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio. (BOE nº 134, 05-06-1981).

⁴⁶⁶ DA 4ª. LORDGC.

⁴⁶⁷ Cap. III LO 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana. (BOE nº 46, 22-02-1992).

⁴⁶⁸ Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil. (BOE nº 22, 25-01-1985).

Norma Básica de Protección Civil⁴⁶⁹. La protección civil se define como un servicio público en cuya organización, funcionamiento y ejecución participan las diferentes Administraciones públicas, así como los ciudadanos mediante el cumplimiento de los correspondientes deberes y la prestación de su colaboración voluntaria. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesario, tienen la obligación de participar en las acciones de protección civil, así como todos los ciudadanos, a partir de la mayoría de edad, están sujetos a la obligación de colaborar, personal y materialmente en caso de requerimiento por las autoridades competentes.

En la Norma Básica se señala cuales son las emergencias en las que está presente el interés nacional, y que según nuestro punto de vista, deberemos considerar como graves a los efectos de este tipo disciplinario:

- a) Las que requieran para la protección de personas y bienes la aplicación de la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio.
- b) Aquellas en las que sea necesario prever la coordinación de Administraciones diversas porque afecten a varias Comunidades Autónomas y exijan una aportación de recursos a nivel supraautonómico.
- c) Las que por sus dimensiones efectivas o previsibles requieran una dirección nacional de las Administraciones Públicas implicadas.

El primer requisito para la comisión de la infracción es la falta de presentación o puesta a disposición inmediata, en los casos que hemos descrito anteriormente. La presentación supone una presencia física, mientras que la puesta a disposición se puede llevar a cabo a través de otros medios. El lugar donde debe producirse es en la dependencia de destino o en la más próxima. Entendemos que, si no es posible hacerlo en la de destino, la más próxima puede referirse a cualquiera de las Unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre todo si lo que se pretende es ponerse a disposición de la autoridad que lo requiera.

En los casos de incumplimiento del deber de acudir en los estados de alarma o excepción, o en caso graves de alteración de la seguridad ciudadana o emergencia de protección civil cuando así se disponga, la infracción se tipifica como muy grave y en el resto de los llamamientos se considera leve.

Dentro de este grupo de infracciones se contempla también, como leve, el incumplimiento de las normas de localización. Este deber se recoge en la LODDGC. *“El Guardia Civil tendrá la obligación de comunicar en su unidad el lugar de su domicilio habitual o temporal con objeto de facilitar su localización. En todo caso, se deberán facilitar los medios de localización que permitan a todo Guardia Civil atender puntualmente sus obligaciones profesionales”*⁴⁷⁰.

El tipo disciplinario sanciona tres conductas distintas:

- No comunicación a su Unidad del domicilio habitual o temporal.
- No comunicar datos precisos para la localización.
- Colocación en situación de no ser localizado.

⁴⁶⁹ RD 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. (BOE nº 105, 01-05-1992).

⁴⁷⁰ Art. 21.2 LODDGC.

En esta última conducta se sanciona la no localización genérica, pues si se trata de la no localización para prestar un servicio concreto, hemos de acudir a la falta leve tipificada en el art. 9.2, que se estudia en el tipo disciplinario 2.7.1 Incomparecencias, ausencias y desatenciones del servicio.

La forma de localización de los guardias civiles se reguló en una Orden General en el año 2003⁴⁷¹. En ésta se señala que se deberá comunicar a la Unidad, Centro u Organismo de destino o de encuadramiento administrativo, la dirección de su domicilio y, si los tuviere, los números de teléfono (fijo y móvil), todos ellos permanentemente actualizados, así como cualquier otra información que permita su localización.

Otra conducta que se sanciona es la infracción de las normas sobre el deber de residencia. Este deber se contempla en la LODDGC señalándose que: *“siempre que se asegure el adecuado cumplimiento de las obligaciones profesionales, podrá autorizarse, en los términos y condiciones que reglamentariamente se establezcan, la fijación del domicilio en un municipio distinto del de destino”*⁴⁷².

Desde la entrada en vigor de esta ley no se ha desarrollado este apartado teniendo que acudir a la anterior regulación en todo aquello que no se oponga a la Ley Orgánica. En la Orden General, anteriormente citada, que desarrollaba la forma en que se podía autorizar la residencia en otro lugar distinto al de destino se señalaba como condiciones para su concesión las siguientes:

- a) Que la residencia habitual se halle en territorio nacional y a menos de cincuenta kilómetros de distancia por carretera del lugar donde radique dicho puesto de servicio.
- b) Que el interesado pueda cumplir adecuadamente todas las obligaciones inherentes a su puesto de servicio.
- c) Que no exista en la Unidad a la que corresponda el puesto de servicio, en la fecha de solicitud de la autorización, pabellón vacante en estado de habitabilidad.
- d) Que el solicitante no sea Jefe de Unidad.

Entendemos que con la entrada en vigor de la Ley Orgánica de derechos y deberes del Guardia Civil, será suficiente que se cumpla con el punto b) para que se pueda autorizar la residencia en otro lugar distinto.

En la misma norma reglamentaria también se contempla otro caso en el que los guardias civiles pueden fijar su residencia en lugar distinto, cuando se encuentren de baja médica, previo dictamen de los Servicios Médicos de la Guardia Civil en el que conste, expresamente, la ausencia de contraindicación médica para residir en el nuevo municipio. Este dictamen será emitido previa solicitud del interesado, en la que exprese el municipio y dirección en que desea fijar la residencia.

2.6.3.5. Tipificaciones en regímenes disciplinarios.

Sólo en el caso de la Guardia Civil y de las PL,s de Valencia se contempla como infracción leve el no proporcionar datos de localización en cuanto a domicilios y teléfonos. Llama también la atención la especial gravedad que tiene en la Guardia Civil la falta de presentación, falta muy grave, cuando en los demás regímenes se tipifica como grave.

⁴⁷¹ OG nº 2, de 13 de enero de 2003, sobre lugar de residencia, desplazamientos y localización. (BOC nº 2, 20-01-2003).

⁴⁷² Art. 21.1 LODDGC.

Tabla 45. Disponibilidad y residencia.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.	Infracción normas residencia Desatención llamamiento No incorporación Unidad No datos para localización Colocación en situación de no ser localizado		Falta de presentación o puesta a disposición inmediata <u>Alarma o excepción</u> <u>Grave alteración seg.ciudadana</u> Emergencia grave protec. civil.
CNP, Ertzaintza, Policía Foral, Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s Galicia, La Rioja, Navarra y País Vasco.		Falta de presentación o puesta a disposición inmediata <u>Alarma, excepción o sitio</u> <u>Grave alteración seg. ciudadana</u>	
PL,s Baleares.		No reincorporarse en situación segunda actividad al servicio cuando sea requerido	
PL,s Murcia.		Falta de presentación o puesta a disposición inmediata <u>Situaciones de emergencia</u>	
PL,s Valencia.	No proporcionar datos domiciliación y teléfono		
FAS.	Ausencia injustificada		
	< 24 horas militar profesional < 5 días militar de reemplazo	24 horas a 3 días militar profesional 5 a 15 días militar reemplazo	

2.6.4. Denegación de auxilio.

2.6.4.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.9. La omisión de urgente auxilio, en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación o cuando se trate de un compañero en peligro.*

2.6.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.4. No prestar con urgencia el auxilio debido en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación.*

Esta falta se ha aplicado en muy pocas ocasiones, concretamente 18 veces, destacando que en el último año, 2007, se sancionaron 6 conductas.

2.6.4.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó una enmienda⁴⁷³ de mejora técnica consistente en sustituir la expresión “*La no prestación de auxilio con urgencia*” por “*la omisión de urgente auxilio*”. Fue aceptada por la Ponencia encargada de redactar el Informe para la Comisión de Interior del Congreso.

2.6.4.4. Análisis del tipo:

La denegación de auxilio de un funcionario público, a requerimiento de un particular, goza de protección penal, variando la gravedad de la infracción dependiendo de que el auxilio requerido sea para evitar un delito contra la vida de las personas, contra la integridad, libertad sexual, salud o libertad de las personas o cualquier otro delito u otro mal.⁴⁷⁴

En este tipo disciplinario se recoge la protección disciplinaria de la denegación de auxilio, contemplándole dos conductas diferenciadas. Por un lado la omisión de auxilio genérica, a la que está obligado el guardia civil por los principios básicos de actuación recogidos en la LOFCS:

- Deberá auxiliar y proteger a los ciudadanos, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello.⁴⁷⁵
- Deberá actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.⁴⁷⁶

Y por otro lado, una cualificada, que tipifica la falta de auxilio al compañero en peligro, debiendo entender por tal, no sólo los miembros del Instituto, sino el resto de miembros de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y por su condición de militar, los miembros de las Fuerzas Armadas.

⁴⁷³ Enmienda nº 133. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 68.

⁴⁷⁴ Art. 412.3 CP.

⁴⁷⁵ Art. 5.2.b LOFCS.

⁴⁷⁶ Art. 5.2.c LOFCS.

Según la jurisprudencia, “*la conducta típica la integra la falta de prontitud, la falta de inmediata respuesta, ante unos hechos en que está obligado a acudir y actuar; la urgencia implica inmediatez, el auxilio es la ayuda o socorro en orden a remediar la situación producida y que ha visto, el auxilio es debido al estar obligado por conciencia moral, por oficio o por profesión, y los hechos o circunstancias han de ser graves*”.⁴⁷⁷

Para que se perfeccione este tipo no es necesario que el guardia civil se encuentre de servicio, ya que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana.⁴⁷⁸, así lo señala también la jurisprudencia en la sentencia anterior al señalar que “*el hecho de no hallarse de servicio en el momento de la producción del daño, no implica que su conducta no sea reprochable,...*”

2.6.4.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En todos los regímenes disciplinarios policiales se contempla como infracción muy grave la denegación de auxilio, salvo en el caso del Cuerpo Nacional de Policía y las Policías Navarras, en las que se tipifica sólo como falta grave. Es de señalar que el Cuerpo Nacional de Policía, hasta la entrada en vigor del régimen del 2010, se consideraba de carácter muy grave. En el caso de las Policías Vascas se contempla un tipo menos agravado para el caso de la negativa injustificada.

Sólo el régimen disciplinario de la Guardia Civil recoge expresamente la omisión de auxilio a un compañero.

En el régimen disciplinario de las Policías Locales de La Rioja, se contempla esta infracción como grave y como muy grave, creemos que por un error en la redacción.

Tabla 46. Denegación de auxilio.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Guardia Civil		Omisión urgente auxilio hechos o circunstancias graves obligada su actuación cuando se trate de un compañero en peligro
CNP, Policía Foral, PL,s Navarra.	No prestación de auxilio con urgencia hechos o circunstancias graves obligada su actuación salvo que constituya delito	
PL,s La Rioja.		
Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Madrid, Murcia, Valencia y Ceuta		No prestación de auxilio con urgencia hechos o circunstancias graves obligada su actuación
Ertzaintza, PL,s País Vasco.	Negativa injustificada prestar colaboración solicitada con ocasión de un servicio	
Mozos de Escuadra y PL,s Cataluña.		Denegación de auxilio y la falta de intervención urgente Cualquier suceso actuación obligada o conveniente

⁴⁷⁷ FD 2º. STS. Sala 5ª. 18-06-2001. (ROJ STS 5213/2001).

⁴⁷⁸ Art. 5.4 LOFCS.

2.6.5. Tramitación de denuncias.

2.6.5.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.38. La negativa a tramitar una denuncia formulada en una lengua oficial.*

Leve: *Art. 9.17. La falta de diligencia en la tramitación de las denuncias, peticiones o reclamaciones, así como su no tramitación cuando hubieran sido formuladas en debida forma.*

2.6.5.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No existía ningún tipo disciplinario parecido.

2.6.5.3. Tramitación parlamentaria.

El art. 8.38 no se contemplaba en el texto del anteproyecto que se presentó al Congreso. Fue el Grupo Parlamentario de Izquierda Republicana quien propuso una enmienda de adición⁴⁷⁹, el apartado 37 bis, con el siguiente texto: “*La negativa a atender o formular denuncia, desatención o desconsideración a la ciudadanía que se dirija en una lengua cooficial del Estado*”, por considerar que frecuentemente se desatendían las denuncias de ciudadanos por haberse presentado en una lengua cooficial. Esta enmienda no fue aceptada por la Comisión. En el Pleno del Congreso, el diputado Cerdá Argent⁴⁸⁰, en nombre de ERC, pacta con el Grupo Socialista una enmienda transaccional⁴⁸¹ con el texto definitivo.

Al art. 9.17 no se formularon enmiendas.

2.6.5.4. Análisis del tipo:

La Ley de Procedimiento Administrativo recoge que la lengua de los procedimientos tramitados por la Administración General del Estado será el castellano, pero no obstante los interesados que se dirijan a los órganos de la Administración General del Estado, y la Guardia Civil forma parte de ésta, con sede en el territorio de una Comunidad Autónoma pueden utilizar también la lengua que sea cooficial en ella. En este caso, el procedimiento se deberá tramitar en la lengua elegida por el interesado.

En este caso se deberá traducir al castellano los documentos, expedientes o partes de los mismos que deban surtir efecto fuera del territorio de la Comunidad Autónoma y los documentos dirigidos a los interesados que así lo soliciten expresamente. Si debieran surtir efectos en el territorio de una Comunidad Autónoma donde sea cooficial esa misma lengua distinta del castellano, no será precisa su traducción.

⁴⁷⁹ Enmienda nº 198. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 85.

⁴⁸⁰ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VIII Leg.. Interior. nº 265. Pág. 13254.

⁴⁸¹ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VIII Leg.. Interior. nº 265. Pág. 13260.

Actualmente las lenguas cooficiales que existen en España son: en el País Vasco⁴⁸² el euskera, en Cataluña⁴⁸³ el catalán en todo su territorio y en el Valle de Arán el aranés o lengua occitana, en las Islas Baleares⁴⁸⁴ el catalán propio de las islas, en la Comunidad Valenciana⁴⁸⁵ el valenciano y en Galicia⁴⁸⁶ el gallego.

En cuanto a la Comunidad Foral Navarra⁴⁸⁷, el castellano es la lengua oficial pero el vascuence tiene carácter de lengua oficial en las zonas vascoparlantes de Navarra.

2.6.5.5. Tipificación en regimenes disciplinarios policiales.

No se contempla este tipo de infracción en ningún régimen disciplinario policial ni militar.

⁴⁸² Art. 6. LO 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco. (BOE nº 306, 22-12-1979).

⁴⁸³ Art. 6. LO 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña.(BOE nº 172, 20-07-2006).

⁴⁸⁴ Art. 4. LO 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears. (BOE nº 52, 01-03-2007).

⁴⁸⁵ Art. 6. LO 1/2006, de 10 de abril, de reforma de la LO 5/1982, de 1 de julio, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana. (BOE nº 86, 11-04-2006).

⁴⁸⁶ Art. 5. LO 1/1981, de 6 de abril, de Estatuto de Autonomía para Galicia. (BOE nº 101, 28-04-1981).

⁴⁸⁷ Art. 9. LO 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra. (BOE nº 195, 16-08-1982).

2.6.6. Falta de rendimiento.

2.6.6.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.13. La falta voluntaria y manifiesta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios.*

Leve: *Art. 9.3. El retraso, negligencia o inexactitud en el cumplimiento de los deberes u obligaciones, de las órdenes recibidas, o de las normas de régimen interior, así como la falta de rendimiento en el desempeño del servicio habitual.*

2.6.6.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No se contemplaba esta infracción específica.

2.6.6.3. Tramitación parlamentaria.

Los grupos Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)⁴⁸⁸ e Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (GIU-ICV)⁴⁸⁹ presentaron sendas enmiendas de supresión en relación con el art. 8.13 por considerar que este apartado no respetaba el principio de tipicidad y que lo que se pretendía preservar ya encontraba acomodo en otros preceptos del proyecto de ley. Las mismas no fueron aceptadas. Asimismo Izquierda Unida⁴⁹⁰ propuso una enmienda de mejora técnica en relación con el art. 9.3, pero no fue aceptada por la Ponencia.

2.6.6.4. Análisis del tipo:

Este tipo disciplinario no se contemplaba en la anterior regulación. El tipo grave se nos antoja de difícil aplicación. Lo primero que requiere es la existencia de dolo en la comisión y además que se produzca de una forma manifiesta. Pero además para que se perfeccione es necesario que afecte al servicio, impidiendo que éste se realice de forma normal. También se contempla un tipo leve para cuando exista la falta de rendimiento pero no se encuentre afectado el servicio.

Estos tipos disciplinarios provienen del parcialmente derogado régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, al día de hoy vigente en lo referente a las faltas graves y leves, en el que se contemplaban; por una parte la falta muy grave de “*notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas*”⁴⁹¹, actualmente derogada y cuyo contenido podemos enmarcar en la nueva falta muy grave de “*notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas*”⁴⁹² recogida en el Estatuto Básico del

⁴⁸⁸ Enmienda nº 4. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 26.

⁴⁸⁹ Enmienda nº 43. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 40.

⁴⁹⁰ Enmienda nº 48. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 41.

⁴⁹¹ Art. 6.f RD 33/1986 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. (BOE nº 15, 17-01-1986).

⁴⁹² Art. 95.2.g EBEP.

Empleado Público y la grave, vigente, de “falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave”.⁴⁹³

La Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse sobre estas faltas y clarificar la diferencia entre la muy grave y la grave, señalando que “el texto reglamentario caracteriza inicialmente a ambas infracciones por la “falta de rendimiento”, si bien para la muy grave impone el calificativo de “notoria”, que había que referir más que a la idea de evidencia, en cuanto sabido o conocido por todos, a la de una objetiva entidad tal del bajo rendimiento que origina -o puede originar- aquella notoriedad. A esta diferencia del primer elemento definidor de ambas faltas, se ha añadido por el legislador una segunda circunstancia específica para cada una de ellas: Mientras que en la muy grave, la notoria falta de rendimiento debe ser consecuencia de una inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas, de modo que concuna el elemento subjetivo de que el funcionario se desentienda de ellas, en el sentido de que asuma el hábito de no realizarlas en las condiciones normalmente exigibles, sin embargo en la simplemente grave hasta el dato objetivo de que por la falta de rendimiento sea de algún modo afectada la regular marcha del servicio”.⁴⁹⁴

2.6.6.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En casi todos los regímenes disciplinarios se contempla esta infracción, pero sólo en el caso de la Guardia Civil y de la Policía Local de Ceuta se tipifica una infracción leve.

Tabla 47. Falta de rendimiento.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía de Galicia y PL,s Galicia		Manifiesta, reiterada y no justificada. Grave perjuicio ciudadanía o eficacia de los servicios	
CNP y PL,s La Rioja.		Reiterada Perjuicio ciudadanos, entidades con personalidad jurídica o eficacia servicios.	
Policía Foral y PL,s Navarra		Reiterada y no justificada Que afecte a la eficacia de los servicios	
Guardia Civil	En el servicio habitual	Voluntaria y manifiesta Que afecte al normal funcionamiento servicios.	
Mozos de Escuadra			Manifiesta, reiterada y no justificada.
Ertzaintza y PL,s País Vasco		No justificada Que afecte al normal funcionamiento de los servicios	Conducta continuada o Grave perjuicio ciudadanos o eficacia servicios
PL,s Cataluña			
PL Ceuta	En el servicio diario		Notoria Inhibición
Policía Canaria		Que afecte al normal funcionamiento de los servicios	
PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Murcia y Valencia, y FAG.			Notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas
PL,s Baleares		Consciente y deliberada Que afecte al funcionamiento normal de los servicios	

⁴⁹³ Art. 7.1.i RD 33/1986 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. (BOE nº 15, 17-01-1986).

⁴⁹⁴ FD 3º. STS. Sala 3ª. 22-02-1995. (ROJ STS 10738/1995).

2.6.7. Incompatibilidades.

2.6.7.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.18. Desarrollar cualquier actividad que vulnere las normas sobre incompatibilidades.*

Grave: *Art. 8.15. El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad.*

2.6.7.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.6. El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades, desempeñando cualquier actividad pública o privada, salvo las exceptuadas en la legislación sobre las mismas.*

Esta infracción supuso el 8,4% de las infracciones muy graves. A lo largo del tiempo ha ido disminuyendo su peso llegando en el año 2007 a un 6%.

2.6.7.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción inicial del art. 7.18 era: “*El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad*”⁴⁹⁵. El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó una enmienda⁴⁹⁶ de mejora técnica con el texto definitivo que se aceptó por la Ponencia encargada de realizar el informe para la Comisión de Interior del Congreso. Al art. 8.15 no se presentaron enmiendas.

2.6.7.4. Análisis del tipo:

Tanto para los funcionarios públicos civiles como para los militares, la compatibilidad fue la regla general hasta la entrada en vigor de la Constitución de 1978. La Ley de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, si bien recogía que el desempeño de la función pública era incompatible con el ejercicio de cualquier cargo, profesión o actividad que impidiera o menoscabare el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario, permitía compatibilizar con la misma profesión reconocida en el Título por el que había ingresado.⁴⁹⁷ En el año 1977 se observa un cierto cambio de tendencia, y con ocasión de la determinación del régimen de retribuciones se señala expresamente que “*los funcionarios que desempeñen una función o puesto de trabajo con dedicación exclusiva estarán sometidos a una incompatibilidad absoluta con cualquier otra actividad pública o privada*”.⁴⁹⁸ Por lo que respecta a los militares, la situación era la misma, compatibilidad, salvo para los Generales, Jefes y Oficiales por lo que se refería a sus actividades públicas.⁴⁹⁹

⁴⁹⁵ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-1, 30-03-2007). Pág. 5.

⁴⁹⁶ Enmienda nº 137. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 69.

⁴⁹⁷ Art.s 82 al 86. Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. (BOE nº 40, 15-02-1964).

⁴⁹⁸ Art. 11.3. Real Decreto Ley 22/1977, de 30 de marzo, de reforma de la legislación sobre funcionarios de la Administración Civil del Estado y personal militar de los Ejércitos de Tierra, Mar y Aire. (BOE nº 83, 07-04-1977).

⁴⁹⁹ Decreto de 14 de marzo de 1942, por el que se declaran incompatibles la profesión militar de Generales, Jefes, Oficiales y asimilados en activo con cargos y actividades ajenas al Ejército. (BOE nº 91, 01-04-1942).

El magistrado PIGNATELLI MESA, describe perfectamente el porque se debe sancionar este tipo de conductas. *“En cuanto al bien jurídico tutelado por este tipo disciplinario, la Sentencia de esta Sala de 30 de octubre de 2008 indica que “al margen de las vicisitudes que cada normativa sobre incompatibilidades ha tenido a lo largo de nuestra historia legislativa, es claro según la Doctrina y Jurisprudencia a la que posteriormente aludiremos, que el fundamento de la incompatibilidad no es unívoco. Resulta evidente el componente ético en la materia que nos ocupa, tal como subraya la Doctrina, y que abarca distintas manifestaciones, desde la honestidad profesional o relación de lealtad del funcionario hasta [la] de conseguir la dedicación de sus titulares y la moralidad e imparcialidad de estos para evitar el conflicto de intereses y, por qué no decirlo, la concurrencia desleal. Así lo entiende tanto la Sala Tercera del Tribunal Supremo como esta propia Sala al afirmar que la legislación de incompatibilidades tiene como finalidad evitar la existencia de contactos o áreas de actividades coincidentes que puedan dar lugar a que los medios y facultades concedidas a los funcionarios por razón de su cargo puedan ser utilizadas en provecho particular pudiendo venir en perjuicio del interés público, o por lo menos, del prestigio que por su independencia debe rodear al funcionario (STS 14 de febrero del 1968). En esta misma línea, añade la Jurisprudencia de la Sala 3ª del Tribunal Supremo que las incompatibilidades sirven para reforzar la credibilidad en las personas que desempeñan funciones públicas lo que permite de sus actuaciones predicar la presunción de objetividad e imparcialidad. La imparcialidad, en suma, es la regla matriz determinante de las incompatibilidades. Su finalidad es la de garantizar la separación de funciones o transparencia en la correspondiente gestión, la imparcialidad del órgano en cuestión y la de eliminar situaciones reales de pérdida de la neutralidad debida en la función. Pero la garantía de la imparcialidad no es la única finalidad, pues como dijo el Tribunal Constitucional en su STC 178/1989 de 2 de noviembre -RTC 1989/178 -, si bien la garantía de la imparcialidad puede ser una de las finalidades del sistema o régimen legal de incompatibilidades de los empleados públicos, constitucionalmente no tiene porqué ser la única finalidad. En conclusión la imparcialidad e independencia en la gestión y la imagen pública de la guardia civil en este caso son los principios informantes de la normativa sobre incompatibilidades que por tanto habremos de tener en cuenta a la hora de realizar una interpretación teleológica de dicha normativa y no meramente literal”.*

*Más concretamente, nuestra Sentencia de 27 de abril de 2007 afirma que el bien jurídico que se protege con el tipo disciplinario de mérito “es la total dedicación profesional de los destinatarios de la norma, que no debe verse perturbada por otro tipo de ocupaciones no permitidas, las cuales pueden afectar tanto al eficaz desarrollo de sus obligaciones, como al tratamiento objetivo e igualitario de la ciudadanía, sin influencias de vinculaciones laborales, profesionales o de carácter equivalente a éstas. Se protege asimismo la imagen pública y social del servidor de la ley, que debe permanecer incólume ante influencias o actuaciones inadaptables a su doble condición de militar y de miembro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado”.*⁵⁰⁰

Actualmente la pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas en la legislación sobre incompatibilidades⁵⁰¹. Para los miembros del Cuerpo esta incompatibilidad se recoge específicamente en su Estatuto de Personal al señalar que *“la pertenencia al Cuerpo de la Guardia Civil es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo*

⁵⁰⁰ FD 4º. STS. Sala 5ª. 21-09-2009. (ROJ STS 6193/2009).

⁵⁰¹ Art. 6.7 LOFCS.

*aquellas actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades, según lo previsto en el apartado 7 del artículo 6, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*⁵⁰².

La legislación de incompatibilidades del personal de las Administraciones Públicas señala⁵⁰³ que el Gobierno podrá determinar, con carácter general, las funciones, puestos o colectivos del sector público, incompatibles con determinadas profesiones o actividades privadas, que puedan comprometer la imparcialidad o independencia del personal de que se trate, impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de sus deberes o perjudicar los intereses generales. Haciendo uso de esta delegación, se limitó expresamente para los militares la compatibilidad mediante un Real Decreto.⁵⁰⁴

Según este Real Decreto, los guardias civiles no podrán compatibilizar sus actividades con el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público. Sin embargo, sí podrá autorizarse la compatibilidad, cumplidas las exigencias establecidas, para el desempeño de un puesto de trabajo en la esfera docente como Profesor universitario asociado en régimen de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada, sin que pueda perjudicar en ningún caso a su destino. Esta compatibilidad se permite en razón al interés público

En cuanto a las actividades privadas, el régimen de incompatibilidades permite compatibilizar el ejercicio de las siguientes sin necesidad de solicitar autorización previa:

- a) Las derivadas de la administración del patrimonio personal o familiar, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 53/1985⁵⁰⁵.
- b) La dirección de seminarios o el dictado de cursos o conferencias en centros oficiales destinados a la formación de funcionarios o profesorado, cuando no tengan carácter permanente o habitual ni supongan más de setenta y cinco horas al año.
- c) La preparación para el ingreso en los Centros de enseñanza militar, cuando no suponga una dedicación superior a setenta y cinco horas anuales y no implique incumplimiento del horario de trabajo, sin que, en este supuesto, se pueda formar parte de los órganos de selección de personal correspondiente.
- d) La participación en tribunales calificadoros de pruebas selectivas para ingreso en las administraciones públicas.
- e) La participación del personal docente en exámenes, pruebas o evaluaciones distintas de las que habitualmente les correspondan.
- f) El ejercicio voluntario del cargo de Presidente, Vocal o miembro de Juntas rectoras de Mutualidades o Patronatos, siempre que no sea retribuido.
- g) La producción literaria, artística, científica y técnica, así como las publicaciones derivadas de aquéllas, siempre que dichas actividades no se originen como consecuencia de una relación de empleo o de prestación de servicios.
- h) La participación ocasional en coloquios y programas en cualquier medio de comunicación social.

⁵⁰² Art. 94. LRPGC.

⁵⁰³ Art. 11.2 Ley 53/1984, de 26 diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. (BOE nº 4, 04-01-1985).

⁵⁰⁴ RD 517/1986, de 21 de febrero, de incompatibilidades del personal militar. (BOE nº 64, 15-03-1985).

⁵⁰⁵ Art. 12. Ley 53/1984, de 26 diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas. (BOE nº 4, 04-01-1985).

i) La colaboración y asistencia ocasional a congresos, seminarios, conferencias, jornadas o cursos de carácter profesional.

Sin embargo, aunque la Ley permite a los funcionarios la compatibilidad de actividades privadas en algunos casos, el régimen reglamentario lo prohíbe expresamente para los militares, concretamente en las siguientes actividades:

- a) Todos los guardias civiles, con el desempeño de servicios de gestión administrativa, ya sea como titular, ya como empleado en tales oficinas.
- b) Todos los guardias civiles, con el ejercicio de la profesión de Procurador o con cualquier actividad que pueda requerir presencia ante los tribunales durante el horario de trabajo.
- c) Los guardias civiles que realicen funciones de informe, gestión o resolución, con la realización de servicios profesionales, remunerados o no, a los que pueda tener acceso como consecuencia de su destino en el Departamento, Organismo, Entidad o Empresa públicos, cualquiera que sea la persona que los retribuya y la naturaleza de la retribución.
- d) Los Jefes de unidades de recursos, con el ejercicio de la abogacía en defensa de intereses privados o públicos frente a la Administración del Estado o de la Seguridad Social o en asuntos que se relacionen con las competencias del Departamento, Organismo, Ente o Empresa en que presten sus servicios.
- e) El personal destinado en unidades de contratación o adquisiciones, con el desempeño de actividades en Empresas que realicen suministros de bienes, prestación de servicios o ejecución de obras gestionados por dichas unidades.
- f) El personal en cualquier destino, respecto de su intervención en asuntos relacionados directamente con las materias que deba informar, tramitar o resolver en el Departamento, Organismo, Ente o Empresa al que el interesado esté adscrito o del que dependa.
- g) El personal en cualquier destino, con la realización de actividades correspondientes al título profesional que posea, siempre que estén sometidas a la autorización, licencia, permiso, ayuda financiera o control del Departamento, Unidad, Centro u Organismo en que esté destinado o al que esté adscrito, o cuyas actividades, ya sea de dirección de obra, de explotación o cualquier otra, pueden suponer coincidencia de horario con su destino militar.
- h) El personal sanitario, con el ejercicio de actividades de colaboración o concierto con la Seguridad Social.

Corresponde al Ministerio del Interior, por lo que respecta a la Guardia Civil, la resolución autorizando o denegando la compatibilidad. Por lo que respecta al personal en la situación de reserva que no ocupe destino podrá desempeñar actividades profesionales, laborales, mercantiles o industriales de carácter privado, sin precisar autorización previa.

No es necesario que exista una contraprestación en la actividad privada, ya que “...*no existe duda de que la actividad privada -de vigilancia, en el caso presente- no tiene que ser retribuida para que sea incompatible, pues la razón de la incompatibilidad no se encuentra en la percepción de dos retribuciones, sino en la perturbación que esa segunda actividad puede producir en la imparcialidad e independencia de la función de la Guardia Civil*”.⁵⁰⁶

⁵⁰⁶ FD 2º.e. STS. Sala 5ª. 03-01-2001. (ROJ STS 30/2001).

Hasta la entrada en vigor de la norma actual sólo existía un tipo disciplinario muy grave para sancionar estas conductas, teniendo que acudir a la graduación de la sanción para diferenciar las distintas formas de comisión. A partir de entonces se tipifican dos conductas diferenciadas: La muy grave, que se aplicará en el caso de desarrollar una conducta incompatible con la condición de guardia civil, y otra, grave, cuando se incumplan plazos y/o procedimientos de las normas reguladoras.

2.6.7.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

El único régimen disciplinario que no contempla como infracción la compatibilidad de funciones es el de las Policías del País Vasco.

Tabla 48. Incompatibilidades.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Policía Foral y PL,s Navarra	Ejercicio de actividades públicas o privadas incompatibles en el ejercicio de las funciones	
FAS	Incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades	
Mozos de Escuadra y PL,s Cataluña		Incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades
Policía Canaria		
CNP y FAG		
Guardia Civil	Incumplimiento de plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad	Desarrollar cualquier actividad que vulnere las normas sobre incompatibilidades
Policía de Galicia y PL,s Galicia		Realización de actividades declaradas incompatibles legalmente , cuando las mismas comprometan la imparcialidad o independencia
PL,s La Rioja.		
PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Murcia, Valencia y Ceuta		Ejercicio actividades públicas o privadas incompatibles con el desempeño de sus funciones

2.6.8. Obligaciones genéricas.

2.6.8.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.33. La negligencia grave en el cumplimiento de las obligaciones profesionales o de las órdenes recibidas.*

2.6.8.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.5. La negligencia en el cumplimiento de las obligaciones profesionales causando perjuicio grave al servicio.*

Supuso el 6,6% de las faltas graves, mostrando una tendencia a la disminución, comenzando el año 1992 con un peso específico de más del 10 % para terminar en el año 2007 en torno al 5%.

Leve: *Art. 7.2. La negligencia en el cumplimiento de sus obligaciones profesionales.*

Una de cada cinco infracciones leves que se sancionaron fueron por este apartado, concretamente el 22,3%.

Art. 7.9. La inexactitud en el cumplimiento de las normas de régimen interior.

Este apartado supuso el 15,6% de las faltas leves, evolucionando al alza desde un 13% hasta alcanzar en el año 2007 casi el 20%.

2.6.8.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a este apartado.

2.6.8.4. Análisis del tipo:

La principal diferencia que se observa en el nuevo tipo es que se elimina el requisito de perjuicio grave para el servicio, trasladándose la gravedad a la negligencia que se observe. En cuanto a las obligaciones profesionales, volvemos a encontrarnos con una norma en blanco siendo necesario para la concreción del tipo identificar cual es la obligación concreta que se ha incumplido.

La jurisprudencia señala que “... *definida la negligencia como la vulneración de deberes objetivos de cuidado, el verdadero problema interpretativo que esta falta plantea es el de la significación jurídica de "perjuicio grave". Se trata de determinar si por perjuicio ha de entenderse solamente el menoscabo material, realmente producido o algo más y, en caso afirmativo, en qué consiste este concepto más amplio de perjuicio, no circunscrito exclusivamente al daño material... Por nuestra parte, decíamos en nuestra Sentencia de 2 de Octubre de 2.003 que: << ... esta deficiente prestación tendrá lugar en toda ocasión en la realización de los actos en que deba materializarse el servicio encomendado, mas si de ello no se deduce la lesión concreta de un interés que el servicio haya de proteger o en el que deba reflejarse su contenido, a juicio de esta Sala, faltará el elemento normativo del tipo, constituido por un perjuicio grave al servicio que, inevitablemente, ha de concurrir para que la conducta sea incardinable en la figura que consideramos ...>>... Ha de ser una alteración que ocasione detrimento, perjuicio, menoscabo (que es en lo que consiste la palabra "daño"), pero que no requiere la producción de que esos daños sean materiales pues, sin ellos, puede el servicio quedar incumplido y, por ende, gravemente dañado... el "grave daño" lo es con*

relación al servicio y es obvio que puede originarse un grave daño al servicio sin que se haya producido daño alguno material o que éste sea de poca monta ...>>.”⁵⁰⁷

2.6.8.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En la mayor parte de los regímenes disciplinarios se sanciona como infracciones leves los retrasos, descuidos, imprudencias, demoras, olvidos o negligencias leves; como graves cuando las negligencias son deliberadas, manifiestas o graves; y como muy graves sólo en el caso de la Ertzaintza, Mozos de Escuadra y PL,s del País Vasco, en los casos de apatía, desidia o desinterés cuando constituya conducta continuada o ocasionare grave perjuicio.

Tabla 49. Incumplimiento de obligaciones genéricas.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
CNP y PL,s La Rioja.	Retraso Negligencia		Apatía Desidia Desinterés cuando constituya conducta continuada o ocasionare grave perjuicio
La Rioja.		Grave Manifiesta	
Policía de Galicia y PL,s Galicia.		Grave Reiterada	
PL,s Murcia y Valencia.		Negligentes Deliberados Manifiesta	
Ertzaintza y PL,s País Vasco.			
Mozos de Escuadra.	Retraso Negligencia Descuido		
FAS.	Negligencia Inexactitud	Incumplimiento Inobservancia grave	
Policía Canaria.	Negligencia Descuido Imprudencia	Negligencia grave	
FAG.	Descuido Negligencia		
Pl. Ceuta.		Inexactitud	
PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña y Madrid.	Demora Negligencia Olvido	Negligencia grave	
PL,s Baleares.		Negligentes Deliberados	
Guardia Civil.		Negligencia grave	
Policía Foral y PL,s Navarra.			

⁵⁰⁷ FD 7º. STS. Sala 5ª. 25-11-2004. (ROJ STS 7689/2004).

2.6.9. Incumplimientos de la legislación sobre videocámaras.

2.6.9.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.19. Alterar o manipular los registros de imágenes o sonidos obtenidos con videocámaras.*

Art. 7.20. Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes o sonidos obtenidos por cualquier medio legítimo o utilizar aquéllas o éstos para fines distintos de los previstos legalmente.

Art.7.21. Reproducir las imágenes y sonidos obtenidos con videocámaras para fines distintos de los previstos legalmente.

Art.7.22. Utilizar los medios técnicos regulados en la normativa legal sobre videocámaras para fines distintos de los previstos en ésta.

Grave: *Art. 8.16. Instalar u ordenar la instalación de videocámaras fijas o medios técnicos análogos para fines previstos por la Ley, sin cumplir todos los requisitos legales.*

Art.8.17. Incumplir las condiciones o limitaciones fijadas en la resolución por la que se autorizó la obtención de imágenes y sonidos por el medio técnico autorizado.

Art.8.18. Utilizar u ordenar la utilización de videocámaras móviles, sin cumplir todos los requisitos exigidos por la Ley.

Art.8.19. Conservar las grabaciones lícitamente efectuadas con videocámaras o medios técnicos análogos por más tiempo o fuera de los casos permitidos por la Ley, o cederlas o copiarlas cuando la Ley lo prohíbe.

Art.8.20. Cualquier otra infracción a la normativa legal sobre utilización de medios técnicos de captación de imágenes y sonidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.

2.6.9.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.3.a. Alterar o manipular los registros de imágenes o sonidos, siempre que no constituya delito.*

Art. 9.3.b. Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes y sonidos grabados, o utilizar éstos para fines distintos de los previstos legalmente.

Art. 9.3.c. Reproducir las imágenes y sonidos para fines distintos de los previstos legalmente.

Art. 9.3.d. Utilizar los medios técnicos regulados en dicha normativa legal para fines distintos de los previstos en la misma.

Grave: *Art. 8.29. Instalar u ordenar la instalación de videocámaras fijas o medios técnicos análogos para fines previstos por la Ley, sin cumplir todos los requisitos legales.*

Art. 8.30. Infringir de cualquier modo las condiciones o limitaciones fijadas en la resolución por la que se autorizó una videocámara fija o medio técnico análogo.

Art. 8.31. Utilizar u ordenar la utilización de videocámaras móviles, sin cumplir todos los requisitos exigidos por la Ley.

Art. 8.32. Conservar las grabaciones lícitamente efectuadas con videocámaras o medios técnicos análogos por más tiempo o fuera de los casos permitidos por la Ley, o cederlas o copiarlas cuando la Ley lo prohíbe.

Sólo se impuso una sanción relacionada con las videocámaras por falta grave en el año 2004.

2.6.9.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción del art. 7.20 en el proyecto era: “Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes y sonidos grabados con videocámaras, o utilizar éstos para fines distintos de los previstos legalmente”. El Grupo Parlamentario Popular presenta una enmienda⁵⁰⁸ porque consideraba que la interpretación restrictiva de las normas sancionadoras y el masculino del texto original podía excluir del tipo, el uso indebido de las imágenes. La enmienda fue aceptada por la Ponencia inicial.

Lo mismo ocurrió con el art. 8.17. Su redacción era: “Infringir de cualquier modo las condiciones o limitaciones fijadas en la resolución por la que se autorizó una videocámara fija o medio técnico análogo” y el mismo Grupo presentó una enmienda⁵⁰⁹ de mejora técnica que se aceptó también por la Ponencia.

Por parte del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso se presentó y fue aceptada una enmienda⁵¹⁰ de mejora técnica al art. 8.20. El texto inicial era: *Cualesquiera otras infracciones a la normativa legal sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos*⁵¹¹.

2.6.9.4. Análisis del tipo:

La normativa en relación con la utilización de videocámaras por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la recogida en la Ley Orgánica⁵¹² del mismo nombre y en el Reglamento⁵¹³ que la desarrolla.

La prevención de los actos delictivos, la protección de las personas y la conservación y custodia de bienes, especialmente cuando suceden en espacios abiertos al público, lleva a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad al empleo de medios técnicos cada vez más sofisticados, en particular mediante el uso de sistemas de grabación de imágenes y sonidos y su posterior tratamiento. Ante esta situación es necesario introducir las garantías

⁵⁰⁸ Enmienda nº 138. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 69.

⁵⁰⁹ Enmienda nº 145. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 71.

⁵¹⁰ Enmienda nº 146. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 71.

⁵¹¹ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-1, 30-03-2007). Pág. 5.

⁵¹² LO 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos. (BOE nº 186, 05-08-1997).

⁵¹³ RD 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la LO 4/1997. (BOE nº 93, 19-04-1999).

que son precisas para que el ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la Constitución sea máximo y no pueda verse perturbado con un exceso de celo en la defensa de la seguridad pública.

La Ley regula un régimen de autorización previa para la instalación de videocámaras inspirado en el principio de proporcionalidad, en su doble versión de idoneidad e intervención mínima. La autorización se concede por los órganos administrativos que se determinan previo informe preceptivo, que será vinculante si es negativo, de una Comisión que preside el Presidente del Tribunal Superior de Justicia de la Comunidad Autónoma correspondiente, y en la cual la presencia de miembros dependientes de la Administración autorizante no puede ser mayoritaria.

Las imágenes y sonidos obtenidos deben ser destruidos en el plazo de un mes desde su captación, salvo que se relacionen con infracciones penales o administrativas graves o muy graves en materia de seguridad pública, con una investigación policial en curso o con un procedimiento judicial abierto. Los ciudadanos deben ser informados de la existencia de videocámaras fijas y todas las personas interesadas pueden ejercer el derecho de acceso y cancelación de las imágenes. También se dispone la inmediata puesta a disposición judicial de aquellas grabaciones en las que se haya captado la comisión de hechos que pudieran constituir ilícitos penales y, en previsión de que, por circunstancias que deberán ser justificadas, no sea posible, se establece la entrega de la grabación junto con el relato de los hechos a la Autoridad Judicial o al Ministerio Fiscal.

El sistema de sanciones que se diseña en la Ley remite a los regímenes disciplinarios policiales y en su defecto al régimen general de sanciones en materia de tratamiento automatizado de los datos de carácter personal. Para ello en la disposición adicional séptima se tipificaron las infracciones muy graves. Estas se introdujeron en la legislación disciplinaria de la Guardia Civil⁵¹⁴ y a la vez se tipificaron las infracciones graves. Pero a pesar de efectuar esta tipificación de las infracciones graves, que se ha mantenido en la actual legislación, se ha dejado otra infracción abierta, la del art. 8.23, que en nuestra opinión no es necesaria en aras a la seguridad jurídica.

2.6.9.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Al igual que hizo la Guardia Civil, los Mozos de Escuadra, la Policía Gallega, Canarias y las PL,s de Cataluña, Galicia y Canarias, modificaron su régimen disciplinario para introducir las infracciones muy graves, pero no tipificaron expresamente las graves, transcribiendo el tipo genérico que se definía en la LO 4/1997. El mismo modelo fue el que se adoptó en el caso del nuevo régimen disciplinario del CNP aprobado recientemente. En el resto de regulaciones es de aplicación directa la Ley de videovigilancia. En La Rioja el legislador autonómico ha olvidado tipificar expresamente las infracciones muy graves.

⁵¹⁴ DA 4ª. LO 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 289, 03-12-98).

Tabla 50. Relacionadas con las videocámaras.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Guardia Civil	Instalar u ordenar instalación videocámaras. Incumplir condiciones limitaciones fijadas Utilizar u ordenar utilización de videocámaras móviles, sin cumplir requisitos exigidos. Conservar grabaciones más tiempo o fuera de los casos permitidos, o cederlas o copiarlas Cualquier otra infracción a la normativa legal	Alterar o manipular registros de imágenes o sonidos Permitir acceso personas no autorizadas a imágenes o sonidos o utilizar para fines distintos Reproducir imágenes y sonidos para fines distintos Utilizar medios técnicos para fines distintos.
CNP, Mozos de Escuadra, Policía Foral, Policía de Galicia, Canaria, PL,s Cataluña, Galicia y Navarra. PL,s La Rioja.	Las infracciones a lo dispuesto en la Ley, no constitutivas de falta muy grave	

2.6.10. Relacionadas con los procedimientos.

2.6.10.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.25. La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando con ello se cause perjuicio a la Administración, a los ciudadanos o a entidades con personalidad jurídica.*

Grave: *Art. 8.9. La emisión de informes o partes del servicio que no se ajusten a la realidad o la desvirtúen.*

Art. 8.14. La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.

Art. 8.34. Eludir la tramitación o resolución de cualquier asunto profesional u omitir conscientemente una actuación a la que venga obligado por su función, destino o cargo.

2.6.10.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.4. Eludir la tramitación o resolución de los asuntos que le estén encomendados por su función o cargo.*

Leve: *Art. 7.13. No tramitar las peticiones o reclamaciones formuladas, siempre que no constituya falta grave.*

2.6.10.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a estos artículos.

2.6.10.4. Análisis del tipo:

La primera conducta que se sanciona relacionada con los procedimientos es una falta muy grave consistente en la *adopción de acuerdos manifiestamente ilegales*, que no existía en la anterior regulación. Ésta tiene su origen en el Estatuto Básico del Empleado Público en el que se recoge una formulación casi idéntica, si bien en éste último se requiere causar un perjuicio grave. La obligación de actuación para el guardia civil se recoge en los principios básicos de actuación en los que básicamente se exige:

- Adecuar su actuación al ordenamiento jurídico.
- Actuar con integridad y dignidad.
- Abstenerse de actos de corrupción.
- Colaborar con la Administración de Justicia.
- Impedir prácticas abusivas o arbitrarias.
- Observar trato correcto y esmerado.

La conducta disciplinaria sancionada en este tipo requiere en primer lugar la adopción de un acuerdo, es decir la producción, emanación o dictado de un acto jurídico, y en segundo lugar éste debe ser manifiestamente ilegal. Es necesario que vulnere el marco legal vigente, que infrinja una disposición con rango de ley. Hemos de señalar que en otras infracciones disciplinarias, cuando el legislador lo ha creído oportuno, ha utilizado el término ordenamiento jurídico para referirse a todo tipo de normas, reservando la palabra legalidad

para referirse exclusivamente a las leyes emanadas del Parlamento. Además, se requiere que se produzca un perjuicio, y para que éste exista es necesario que sea real, efectivo, evaluable económicamente e individualizado, según el principio de responsabilidad patrimonial de la Administración Pública⁵¹⁵.

Deberemos entender por Administración, la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local y las Entidades de Derecho Público con personalidad jurídica propia vinculadas o dependientes de cualquiera de las Administraciones Públicas.⁵¹⁶ A la hora de estudiar este tipo hemos de tener en cuenta también que estas conductas pueden constituir ilícito penal de prevaricación administrativa⁵¹⁷ o nombramientos ilegales⁵¹⁸.

Otras conductas que se sancionan como graves están relacionadas con la *emisión de informes o partes del servicio*. Un informe, según la RAE “*es una descripción, oral o escrita, de las características y circunstancias de un suceso o asunto*”, reservándose normalmente la denominación de parte para aquellos en que se da cuenta de ese suceso o asunto exclusivamente en el ámbito interno⁵¹⁹. Para constituir este tipo disciplinario es necesario que los informes no se ajusten a la realidad, discrepancia entre lo real y lo manifestado, o los desvirtúen, es decir que sin llegar a ser falsos presente los hechos de manera distinta a lo sucedido.

Al igual que se indicó al tratar en el apartado 2.3.3 los tipos disciplinarios relacionados con las reclamaciones basadas en aseveraciones falsas, la doctrina de la Sala Quinta del Tribunal Supremo exige la intencionalidad en cuanto a la forma de comisión, señalando que “... *es difícil imaginar la posibilidad de vulnerar el bien jurídico protegido por el mismo en virtud de acciones imprudentes y sí solo dolosas, más aptas por la propia naturaleza de la falta, lo que no excluye la admisibilidad de supuestos de dolo eventual, próximos a la culpa consciente, pero perfectamente diferenciados. Por todo ello, esta Sala considera que el tipo examinado no es susceptible de ser realizado imprudentemente y sólo será típica la conducta si el autor actuó a sabiendas de la falsedad ... considera en atención a la estructura del tipo en cuestión, que es difícil imaginar la posibilidad de vulnerar el bien jurídico protegido por el mismo en virtud de acciones imprudentes y sí solo dolosas, más aptas por la propia naturaleza de la falta, lo que no excluye la admisibilidad de supuestos de dolo eventual, próximos a la culpa consciente, pero perfectamente diferenciados ...*”⁵²⁰

Todo lo descrito para este tipo disciplinario hemos de valorarlo en relación con el Código Penal, pues estas conductas pudieran ser constitutivas de los ilícitos penales de falsedad documental cometida por funcionarios en su forma dolosa⁵²¹ o culposa⁵²².

⁵¹⁵ Art. 139 LRJPAC.

⁵¹⁶ Art. 2 LRJPAC.

⁵¹⁷ Art. 404 CP. “*A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años.*”

⁵¹⁸ Art. 405 CP. “*A la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de su competencia y a sabiendas de su ilegalidad, propusiere, nombrare o diere posesión para el ejercicio de un determinado cargo público a cualquier persona sin que concurren los requisitos legalmente establecidos para ello, se le castigará con las penas de multa de tres a ocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.*”

⁵¹⁹ FD 4º. STS. Sala 5ª. 22-11-2004. (ROJ STS 7587/2004).

⁵²⁰ FD 4º. STS. Sala 5ª. 17-06-2008. (ROJ STS 4279/2008).

⁵²¹ Art. 390.1 CP. “*1. Será castigado con las penas de prisión de tres a seis años, multa de seis a veinticuatro meses e inhabilitación especial por tiempo de dos a seis años, la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de sus funciones, cometa falsedad: 1º Alterando un documento en alguno de sus elementos o requisitos*

También se castiga como falta grave *eludir la tramitación o resolución de cualquier asunto profesional u omitir conscientemente una actuación a la que se venga obligado por su función, destino o cargo*. Según la RAE eludir significa “*evitar con astucia una dificultad o una obligación*”. Esta inacción se debe referir a la tramitación y debe referirse a aquellos temas relativos a sus funciones.

La última conducta que se sanciona como infracción grave en este grupo disciplinario es la *no abstención en un procedimiento* cuando se den las causas legalmente establecidas. Este tipo es nuevo en la regulación disciplinaria de la Guardia Civil y lo que se pretende con su tipificación es, como señala la Sala Quinta del Tribunal Supremo: “... *evitar, al establecer las causas de abstención y en su caso de recusación, que contiene en su articulado, es la mediatización por el contacto personal y el trato cotidiano con superiores o subordinados, afectados por el procedimiento de que aquellos conozcan. El Tribunal Constitucional en sentencia 14/1.999, siguiendo doctrina ya establecida, dispone "lo que del Instructor cabe reclamar, ex arts. 24 y 103 Constitución Española, no es que actúe en la situación de imparcialidad personal y procesal, que constitucionalmente se exige a los órganos judiciales cuando ejercen la jurisdicción, sino que actúe con objetividad....., es decir, desempeñando sus funciones en el procedimiento con desinterés personal"*⁵²³

Las causas de abstención deben ser las legalmente establecidas y con carácter general se encuentran recogidas en la Ley de Régimen Jurídico y del Procedimiento Administrativo Común⁵²⁴. Son motivos para la misma:

- a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.
- b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.
- c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.
- d) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.
- e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

En cuanto a las causas de abstención en los procedimientos disciplinarios, hasta la entrada en vigor del régimen de 2007, eran de aplicación las causas recogidas en la Ley

de carácter esencial. 2º Simulando un documento en todo o en parte, de manera que induzca a error sobre su autenticidad. 3º Suponiendo en un acto la intervención de personas que no la han tenido, o atribuyendo a las que han intervenido en él declaraciones o manifestaciones diferentes de las que hubieran hecho. 4º Faltando a la verdad en la narración de los hechos”.

⁵²² Art. 391 CP: “La autoridad o funcionario público que por imprudencia grave incurriere en alguna de las falsedades previstas en el artículo anterior o diere lugar a que otro las cometa, será castigado con la pena de multa de seis a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a un año”.

⁵²³ FD 9º. STS. Sala 5ª. 17-07-2000. (ROJ STS 5923/2000).

⁵²⁴ Art. 28 LRJPAC.

Procesal Militar⁵²⁵ ya que así se recogía en la normativa de 1991⁵²⁶. Actualmente la Ley disciplinaria no explicita las causas de abstención por lo que deberemos acudir a la Disposición adicional primera de la LORDGC que señala que “*en todo lo no previsto en la presente Ley será de aplicación supletoria la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, y la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.*” En nuestra opinión las causas a aplicar serán las de la LRJPAC y no las de la Procesal Militar, por ser éste el orden señalado en la norma y haber elegido el legislador el acercarse a la legislación común y no a la militar en lo relativo al procedimiento.

2.6.10.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Todos los regímenes disciplinarios contemplan como infracción grave la no abstención en un procedimiento; sin embargo sólo para los miembros de la Guardia Civil y para los Funcionarios de la Administración General se contempla la falta muy grave de adopción de acuerdos manifiestamente ilegales, es decir la prevaricación que no llegue a constituir delito.

Tabla 51. Relacionadas con los procedimientos.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.	Eludir la tramitación o resolución u omitir conscientemente una actuación a la que venga obligado	Adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando con perjuicio a la Administración, a los ciudadanos o a entidades con personalidad jurídica
	Emisión de informes que no se ajusten a la realidad o la desvirtúen	
PL,s Ceuta y FAG.	Intervenir en un procedimiento administrativo, cuando concurren causas legales de abstención	Adopción de acuerdos manifiestamente ilegales con perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos
CNP, Ertzaintza, Mozos de Escuadra, Policía Foral, Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s Baleares, Cataluña, Galicia, La Rioja, Murcia, Navarra, País Vasco y Valencia		

⁵²⁵ Art. 53 LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. (BOE nº 92, 18-04-1989).

⁵²⁶ Art. 41.1 LORDGC 1991.

2.6.11. Saludo.

2.6.11.1. Tipo disciplinario.

Leve: *Art. 9.12. La omisión intencionada del saludo a un superior, su no devolución a un igual o inferior y el inexacto cumplimiento de las normas que lo regulan.*

2.6.11.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Leve: *Art. 7.18. La omisión del saludo a un superior, el no devolverlo a un igual o inferior y el inexacto cumplimiento de las normas que lo regulan.*

Esta infracción supuso un 1% del total de infracciones leves, mostrando una tendencia al alza, comenzando en el año 1992 con un 0,6% hasta alcanzar un 1,4% en 2007.

2.6.11.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

2.6.11.4. Análisis del tipo:

Los guardias civiles, dada la naturaleza militar del Instituto al que pertenecen son militares de carrera de la Guardia Civil⁵²⁷. Independientemente de la naturaleza policial o militar del servicio que realicen en un determinado momento, nada modifica esta condición y, por lo tanto, están sujetos en todo momento a las obligaciones deontológicas que se recogen en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas incluida lógicamente la de saludar reglamentariamente⁵²⁸.

La regulación en las Fuerzas Armadas se realiza mediante una orden ministerial⁵²⁹, en la que se especifica la forma de efectuarlo, el saludo a las banderas y estandartes, a los miembros de la Familia Real, miembros del Gobierno de España, entre militares y como forma de cortesía. La obligatoriedad del mismo para los miembros del Cuerpo se recoge en la Circular 3/1996 de la Subdirección General de Operaciones en la que se señala que: “*El saludo militar es obligado dirigirlo, además de a los superiores en graduación del Cuerpo y Fuerzas Armadas según lo previsto en la Orden Ministerial de Defensa 31/87, de 12 de junio (BOD. núm. 119), a las Autoridades de las que se tenga dependencia funcional y, por cortesía, a cualquier otra Autoridad o persona con la que por razón del servicio hayamos establecido contacto. Dicho saludo habrá de ejecutarse siempre con la corrección y marcialidad que señalan los reglamentos*”⁵³⁰.

En la anterior reglamentación la omisión del saludo a un superior era una conducta que no precisaba de comisión dolosa y en la que, por el contrario, su forma más frecuente la constituía la comisión negligente por falta del necesario deber de cuidado, ya que se entendía que afectaba a los principios de jerarquía y subordinación. Actualmente al haberse

⁵²⁷ Art. 2.1 LRPGC.

⁵²⁸ Art. 52. RD 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas. (BOE nº 33, 07-02-2009).

⁵²⁹ Orden Ministerial 31/1987, del Ministerio de Defensa, de 12 de junio, por la que se regula la ejecución del saludo militar (BOD nº 119, 25-06-1987).

⁵³⁰ Punto 3.2 Circular nº 3, de 19 de junio de 1996, de la Subdirección General de Operaciones, sobre normas de uniformidad y policía. (BOC nº 18, 02-07-1996).

introducido el adjetivo intencionado, esta forma de comisión ya no es posible exigiéndose el dolo.

Las formas de comisión que contempla esta infracción leve son:

- Omisión intencionada de saludo a un superior.
- No devolución del saludo.
- Inexactitud en su ejecución.

2.6.11.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En casi todos los regímenes disciplinarios se sanciona como falta leve la omisión de saludo a un superior o no devolverlo. En algunos casos también son punibles las conductas consistentes en no realizarlo de la manera que reglamentariamente se establezca.

Tabla 52. Saludo.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias
	Leves
Guardia Civil, CNP, Policía Canaria, Policía de Galicia, PL,s Galicia, La Rioja y FAS.	Inexacto cumplimiento de las normas que lo regulan
PL. Ceuta.	Omisión intencionada del saludo a un superior o su no devolución
Ertzaintza y PL,s País Vasco.	Omisión del saludo en cuantos casos sea obligatorio o no devolverlo
PL,s Baleares.	Omisión intencionada de saludo a un superior Infringir las normas que la regulen
Policía Foral, PL,s Murcia y Navarra.	Infracción de las normas reglamentarias que regulan el saludo
PL,s Valencia.	Omisión del saludo o la dejadez en su realización, a las personas a quien se tiene la obligación de saludar

2.6.12. Tipos abiertos.

2.6.12.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.37. La infracción de cualquier otro deber u obligación legal o reglamentariamente establecida que resulte inherente al cargo o a la función, cuando se produzca de forma grave y manifiesta.*

Leve: *Art. 9.3. El retraso, negligencia o inexactitud en el cumplimiento de los deberes u obligaciones, de las órdenes recibidas o de las normas de régimen interior, así como la falta de rendimiento en el desempeño del servicio habitual.*

2.6.12.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Leve: *Art. 7.27. Las demás que, no estando incluidas en los tipos anteriores, constituyan una leve infracción a los deberes que imponen las disposiciones que rigen la actuación de la GC.*

Esta infracción llegó a suponer un 2% al principio de vigencia de la norma, disminuyendo a lo largo del tiempo hasta un 1%.

2.6.12.3. Tramitación parlamentaria.

Izquierda Unida⁵³¹ propuso una mejora técnica en relación con el art. 9.3, pero no fue aceptada por la Ponencia.

En relación el art. 8.37 se aceptó por la Ponencia una mejora técnica⁵³² propuesta por el GP Popular en el Congreso, por el que se renumeraba este tipo disciplinario. En el proyecto de ley era el 8.35.

Los Grupos Parlamentarios Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya⁵³³, Coalición Canaria-Nueva Canarias⁵³⁴ y Izquierda Republicana⁵³⁵ propusieron suprimir este tipo disciplinario por considerarlo totalmente abierto, que atentaba contra la esencia misma del principio de tipicidad, dando cobertura a la posibilidad de que cualquier tipo de incumplimiento de una obligación o deber legal o reglamentario pudiera considerarse falta grave; y que se facilitaría el ejercicio arbitrario del mando

2.6.12.4. Análisis del tipo:

Estos dos tipos disciplinarios son de los denominados abiertos o en blanco. La Jurisprudencia ha abordado la utilización de esta técnica sobre todo en el derecho penal y en

⁵³¹ Enmienda nº 48. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 41.

⁵³² Enmienda nº 155. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 73.

⁵³³ Enmienda nº 47. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 41.

⁵³⁴ Enmienda nº 100. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 55.

⁵³⁵ Enmienda nº 197. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 85.

el sancionador administrativo. Los requisitos quedan perfectamente reflejados en la Sentencia del Tribunal Constitucional que se transcribe a continuación:

“Concretado tal carácter de la ley penal aplicada, debemos establecer, siguiendo doctrina consolidada de este Tribunal, cómo se proyecta la garantía material de taxatividad sobre las normas penales en blanco, para después proceder al análisis del caso concreto. Tal como manifestamos en la citada STC 127/1990, de 5 de julio, FJ 3, los postulados contenidos en el derecho a la legalidad penal son conciliables con la utilización por el legislador de dicha técnica legislativa, siempre que se satisfagan los siguientes requisitos: "que el reenvío normativo sea expreso y esté justificado en razón del bien jurídico protegido por la norma penal; que la ley, además de señalar la pena, contenga el núcleo esencial de la prohibición", así como, con especial relevancia en lo que atañe a nuestro análisis, "que sea satisfecha la exigencia de certeza o, como señala la citada STC 122/1987, se dé la suficiente concreción, para que la conducta calificada de delictiva quede suficientemente precisada con el complemento indispensable de la norma a la que la ley penal se remite, y resulte de esta forma salvaguardada la función de garantía de tipo con la posibilidad de conocimiento de la actuación penalmente conminada" (en igual sentido, SSTC 118/1992, de 16 de septiembre, FJ 2; 111/1993, de 25 de marzo, FJ 6; 120/1998, de 15 de junio, FJ 5; o 34/2005, de 17 de febrero, FJ 3)”.⁵³⁶

Por lo tanto a la hora de aplicar esta infracción es necesario que en la resolución sancionadora se concrete cual es el deber u obligación incumplido, y además, cual es la norma en la que se recoge. La gravedad de la infracción dependerá de la forma de exteriorización de la misma. Si es grave y manifiesta se calificara de falta grave y si no es así de leve.

2.6.12.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En los diferentes regímenes disciplinarios se suele utilizar esta técnica en cualquier tipo de infracción.

Tabla 53. Tipos disciplinarios abiertos.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil	Retraso, negligencia o inexactitud en el cumplimiento de los deberes u obligaciones, ... o de las normas de régimen interior,	La infracción de cualquier otro deber u obligación legal o reglamentariamente establecida que resulte inherente al cargo o a la función, cuando se produzca de forma grave y manifiesta.	
Mozos de Escuadra		Incumplimiento por negligencia grave de los deberes y las obligaciones derivados de la propia función Cualquier otra infracción a la normativa legal sobre utilización de videocámaras	

⁵³⁶ FJ 8º. STC 283/2006, de 9 de octubre. (BOE nº 264. Suplemento, 16-11-2006).

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía Foral y PL,s Navarra	El incumplimiento de los deberes derivados de los principios establecidos en el artículo 4 de esta Ley Foral cuando no constituya falta grave o muy grave, así como el retraso, negligencia o descuido en el cumplimiento de los deberes y obligaciones que se derivan de la función policial, siempre que la falta no merezca una calificación más grave	La infracción de las normas de prevención de riesgos laborales que pongan en grave riesgo la vida, salud, o integridad física, propia o de sus compañeros o subordinados	Incumplimiento de cualquier deber profesional que cause notables perturbaciones al eficaz funcionamiento de los servicios públicos o perjuicios de gran entidad a la Administración o a los ciudadanos, situaciones de notorio peligro para las personas o bienes, o para la seguridad pública
FAS	Las demás que, no estando en los apartados anteriores, supongan inobservancia leve de alguno de los deberes que señalan las Reales Ordenanzas, reglamentos y demás disposiciones que rigen la Institución Militar		

Otra técnica que se utiliza, consiste en disminuir la gravedad de las infracciones en función de los criterios establecidos para la graduación de las sanciones. De esta forma se permite que, una infracción en la que se dan todos los elementos del tipo, se sancione por esta vía de forma menos severa.

Tabla 54. Tipos disciplinarios con gravedad disminuida.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
PL,s Murcia y Valencia	Faltas graves , que de acuerdo con criterios establecidos merezcan la consideración de falta leve	Faltas muy graves , que de acuerdo con criterios establecidos merezcan la consideración de falta grave
Ertzaintza, Policía de Galicia, PL,s Galicia y País Vasco		
PL,s Baleares		
PL Ceuta	Faltas graves , que de acuerdo con las circunstancias que concurren en el caso merezcan la consideración de falta leve	

Existen algunos regímenes disciplinarios en los que se utiliza la técnica de la remisión normativa hacia las infracciones recogidas en el régimen disciplinario de los funcionarios de la Administración General, de la Autonómica o del Cuerpo Nacional de Policía.

Tabla 55. Remisión a tipos disciplinarios de los funcionarios.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid y Murcia.	Funcionarios en general		
Policía de Galicia y PL,s Galicia y La Rioja.			Funcionarios en general
PL,s Valencia.			Funcionarios en general Que le sea de aplicación
PL. Ceuta.			Funcionarios en general y CNP
Ertzaintza, País Vasco y Mozos de Escuadra.			Funcionarios autonómicos
PL,s Canarias	Funcionarios autonómicos		

2.7. CUMPLIMIENTO DEL SERVICIO.

2.7.1. Incomparecencias, ausencias y desatenciones del servicio.

2.7.1.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.12. La no comparecencia a prestar un servicio, ausentarse de él o desatenderlo, cuando por su naturaleza y circunstancias sea de especial relevancia.*

Grave: *Art. 8.10. No comparecer a prestar un servicio, ausentarse de él, o desatenderlo.*

Leves: *Art. 9.2. La incomparecencia a prestar un servicio, la ausencia de él, la desatención o la colocación en la situación de no ser localizado para prestarlo.*

2.7.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.8. El abandono del servicio cuando no constituya delito.*

Esta infracción constituyó casi el 13% de las infracciones graves que se cometieron en el periodo 1992-2007, experimentando un aumento hasta constituir casi el 20% en el último año.

Leves: *Art. 7.5. La falta de puntualidad en los actos de servicio y las ausencias injustificadas de los mismos, si no constituyen infracción más grave.*

Supuso un 16% de las faltas leves, disminuyendo de forma constante a lo largo del tiempo pasando del 19% en 1992 al 12% en 2007. No disponemos de datos desagregados entre falta de puntualidad y ausencias.

2.7.1.3. Tramitación parlamentaria.

Al texto que figuraba en el Proyecto de Ley se presentó una enmienda⁵³⁷ por parte del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, y que consistía en una mejora técnica, al art. 8.10, proponiendo sustituir la redacción *la no comparecencia* por *no comparecer*. Pero curiosamente sólo se presenta enmienda en la falta grave, y no se proponía modificar la muy grave y la leve. Esta modificación se aceptó en la Ponencia.

También se presentó otra enmienda⁵³⁸ por parte del GP Popular en el Congreso de mejora técnica del art. 9.4, pero no fue aceptada ni por la Comisión ni por el Pleno. En el Senado se introdujo una corrección lingüística a este apartado que fue aceptada por el Congreso.⁵³⁹

⁵³⁷ Enmienda nº 144. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 70.

⁵³⁸ Enmienda nº 157. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 73.

⁵³⁹ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-8. 03-10-2007. Pág. 163 y 174.

2.7.1.4. Análisis del tipo:

En la nueva ley de régimen disciplinario, se han incorporado novedades para perfilar ciertos tipos en función de la experiencia adquirida en la aplicación de la anterior normativa, de acuerdo con las directrices jurisprudenciales. Este es el caso del abandono de servicio, en el que se ha sustituido esta redacción por la del concepto jurisprudencial.⁵⁴⁰

Otro aspecto que hemos de considerar al estudiar este tipo es el hecho de que, a partir de la entrada en vigor del nuevo régimen disciplinario, el Código Penal Militar no es de aplicación a los miembros de la Guardia Civil, salvo “*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*”,⁵⁴¹, por lo que no es posible que los guardias civiles, en el desempeño de las funciones cotidianas puedan cometer el delito de abandono de servicio militar. Por lo tanto, todas las conductas, que hasta 2008 eran susceptibles de constituir el tipo penal militar, deberán quedar englobadas en la falta muy grave disciplinaria.

Sobre este tema, cabe señalar la postura expresada por el Consejo General del Poder Judicial en el informe redactado con ocasión del anteproyecto de ley: “*La inaplicación del Código Penal Militar fuera de las situaciones a las que se ha hecho referencia, trae como principales consecuencias ya la impunidad de conductas tipificadas como delitos militares, que tendrían muy difícil encaje en el CP o en la nueva ley disciplinaria, ya su degradación a simples faltas de esta naturaleza no obstante su gravedad: así ocurre con los delitos de sedición militar, insulto a superior, desobediencia, deslealtad, abandono de destino o residencia, deserción, extralimitaciones en el ejercicio del mando y delitos contra la eficacia en el servicio, entre otros*”.⁵⁴²

El primer problema que se planteó a la hora de definir el tipo disciplinario de abandono de servicio fue si la no comparecencia a prestarlo podía constituir este ilícito. Para el estudio del tipo disciplinario no se podía extrapolar sin más la doctrina elaborada por el Derecho Penal Militar en lo referente al delito militar de abandono de servicio. Es cierto que la mayor parte de los autores que se ocupan de este tema y un buen número de sentencias del antiguo Consejo Supremo de Justicia Militar afirmaban que era preciso, para que se diera el delito de abandono de servicio de los art.s 144 y 145 del Código Penal Militar, haber iniciado la prestación del servicio, dejándolo luego, por lo que excluyen de este tipo delictivo las conductas consistentes en un falta de concurrencia inicial al servicio (falta de personación o incomparecencia). Esta distinción tiene razón de ser a la vista de las tipificaciones específicas del tipo penal, ya que el delito de abandono de servicio está recogido en la sección 1.ª del Capítulo V dedicado a los delitos de quebrantamiento de servicio, en cuya rúbrica no sería fácil cobijar la falta de personación al servicio, siendo así, además, que en el propio Código Penal Militar se encuentran formas delictuales en las que poder incardinar con más propiedad la no comparecencia a prestar el servicio, como también afirman la doctrina científica y la jurisprudencia.

Sin ánimo de adentrarnos en el ámbito penal militar del abandono del servicio, nos limitaremos a recordar que esa falta de concurrencia inicial puede tener un encaje más propio, bien en alguno de los delitos de quebrantamientos especiales del deber de presencia (arts. 121

⁵⁴⁰ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-1. 30-03-2007. Pág. 3.

⁵⁴¹ LO 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil. (BOE nº 254, 23-11-2007). Disposición adicional cuarta.

⁵⁴² CGPJ. Informe 28-02-2007. Anteproyecto de LO de régimen disciplinario de la Guardia Civil. Pág. 56.

y siguientes CPM) o bien en los delitos contra la eficacia del servicio (arts. 156 y 157-4º CPM).

Ahora bien, el abandono de servicio en el ámbito disciplinario debe tener unas connotaciones diferentes. El servicio sólo se cumple cuando se permanece en el mismo durante el tiempo requerido y se desarrolla la actividad que al mismo se le exige, de forma que la falta de alguna de estas dos circunstancias da lugar al abandono del mismo, y es de todo punto evidente que la mayor y más grave falta de permanencia es la no concurrencia inicial al punto asignado para prestarlo. Es decir, que el abandono de servicio que en el mismo se tipifica, comprende tanto el no comparecer a prestarlo como el dejar de prestarlo una vez iniciado.

Por otra parte la palabra abandono implica, de un lado, la no presencia física y de otro la total desatención. Existe una acepción gramatical en la que abandono se identifica con dejar desamparado y también con descuido. En el estudio disciplinario que se ha hecho a lo largo de la aplicación de la falta en el ámbito castrense no se define cual es la conducta infractora del sujeto activo, sino solamente el resultado de la misma, por lo que las modalidades comisivas son abiertas e indeterminadas, pudiendo consistir en cualquiera que de lugar a dicho resultado. Habitualmente, la conducta consistirá en ausentarse o alejarse físicamente del lugar en que se esté prestando el servicio asignado, “... *pero el tipo se perfeccionará también cuando no se concurra a su desempeño, no se de comienzo a su realización o cuando, una vez comenzado, como en el presente caso, el responsable del servicio se coloca en situación incompatible con su desempeño, lo que da lugar a un abandono funcional*”.⁵⁴³

Pero, el tipo anterior, exigía que se produjera abandono, pero de una cierta intensidad, y la jurisprudencia también se ha ocupado de delimitar este tipo de otros como las faltas de asistencia reiteradas o de puntualidad.

La jurisprudencia, con ocasión de una falta cometida por un policía local de Andalucía, se pronunció sobre el contenido de la infracción disciplinaria de abandono de servicio como aquella conducta que “*comporta un dejación total del puesto de trabajo encomendado al funcionario, generalmente por tiempo indeterminado, sin motivo alguno que lo justifique, ligada al propósito de apartarse de los deberes inherentes al mismo, es decir una ruptura de facto de la relación de servicios, con el consiguiente desamparo de los deberes propios del funcionario por decisión imputable sólo a él.*”⁵⁴⁴

Este criterio no ha variado con los años señalándose, que “*el concepto de abandono de servicio aparece inmediatamente relacionado con dos elementos materiales que, junto al elemento intencional, lleva normalmente incorporados el tipo infractor: la ausencia del puesto de trabajo y la no prestación de las funciones a cargo del respectivo funcionario.*”⁵⁴⁵

Por lo tanto los rasgos principales que la distinguen son:

- a) *La falta total y continuada de asistencia al servicio a que está obligado por su condición el funcionario*
- b) *una dejación absoluta de sus obligaciones funcionariales.*⁵⁴⁶

⁵⁴³ FD 2º. STS. Sala 5ª. 19-02-2007. (ROJ STS 1147/2007).

⁵⁴⁴ FD 2º. STS. Sala 3ª. 20-05-1992. (ROJ STS 12110/1992).

⁵⁴⁵ FD 5º. STS. Sala 3ª. 31-01-1995. (ROJ STS 9132/1995).

⁵⁴⁶ FD 5º. STS. Sala 3ª. 11-07-2005. (ROJ STS 4640/2005).

En otras sentencias de Tribunales Superiores de Justicia se nos va delimitando el tipo disciplinario en relación con otros que se encuentran próximos a él, “*el abandono de servicio enunciado genéricamente en el art. 31, c) de la Ley 30/1984, de 2 agosto, se viene definiendo como la notoria falta de rendimiento que comporta inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas; falta de rendimiento que afecta al normal funcionamiento de los servicios o causa grave perturbación de los mismos, art. 7.1, RD 33/1986; de estas consideraciones se infiere, que el abandono del servicio comporta la manifestación extrema del apartamiento de los deberes de actividad profesional a que obliga el marco estatutario del servicio público, de ahí que el abandono de servicio no sea asimilable al incumplimiento más o menos habitual de las obligaciones profesionales propias del cargo.*”⁵⁴⁷ Como se señala en esta sentencia, para constituir el tipo de abandono, el incumplimiento de las obligaciones profesionales ha de ser total e intencionado.

En vista de los conceptos jurisprudenciales señalados por los órganos jurisdiccionales militares, el legislador de 2007 ha optado por definir las conductas que pueden dar como resultado el abandono de servicio para los guardias civiles y así, enumera las siguientes:

- a. La incomparecencia.
- b. La ausencia.
- c. La desatención.
- d. La colocación en la situación de no ser localizado para prestarlo.
- e. El incumplimiento del horario.

Y una vez definidas, dependiendo del resultado de esas conductas, proceder a su gradación. En los casos de faltas muy graves y graves, el nuevo tipo disciplinario parece estar muy definido y su sanción depende del resultado del abandono del servicio. Muy grave en el caso que el servicio al que no se comparece, se ausenta o se desatiende; sea de especial relevancia, atendidas su naturaleza y circunstancia; y grave, en otro caso.

En el caso de la falta leve, parece muy claro el tipo disciplinario que se define en colocarse en situación de no ser localizado para prestar un servicio. Pero, la pregunta a formular es: ¿qué diferencia existe entre el tipo disciplinario definido en la falta leve y en la grave? Consideramos que se ha producido un error en la tipificación que no ha sido detectado ni por el redactor del proyecto ni por las sucesivas revisiones a las que ha sido sometido el texto en las Cortes Generales.

En esta nueva tipificación podemos distinguir dos tipos disciplinarios distintos: incomparecencias, ausencias y desatenciones del servicio y la falta disciplinaria de localización para no estar disponible para el servicio.

2.7.1.4.1. *Incomparecencias, ausencias y desatenciones del servicio*

Según la Real Academia Española, la incomparecencia es “*falta de asistencia a un acto o lugar en que se debe estar presente*”, la ausencia “*acción y efecto de ausentarse o de estar ausente*” y en cuanto a la desatención se contemplan dos acepciones, la “*falta de atención o distracción y la descortesía, falta de urbanidad o respeto*”. Esta última acepción parece que no entra a configurar este tipo disciplinario.

⁵⁴⁷ FD 6º. STSJ Andalucía. Sala de lo Contencioso-Administrativo. 20-01-1997. (RJCA/1997/556).

Para definir la gravedad de la infracción se acude al tipo de servicio que se incumple. Si, atendiendo a la naturaleza y circunstancias, éste es de especial relevancia, la calificación es muy grave. En caso contrario, y según la literalidad de los tipos disciplinarios, podrá ser grave o leve. La única diferencia entre los dos tipos es la forma de redactar el precepto, una en sustantivo y otra en infinitivo:

Falta grave: *No comparecer a prestar un servicio, ausentarse de él, o desatenderlo.*

Falta leve: *La incomparecencia a prestar un servicio, la ausencia de él, la desatención*

Por lo tanto, la única interpretación que consideramos aceptable para este tipo disciplinario, es que sólo puede configurarse como falta muy grave, aquella conducta en la que el servicio sea relevante, y cuando no lo sea, tendremos que optar por la opción más favorable hacia el infractor, es decir tipificar la infracción como leve; con lo que dejamos sin aplicación posible la infracción tipificada como falta grave.

2.7.1.4.2. *Faltas de localización.*

Este tipo disciplinario se ha introducido en el actual régimen disciplinario para castigar el incumplimiento de la obligación que tiene el guardia civil de estar localizado para cumplir un servicio determinado.

La LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, al enumerar los deberes recoge que “*El Guardia Civil tendrá la obligación de comunicar en su unidad el lugar de su domicilio habitual o temporal con objeto de facilitar su localización. En todo caso, se deberán facilitar los medios de localización que permitan a todo Guardia Civil atender puntualmente sus obligaciones profesionales*”.⁵⁴⁸

La colocación en situación de no ser localizado, en casos diferentes a la prestación de un servicio, se recoge en otro ilícito disciplinario, como falta leve del art. 9.4, “... *la colocación en situación de no ser localizado*”, y que se ha estudiado en el apartado 2.6.3 Disponibilidad y residencia.

Lo mismo ocurre si aún estando localizado, se desatiende la petición realizada para prestar el servicio, en este caso el tipo infringido sería también el del art. 9.4. “... *la desatención del llamamiento para la prestación de un servicio ...*”.

2.7.1.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

2.7.1.5.1. *Abandono de servicio.*

En el régimen disciplinario de la Ertzaintza y de las PL,s del País Vasco, no se contempla esta infracción.

En el resto el abandono de servicio se recoge como infracción grave, salvo en el CNP, Policía Foral y las PL,s Navarras que se tipifica de muy grave.

⁵⁴⁸ Art. 21.2 LODDGC.

Tabla 56. Abandono de servicio.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy graves
CNP.		Abandono de servicio, salvo <u>causa mayor</u> que impida la comunicación
Mozos de Escuadra, Policía Canaria, Policía de Galicia, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Ceuta.		Abandono del servicio
La Rioja		Abandono de servicio
PL,s Valencia.		Abandono <u>injustificado</u> del servicio
FAG.		Abandono del servicio, <u>así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones encomendadas</u>
Policía Foral y PL,s Navarra	Abandono del servicio asignado <u>sin causa justificada</u>	Abandono de servicio, salvo causa de <u>fuerza mayor</u> que impida comunicar al superior dicho abandono.

2.7.1.5.2. Ausencias del servicio.

Cuando el abandono del servicio no llega a constituir una infracción muy grave o grave, los distintos regímenes optan por tipificar como infracciones graves o leves, las ausencias injustificadas del servicio. La mayor parte se inclinan por diseñar un sistema que diferencia la gravedad de las ausencias dependiendo de que el servicio que se desatiende sea de seguridad o no. En el primer caso lo consideran infracción grave y en el segundo leve.

En el caso de la Policía Foral y las PL,s de Navarra se tipifica siempre como infracción grave la ausencia injustificada de cualquiera tipo de servicio. Por el contrario, para la Policía Canaria, sólo se castiga como grave las ausencias de servicios de seguridad. Galicia y Murcia tipifican las ausencias del servicio siempre como faltas leves.

Tabla 57. Ausencias de servicio.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.	Ausencia		Ausencia cuando por su naturaleza y circunstancias sea de especial relevancia
Policía Foral y PL,s Navarra.		Ausencia injustificada	

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
FAS	Ausencia injustificada	Incumplir las obligaciones del centinela o de otro servicio de armas, transmisiones o guardia de seguridad, en tiempo de paz. Abandonar, en tiempo de paz, un servicio o guardia distintos de los incluidos en el apartado anterior o colocarse en estado de no poder cumplirlos	
Policía de Galicia y PL,s Galicia.			
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		Ausencia de un servicio de seguridad	
CNP y PL,s La Rioja y Murcia.	Ausencia de cualquier servicio		
PL Baleares, Ceuta y Valencia.		Ausencia injustificada, aun momentánea, de un servicio de seguridad	
Policía Canaria.			
FAS	Ausencias injustificadas	Incumplir las obligaciones del centinela o de otro servicio de armas, transmisiones o guardia de seguridad, en tiempo de paz. Abandonar, en tiempo de paz, un servicio o guardia distintos de los incluidos en el apartado anterior o colocarse en estado de no poder cumplirlos	

2.7.1.5.3. Faltas de asistencia.

Otra formulación que se utiliza para tipificar los tipos de infracciones de incumplimiento de la prestación del servicio consiste en castigar las faltas de asistencia al servicio según el número de veces que se produzca en un periodo determinado. La mayor parte se inclina por un sistema consistente en calificar como leve la primera inasistencia al servicio, y grave la tercera vez, si esta se produce en un espacio inferior a tres meses, siempre que las dos anteriores hayan sido castigadas como falta leve.

En el régimen disciplinario policial de Navarra, la primera falta de asistencia, se califica como infracción leve, de dos a cuatro, grave, y más de cuatro, muy grave; todas ellas en el período de tres meses.

Para los Mozos de Escuadra, la tercera falta de asistencia al servicio sin causa justificada en el período de seis meses se considera falta grave, mientras que para las PL,s de Cataluña, es suficiente una falta de asistencia para constituir esta misma infracción. En el sistema policial vasco, la falta grave se comete al permanecer tres días sin asistir servicio.

Tabla 58. Faltas de asistencia.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy graves
Mozos de Escuadra.		Tercera En seis meses	
PL,s Cataluña.		Inasistencia	
Ertzaintza y PL,s País Vasco	Inasistencias	Durante tres días	

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy graves
Policía de Galicia, PL,s Galicia, Murcia y Valencia.	Inasistencia	Tercera en tres meses. Las dos anteriores sancionadas	
CNP y PL,s La Rioja.			
Policía Canaria, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Ceuta, FAG.	Un día		
Policía Foral y PL,s Navarra.	Una sola vez En treinta días		Mas de tres En tres meses
			Cuarta falta
Guardia Civil.	Incomparecencia		Incomparecencia Cuando por su naturaleza y circunstancias sea de especial relevancia

2.7.1.5.4. Desatenciones o distracciones en el servicio.

Otro aspecto que sancionan algunos regímenes disciplinarios son los pequeños incumplimientos de los deberes del servicio que califican como desatenciones. La Ertzaintza y la Policía Foral Navarra tipifican el dormirse o ocuparse de distracciones que mermen la capacidad para realizar el servicio. Otros recogen el juego como motivo de distracción y lo tipifican como falta leve, siempre que perjudique la prestación del servicio. Es el caso de Guardia Civil, CNP, Policía Gallega, PL,s de Baleares y Fuerzas Armadas.

Tabla 59. Desatenciones o distracciones en el servicio.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil	La desatención en el servicio		La desatención en el servicio cuando por su naturaleza y circunstancias sea de especial relevancia
	La desatención del llamamiento para la prestación de un servicio		
CNP, Policía de Galicia y PL,s Galicia	Cualquier clase de juego que se lleve a cabo en dependencias oficiales siempre que perjudique la prestación del servicio o menoscabe la imagen policial		
Policía Foral y PL,s Navarra	Dormirse u ocuparse de distracciones que separen del grado de atención que requiera el servicio		
Ertzaintza y PL,s País Vasco		Dormirse u ocuparse de distracciones que separen del grado de atención que requiera el servicio	
PL,s Baleares	La práctica de cualquier clase de juego de azar que se realice durante la prestación del servicio		
FAS	El juego dentro de los recintos militares , siempre que no constituya un mero pasatiempo o recreo		

2.7.2. Faltas de puntualidad e incumplimientos de la jornada de trabajo.

2.7.2.1. Tipo disciplinario.

Leve: *Art. 9.7. El incumplimiento del horario de servicio o la falta de puntualidad en los actos de servicio, sin causa que lo justifique.*

2.7.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Leve: *Art. 7.5. La falta de puntualidad en los actos de servicio y las ausencias injustificadas de los mismos, si no constituyen infracción más grave.*

Supuso un 16% de las faltas leves, disminuyendo de forma constante a lo largo del tiempo pasando del 19% en 1992 al 12% en 2007. No disponemos de datos desagregados entre falta de puntualidad y ausencias.

2.7.2.3. Tramitación parlamentaria.

No sufrió variaciones en relación con el texto del proyecto de ley.

2.7.2.4. Análisis del tipo:

Según la Real Academia Española la falta de puntualidad consiste “*en no prestar el cuidado y diligencia en llegar a un lugar o partir de él a la hora convenida*”. A pesar de que en la redacción del tipo se utiliza la expresión actos de servicios, es suficiente una falta de puntualidad para poder cometer esta falta. Así lo viene recogiendo la jurisprudencia al señalar: “*Aunque en la descripción del tipo disciplinario no se ha dicho, por ejemplo, "falta de puntualidad en un acto de servicio", utilizándose por el contrario la expresión arriba transcrita en que la referencia es plural a los "actos de servicio", no se le debe conceder a ello mas relevancia que la que puede tener una opción estilística del legislador. Teniendo en cuenta la primordial importancia, ya recordada en el segundo Fundamento Jurídico, que tiene la puntualidad para la ejecución de los actos de servicio en el ámbito de la Institución militar, resultaría ciertamente absurdo que se hubiese de esperar a una falta reiterada de puntualidad para considerar cometida una simple infracción leve de esta índole, pues ello supondría dejar la formulación del reproche más suave que cabe en el plano disciplinario para el militar que, de modo habitual o al menos frecuente, incumpliese un deber de tanta transcendencia para el buen orden y funcionamiento de toda unidad castrense. A lo que cabe añadir, en una interpretación sistemática del tipo en cuestión, que las infracciones disciplinarias enumeradas en el art. 7, consisten, todas ellas, en concretas acciones u omisiones y no en formas de comportamiento, lo que quiere decir que, para integrar la falta leve de puntualidad ...*”.⁵⁴⁹

Añade el precepto que esta falta de puntualidad ha de ser injustificada. Esta redacción trae causa de la jurisprudencia acuñada en la aplicación de la infracción anterior. También ha señalado el Tribunal Supremo que la falta de puntualidad puede ser dolosa o culposa, “*el tipo disciplinario de falta de puntualidad en los actos de servicio, ... ,es de los que tienen un carácter indistintamente doloso o culposo porque casi tan reprochable en un militar es la falta de puntualidad consciente y deliberada como aquella en que se incurre por*

⁵⁴⁹ FD 5º. STS. Sala 5ª. 30-01-1997. (ROJ STS 550/1997).

probada dejadez o negligencia, con independencia de que ésta última, si no fuese sancionable con arreglo al mencionado tipo, lo sería incardinando la conducta, tratándose de un Guardia Civil.”⁵⁵⁰

En este artículo se ha incluido también el incumplimiento del horario de servicio. La regulación del mismo se realizaba, hasta el 1º de noviembre de 2010, mediante una Orden General⁵⁵¹ en la que se fijaba la jornada laboral en treinta y siete horas y media semanales en cómputo mensual. A partir de esta fecha, la Orden General que está en vigor es la 4/2010⁵⁵².

La jornada sigue siendo la misma, pero se introducen una serie de mejoras en la prestación del servicio. Con esta orden general se da cumplimiento al mandato legal establecido en el art. 28 LODDGC, estableciendo una regulación de la jornada y horario de servicio en la que, sin perjuicio de garantizar la atención a las necesidades de servicio derivadas del cumplimiento de sus funciones, se ha tenido en cuenta la conciliación de la vida familiar y laboral del Guardia Civil y la realidad social en la que el Cuerpo desempeña dichas funciones.

Esta norma recoge parte de la normativa ya existente en el Cuerpo, y se le ha añadido lo referente a la legislación vigente para el personal al servicio de la Administración General del Estado, llevándose a cabo la adaptación de estas normas a las características y diversidad de funciones desempeñadas en la Guardia Civil, donde, si bien existen puestos de trabajo en los que se desempeñan funciones administrativas o burocráticas, la mayoría de las mismas resultan ser de tipo operativo, lo que supone que la mayor parte de los servicios tienen un carácter ininterrumpido y permanente.

Se recoge la posible prestación del servicio en régimen de turnos, dentro de aquellas unidades en que así se establezca. No obstante, se remiten a un posterior desarrollo los aspectos concretos de su regulación. También se incluye la regulación del descanso semanal con las especificidades y excepciones que la norma determina y del correspondiente a las festividades de ámbito nacional, autonómico y local; así como se establece el conocimiento de la previsión del servicio con la debida antelación.

Por otro lado se incorporan también, tanto las medidas adicionales de flexibilidad horaria previstas para el personal al servicio de la Administración General del Estado, en las que se diferencia según se esté o no sometido a un horario fijo de jornada, como las reducciones de jornadas derivadas de la concesión de alguno de los permisos contemplados en el Estatuto Básico del Empleado Público.

2.7.2.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales y militar.

2.7.2.5.1. *Faltas de puntualidad.*

En todos los regímenes disciplinarios se tipifica como falta leve las reiteradas faltas de puntualidad. Normalmente el período a tener en cuenta para apreciar la reiteración es el mes, salvo el caso de las Policías Navarras, en las que consideran falta grave si son superiores a seis en un período de tres meses.

⁵⁵⁰ FD 4º. STS. Sala 5ª. 30-01-1997. (ROJ STS 550/1997).

⁵⁵¹ OG nº 37, de 23 de septiembre de 1997, sobre regulación del régimen de prestación del servicio. (BOC nº 28, 10-10-1997).

⁵⁵² OG nº 4, de 16 de septiembre de 2010, normas sobre jornada y horario de servicio del personal del Cuerpo de la Guardia Civil. (BOC nº 37, 21-09-2010).

Tabla 60. Faltas de puntualidad.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil	La falta de puntualidad en los actos de servicio		
CNP, PL,s Galicia y La Rioja,	Las repetidas faltas de puntualidad en los 30 días precedentes		
Policía de Galicia, PL,s Galicia, Murcia, Valencia y Ceuta.	Las reiteradas faltas de puntualidad		
Ertzaintza, PL,s País Vasco y FAS	Las de puntualidad en el servicio		
Mozos de Escuadra, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Cataluña y Madrid.	Las faltas repetidas de puntualidad en un mismo mes sin causa justificada		
Policía Foral y PL,s Navarra.	Las repetidas faltas de puntualidad en los 30 días precedentes	La tercera falta de puntualidad , sin causa justificada, en un periodo de tres meses	La cuarta falta de puntualidad , sin causa justificada
		cuando las dos anteriores hubieran sido objeto de sanción por falta leve	cuando se haya sido sancionado previamente por falta grave
PL,s Castilla y León.	Dos o más faltas de puntualidad en un mismo mes sin causa justificada		

2.7.2.5.2. Incumplimiento de la jornada de trabajo.

Como ocurría en el caso de las faltas de puntualidad, el incumplimiento de la jornada de trabajo se suele considerar falta leve. Las Policías Locales de Murcia y Ceuta siguen un modelo semejante al de los Funcionarios de la Administración General, en el que, cuando el incumplimiento injustificado de la jornada suponga un mínimo de diez horas al mes se convierte en falta grave.

Las Policías de Navarra se inclinan por tipificar como falta leve el incumplimiento por una sola vez en el período de tres meses. Como falta grave en número no superior a cuatro y como muy grave si supera este número en el plazo ya mencionado de tres meses. En las Policías Locales de Murcia también se sanciona al superior que consiente esta conducta.

Tabla 61. Incumplimiento jornada de trabajo.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.	El incumplimiento del horario de servicio		
Mozos de Escuadra.	El incumplimiento de la jornada de trabajo		
CNP, Policía Canaria, Policía de Galicia, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Galicia, La Rioja, Madrid y Valencia.			
PL,s Murcia.		El incumplimiento de la jornada de trabajo Que suponga un mínimo de diez horas al mes	
PL Ceuta y FAG.			

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía Foral y PL,s Navarra.	El incumplimiento de la jornada de trabajo		
	Una sola vez En treinta días	No superior a cuatro En tres meses	Superior a cuatro En tres meses

2.7.2.5.3. *Evasión de los sistemas de control de horarios.*

Esta infracción sólo se tipifica en los regímenes disciplinarios de la Policía Canaria, la Policía Local de Ceuta y en los Funcionarios de la Administración General del Estado.

Tabla 62. Evasión de los sistemas de control.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias
	Graves
Policía Canaria, PL. Ceuta y FAG.	Las acciones u omisiones dirigidas a evitar los sistemas de control de horario o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada laboral

2.7.3. Perturbación del servicio.

2.7.3.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.12. La grave perturbación del servicio.*

2.7.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No existía infracción similar.

2.7.3.3. Tramitación parlamentaria.

Tanto el Grupo Parlamentario Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁵⁵³ como Ezquerra Republicana⁵⁵⁴ presentaron sendas enmiendas de supresión por considerar que este tipo disciplinario no respetaba el principio de tipicidad y que lo que pretendía preservarse con él encontraba acomodo en otros preceptos del proyecto de ley. Esta proposición no fue aceptada.

2.7.3.4. Análisis del tipo:

Este tipo disciplinario es ajeno a la regulación disciplinaria militar y proviene de la falta grave del reglamento de régimen disciplinario de los funcionarios⁵⁵⁵, aún vigente en lo referente a este tipo de faltas. Perturbación, según la RAE, significa acción de “*inmutar, trastornar el orden y concierto, o la quietud y el sosiego de algo o de alguien*”, referido a este tipo disciplinario podríamos definirla como conducta consistente en la alteración del orden o del desarrollo normal de las funciones asignadas a la Guardia Civil.

El bien jurídico que se trata de proteger, en nuestra opinión, es la eficacia de la Institución en el desempeño de las funciones encomendadas. En este tipo se castigan todas aquellas conductas cuyo resultado sea la grave perturbación del servicio, por lo que es difícil imaginar una conducta concreta para perfeccionarlo. Nos encontramos ante un tipo disciplinario no autónomo que opera bajo el principio de generalidad-especialidad. Lo normal será que la conducta antijurídica ya este recogida en otro tipo y se opere la especialidad de la gravedad en el resultado. El daño producido por la perturbación, que debe ser grave, no forma parte del tipo, sino que se debe tener en cuenta para la gradación de la infracción. Sin embargo, si se trata de daños muy graves o leves, hemos de acudir a otras figuras especializadas para su castigo.

2.7.3.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Sólo la Guardia Civil, la Policía de Canarias y los Funcionarios de la Administración General del Estado tienen tipificada la infracción de perturbar gravemente el servicio.

Tabla 63. Perturbación del servicio.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias
	Graves
Guardia Civil, Policía Canaria y FAG.	La grave perturbación del servicio

⁵⁵³ Enmienda nº 42. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 40.

⁵⁵⁴ Enmienda nº 194. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 84.

⁵⁵⁵ Art. 7.1.n RD 33/1986 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado. (BOE nº 15, 17-01-1986).

2.7.4. Simulación de enfermedad.

2.7.4.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.11. La falta de prestación del servicio amparándose en una supuesta enfermedad, así como la prolongación injustificada de la baja para éste.*

2.7.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.9. Dejar de prestar servicio amparándose en una supuesta enfermedad o prolongando la baja para el mismo.*

El peso de esta infracción entre las faltas graves fue del 4,7% a lo largo del periodo de vigencia de la norma disciplinaria, apreciándose un descenso hasta el 2%.

2.7.4.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

2.7.4.4. Análisis del tipo:

Este tipo disciplinario es prácticamente idéntico al existente en la anterior regulación. El concepto de servicio a que se alude en el mismo debemos entenderlo como toda actividad profesional ejercida por los miembros de la Guardia Civil para cumplir o facilitar el cumplimiento de cualquiera de las misiones que se le asignan al Cuerpo en la LOFCS.

Los guardias civiles tienen la obligación de someterse a los reconocimientos psicofísicos necesarios para determinar su aptitud para el servicio⁵⁵⁶. El desarrollo reglamentario en lo referente al seguimiento de las bajas médicas por insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas se ha llevado a cabo mediante una Orden General de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil del año 2007⁵⁵⁷. Se entiende por insuficiencia temporal de condiciones psicofísicas, aquella situación en la que el guardia civil, por enfermedad o accidente, se encuentra incapacitado para el desempeño del servicio. La competencia para la realización y control, y el ejercicio de la inspección médica corresponde al Servicio de Asistencia Sanitaria de la Guardia Civil, si bien los partes de baja, confirmación y alta podrán ser suscritos por el médico que asista al enfermo o lesionado, que obligatoriamente debe estar colegiado y pertenecer a los cuadros médicos de ISFAS o entidades colaboradoras.

El núcleo de la conducta típica es cesar de o no ocuparse, abandonar, apartarse, terminar o desentenderse el servicio y se puede cometer en dos modalidades. La primera consiste en la *falta de prestación del servicio amparándose en una supuesta enfermedad*. Para poder imputar la comisión de esta infracción lo primero que se requiere es probar la no existencia de enfermedad; ya que, según tiene manifestado el Tribunal Supremo, “*lo que debemos sostener es que quien se da de baja por enfermo, ha de suponerse que lo está, y quien afirme lo contrario deberá recabar, bien del interesado o de los servicios médicos,*

⁵⁵⁶ Art. 23 LODDGC.

⁵⁵⁷ OG nº 11, de 18 de septiembre de 2007, sobre bajas para el servicio por motivos de salud. (BOC nº 26, 20-09-2007).

aquellos datos que le permitan afirmar la certeza o no de la enfermedad, y si no hay tal padecimiento, deducir una simulación”.⁵⁵⁸

El segundo subtipo que se contempla es el de *prolongar la baja*, requiriéndose intencionalidad, ya que la doctrina de la Sala Quinta del Tribunal Supremo señala “*contenida -entre otras- en las SSTS de 26 de abril de 1999 y la n° 118/02, que el tipo disciplinario contemplado en el art. 8.9° de la LORDGC, exige una actuación maliciosa, fraudulenta, engañosa o desleal por parte del sujeto activo de la infracción, pues el verbo típico "prolongar" describe una acción intencional. Se trata, por tanto, de una prolongación injustificada que tiene que derivarse de una actuación engañosa del obligado a prestar el servicio. Más aún, este elemento intencional tiene que deducirse de hechos concluyentes que han de recogerse en el factum sentencial (así se dice, entre otras, en la STC n°209/2002)*”.⁵⁵⁹

2.7.4.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En la mayor parte de los regímenes se contempla esta infracción como una falta grave, en sus dos modalidades, inmediata o diferida, salvo en la Policía Local de Ceuta que se sanciona como muy grave. Y por el contrario, en el caso de las Policías Locales de Murcia, el tratamiento es de falta leve.

En la regulación de la Ertzaintza, Policía Foral, Policías Locales de Navarra y País Vasco se sanciona expresamente realizar actividades que puedan perjudicar o prolongar el restablecimiento de las condiciones físicas o psíquicas necesarias para la prestación del servicio.

Tabla 64. Simulación de enfermedad.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil y FAS.		No prestar servicio, alegando supuesta enfermedad. Prolongación injustificada de la baja	
PL. Ceuta.			No prestar servicio, alegando supuesta enfermedad. Prolongación injustificada de la baja
CNP		No prestar servicio, alegando supuesta enfermedad	
PL,s Murcia.	No prestar servicio, alegando supuesta enfermedad o simulando mayor gravedad		
Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid y Valencia.		No prestar servicio, alegando supuesta enfermedad o simulando mayor gravedad	
Ertzaintza, Policía Foral, PL,s Navarra y País Vasco.		Realizar actividades que puedan perjudicar o prolongar el restablecimiento de las condiciones físicas o psíquicas necesarias para la prestación del servicio	

⁵⁵⁸ FD 3°. STS. Sala 5ª. 23-12-1993. (ROJ STS 9147/1993).

⁵⁵⁹ FD 6°. STS. Sala 5ª. 26-05-2005. (ROJ STS 3388/2005).

2.8. DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS.

2.8.1. Acatamiento a la Constitución y al ordenamiento jurídico.

2.8.1.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.1. El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de sus funciones y la realización de actos irrespetuosos o la emisión pública de expresiones o manifestaciones contrarias al ordenamiento constitucional o al Rey y a las demás instituciones por ella reconocidas.*

Grave: *Art. 8 1. La comisión de actos que atenten a la dignidad de las instituciones o poderes del Estado, de las Comunidades Autónomas o Administraciones Locales, a las personas o autoridades que los encarnan o a sus símbolos; así como la observancia de conductas gravemente contrarias a la dignidad de la Guardia Civil.*

2.8.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.1. Manifestar una actitud abiertamente contraria al ordenamiento constitucional o a SM El Rey.*

Solamente se ha sancionado esta conducta una vez, concretamente en el año 1992.

2.8.1.3. Tramitación parlamentaria.

El grupo Parlamentario Popular en el Congreso propuso una enmienda⁵⁶⁰ al art. 7.1 de mejora técnica, que fue aceptada por la Ponencia inicial, que añadía “a las demás instituciones por ella reconocidas”.

2.8.1.4. Análisis del tipo:

El primer deber que se le impone a los miembros de la Guardia Civil es el de respetar la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico⁵⁶¹. Esta obligación es el reflejo del deber genérico que se impone a todos los ciudadanos en el art. 9.1 de la Constitución Española, de cumplir con el ordenamiento jurídico. En este tipo disciplinario se recogen dos conductas distintas: Por una parte el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y por otro del deber de respeto al ordenamiento constitucional, al Rey o a las demás instituciones reconocidas en la Carta Magna. Fidelidad significa, según la RAE, “*lealtad, observancia de la fe que alguien debe a otra persona*”. Y sólo es exigible de los guardias civiles en el ejercicio de sus funciones, para de esta forma dejar al margen el derecho a la libertad de pensamiento que cada uno tiene como ciudadano. Este deber de fidelidad ciega, lo es sólo hacia la Constitución, puesto que las conductas enfocadas a desprestigiar otras instituciones tienen cabida en otros tipos disciplinarios.

La segunda conducta sancionable en este tipo es la del incumplimiento del deber de respeto. Según la RAE, respeto significa “*veneración, acatamiento que se hace a alguien*”. Aquí ya no se exige una creencia ciega en lo que hay que cumplir, y por eso se puede cometer tanto en el ejercicio de sus funciones como fuera de ellas. Esta infracción se puede

⁵⁶⁰ Enmienda nº 130. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 67.

⁵⁶¹ Art. 15 LODDGC.

perfeccionar de dos formas distintas: *realización de actos irrespetuosos o emisión pública de expresiones o manifestaciones*. Estos actos o manifestaciones tienen que estar referidas al ordenamiento constitucional, al Rey y a las demás instituciones recogidas en la Constitución.

A la hora de apreciar esta infracción disciplinaria hemos de tener en cuenta que estas conductas también pudieran constituir ilícitos penales, concretamente injurias⁵⁶² o utilización de la imagen⁵⁶³ del Rey y su familia, al Gobierno y otras instituciones⁵⁶⁴, a los Ejércitos o Fuerzas de Seguridad⁵⁶⁵ y ultrajes a España y sus símbolos siempre que se realicen con publicidad⁵⁶⁶. Y para los guardias civiles, dada su condición de militares, pudieran incurrir también en los delitos militares de ofensas y ultrajes a la nación⁵⁶⁷ e injurias a Ejércitos e Instituciones⁵⁶⁸. Si las conductas consisten en atentar contra la dignidad de las instituciones o poderes del Estado, de las Comunidades Autónomas o Administraciones Locales, o de las personas o autoridades que los encarnan o sus símbolos, la infracción cometida se cataloga como falta grave.

2.8.1.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En la mayor parte de los regímenes se sanciona el incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución y/o Estatutos de Autonomía, en el ejercicio de sus funciones, salvo en el caso de las PL,s de Valencia en las que constituye también falta muy grave si el incumplimiento de este deber se produce fuera del ejercicio de las funciones policiales.

⁵⁶² Art. 490.3 CP. “*El que calumniare o injuriare al Rey o a cualquiera de sus ascendientes o descendientes, a la Reina consorte o al consorte de la Reina, al Regente o a algún miembro de la Regencia, o al Príncipe heredero de la Corona, en el ejercicio de sus funciones o con motivo u ocasión de éstas, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años si la calumnia o injuria fueran graves, y con la de multa de seis a doce meses si no lo son*”.

⁵⁶³ Art. 491 CP. “*1. Las calumnias e injurias contra cualquiera de las personas mencionadas en el artículo anterior, y fuera de los supuestos previstos en el mismo, serán castigadas con la pena de multa de cuatro a veinte meses. 2. Se impondrá la pena de multa de seis a veinticuatro meses al que utilizare la imagen del Rey o de cualquiera de sus ascendientes o descendientes, o de la Reina consorte o del consorte de la Reina, o del Regente o de algún miembro de la Regencia, o del Príncipe heredero, de cualquier forma que pueda dañar el prestigio de la Corona*”.

⁵⁶⁴ Art. 504.1 CP. “*1. Incurrirán en la pena de multa de doce a dieciocho meses los que calumnien, injurien o amenacen gravemente al Gobierno de la Nación, al Consejo General del Poder Judicial, al Tribunal Constitucional, al Tribunal Supremo, o al Consejo de Gobierno o al Tribunal Superior de Justicia de una Comunidad Autónoma*”.

⁵⁶⁵ Art. 504.2 CP. “*Los que injuriaren o amenazaren gravemente a los Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, serán castigados con la pena de multa de doce a dieciocho meses*”.

⁵⁶⁶ Art. 543. CP. “*Las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas, efectuados con publicidad, se castigarán con la pena de multa de siete a doce meses*”.

⁵⁶⁷ Art. 89 CPM. “*El militar que ofendiere o ultrajare a la Nación española, su Bandera, Himno o alguno de sus símbolos o emblemas será castigado con la pena de uno a seis años de prisión, pudiendo imponerse además, la pena de pérdida de empleo. Cuando el delito fuere cometido con publicidad o cualquier medio de difusión se impondrá la pena de tres a diez años de prisión. El militar que ofendiere o ultrajare a las insignias o emblemas militares será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a cuatro años*”.

⁵⁶⁸ Art. 90 CPM. “*El militar que de palabra, por escrito, o por cualquier medio de publicidad injuriare a los Ejércitos o Instituciones, Armas, Clases o Cuerpos determinados de los mismos será castigado con la pena de prisión de tres meses y un día a seis años*”.

Tabla 65. Acatamiento a la Constitución y/o Estatutos.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Muy Graves		
PL,s Valencia.	Deber de fidelidad	Constitución	En el ejercicio de sus funciones
Guardia Civil, CNP, PL,s Baleares, Castilla y León, Madrid, Murcia y Ceuta.			
Mozos de Escuadra, Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s Canarias, Cantabria, Cataluña y Galicia y La Rioja.		Estatutos de Autonomía	
Policía Foral y PL,s Navarra	Deber de respeto	Régimen Foral Constitución o Leyes	En el ejercicio de la función pública
FAG		Constitución Estatutos de Autonomía	

Solamente se contempla como infracción la realización de actos irrespetuosos o la emisión pública de expresiones o manifestaciones contrarias al orden constitucional o al Rey y demás instituciones, en la Guardia Civil y en las FAS.

Tabla 66. Actos irrespetuosos con el Rey e Instituciones.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil			Actos irrespetuosos o emisión pública de expresiones o manifestaciones contrarias orden. constitucional o al Rey y demás instituciones
FAS	Emitir o tolerar expresiones y actos Levemente irrespetuosos irrespetuosos Constitución, órganos, instituciones y poderes o las personas y autoridades que las encarnan, Corona, Bandera, Escudo e Himno nacionales y FAS, Cuerpos y otros institutos o cuerpos de naturaleza militar, así como sus mandos y autoridades militares.		Expresiones o actos con trascendencia pública actitud gravemente contraria a la Constitución o a SM el Rey

2.8.2. Neutralidad e imparcialidad.

2.8.2.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.2. La violación de la neutralidad o independencia política o sindical en el desarrollo de la actuación profesional.*

2.8.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.3. Infringir gravemente su deber de neutralidad política, realizando actos irrespetuosos o emitiendo públicamente expresiones contrarias al ordenamiento constitucional, a los símbolos, Instituciones o autoridades del Estado, de las Comunidades Autónomas o de las Corporaciones Locales, a los Parlamentarios o a los representantes de otros Estados cuando no constituya delito.*

Estas conductas se han sancionado en muy pocas ocasiones, concretamente ocho, principalmente al inicio de la vigencia de la norma. Desde el año 2000 sólo se ha impuesto una sanción por esta infracción.

2.8.2.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

2.8.2.4. Análisis del tipo:

En la anterior regulación se recogía en un tipo disciplinario la violación del deber de neutralidad política que requería la realización de actos irrespetuosos o emitiendo públicamente opiniones. En la actual regulación estas concretas conductas han pasado a formar un tipo independiente, el del art. 7.1, referido al acatamiento al ordenamiento jurídico, y se ha tipificado uno nuevo que engloba las demás conductas que vulneran el deber de imparcialidad política y sindical exigido a los miembros del Cuerpo.

Este tipo se crea para castigar el incumplimiento de la obligación recogida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁵⁶⁹ y de Derechos y Deberes del Guardia Civil⁵⁷⁰ en la que se señala que en el cumplimiento de sus funciones se deberán actuar con absoluta neutralidad política y sindical.

Estas conductas han de producirse en el desarrollo de la actividad profesional, pues así lo requiere el tipo disciplinario y puede cometerse por realizar actos, prevaliéndose de la condición de guardia civil, que pongan en situación de ventaja o desventaja a alguna organización política o sindical, o a sus afiliados; o también dirigidos a variar la libre expresión manifestada en un proceso electoral. En nuestra opinión esta infracción disciplinaria muy grave va a plantear muchos problemas a la hora de su aplicación, ya que existen otras dos muy similares en cuanto al contenido, la del art. 7.3, desarrollo de actividades políticas o sindicales y art. 7.5, grave obstaculización del ejercicio de los derechos fundamentales y las libertades públicas de los ciudadanos.

⁵⁶⁹ Art. 5.1.b LOFCS.

⁵⁷⁰ Art. 18.2 LODDGC.

2.8.2.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Este tipo disciplinario, con esta formulación, no está recogido en todos los regímenes disciplinarios, y en el caso de las Policías Locales de las Islas Baleares se considera infracción grave. En el caso de las Fuerzas Armadas sólo se tipifica como falta leve.

Llama la atención que el régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía no lo haya recogido, sobre todo al haber reproducido muchos de los tipos del de la Guardia Civil.

Tabla 67. Neutralidad e imparcialidad.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.			Violación neutralidad o independencia política o sindical en el desarrollo de la actuación profesional
Policía Foral, PL,s Navarra y Ceuta.			Violación neutralidad o independencia políticas
Policía Canaria.			En procesos electorales de cualquier naturaleza o ámbito
			En situaciones o decisiones políticas de cualquier naturaleza
PL,s Canarias, Cantabria y Madrid.			Incumplimiento deber de imparcialidad
FAG.			Violación imparcialidad En procesos electorales de cualquier naturaleza o ámbito
PL,s Baleares.		Violación neutralidad o imparcialidad política	
FAS.	Expresar públicamente opiniones que supongan infracción deber de neutralidad en relación con diversas opciones políticas o sindicales o que afecten al debido respeto a decisiones de Tribunales de Justicia		

2.8.3. Pertenencia a sindicatos y partidos políticos.

2.8.3.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.3. La promoción o pertenencia a partidos políticos o a sindicatos, así como el desarrollo de actividades políticas o sindicales.*

2.8.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.7. Promover o pertenecer a partidos políticos o sindicatos, o desarrollar actividades políticas o sindicales.*

Durante los cuatro primeros años de vigencia se impusieron sanciones por esta infracción; 2, 3 ,9 ,2 respectivamente, dejando de imponerse en los restantes años salvo en 2002 y 2003 que se sancionaron 2 conductas cada año.

2.8.3.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario Coalición Canaria-Nueva Canarias presentó una enmienda⁵⁷¹ de supresión justificándola en que las actividades sindicales de los miembros de la Guardia Civil, sin entrar a considerar si estos, están o no, sujetos a la jurisdicción militar, siempre serán constitutivas de delito ya que el derecho de sindicación les está expresamente prohibido no por la normativa militar, sino por la LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en cuyo art. 1.3 establece que quedan exceptuados del ejercicio del derecho de sindicación los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar. Dado que el Proyecto de Ley no contemplaba la derogación de lo establecido en la citada Ley de Libertad Sindical este Grupo Parlamentario consideraba que se debe suprimir este artículo por considerarlo en todo caso delito. La enmienda no prosperó y el texto del proyecto fue el que vio la luz en la promulgación de la ley.

2.8.3.4. Análisis del tipo:

La Guardia Civil se ha ido adaptando progresivamente a la realidad social y a las necesidades que el servicio a los ciudadanos han demandado a lo largo de la dilatada historia del Cuerpo. Un hito esencial lo constituyó la aprobación de la Constitución Española de 1978 y que culminó con la promulgación de la Ley Orgánica de Derechos y Deberes de los guardias civiles de 2007.

En esta Ley se aborda la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas, reconocidos y garantizados para todos los ciudadanos, a los guardias civiles, dando cumplimiento a las previsiones constitucionales que los reconocen y garantizan, pero que a la vez determinan que para diferentes grupos o sectores de los servidores públicos se puedan establecer limitaciones o condiciones en su ejercicio, justificadas por las responsabilidades que se les asignan y que, en todo caso, están definidas y proporcionadas a la naturaleza y a la trascendencia que el mantenimiento de la seguridad pública exige de los responsables de su garantía.

En particular se limita la participación de los miembros del Instituto en la vida política y sindical, concretándose en la prohibición de:

⁵⁷¹ Enmienda nº 96. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 54.

- Organizar manifestaciones o reuniones de carácter político o sindical.⁵⁷²
- Ejercer el derecho de sindicación.⁵⁷³
- Fundar ni afiliarse a partidos políticos o sindicatos⁵⁷⁴
- Realizar actividades políticas o sindicales.⁵⁷⁵

Sin embargo pueden ejercer el derecho de voto, sufragio activo, que debe facilitársele por las Autoridades competentes, especialmente cuando deban prestar servicio coincidiendo con jornadas electorales y durante sus misiones en el extranjero.⁵⁷⁶ En cuanto al sufragio pasivo puede ejercerlo siempre que pasen a la situación de excedencia voluntaria, en la cual no están sometidos al régimen general de derechos y obligaciones de los miembros del Cuerpo.⁵⁷⁷

2.8.3.5. Tipificación en regimenes disciplinarios policiales.

Sólo se recoge esta infracción en la Guardia Civil y en las FAS.

Tabla 68. Pertenencia sindicatos y partidos políticos.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
GUARDIA CIVIL			Promoción o pertenencia a partidos políticos o a sindicatos Desarrollo de actividades políticas o sindicales.
FAS	Prestar colaboración a organizaciones políticas o sindicales.	Estar afiliado organización política o sindical. Ejercer cargos carácter político o sindical. Aceptar candidaturas políticas o sindicales.	

⁵⁷² Art. 8.1 LODDGC.

⁵⁷³ Art. 11 LODDGC.

⁵⁷⁴ Art. 15.2 LOFCS.

⁵⁷⁵ Art. 18.1 LODDGC.

⁵⁷⁶ Art. 10 LORDDGC.

⁵⁷⁷ Art. 83.1.a LRPGC.

2.8.4. Participación en huelgas o acciones sustitutivas.

2.8.4.1. Tipo disciplinario.

Muy grave: *Art. 7.14. La participación en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento del servicio.*

2.8.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No se contempla ningún tipo disciplinario similar.

2.8.4.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario Coalición Canaria-Nueva Canarias presentó una enmienda⁵⁷⁸ de supresión justificándola en los mismos motivos que en el art. 7.3, ya que consideraba que el caso específico de participación en huelgas, o en actividades sustitutivas de las mismas, son una manifestación clara de la acción sindical según la STC 219/2001⁵⁷⁹, y que la sindicación del personal de la Guardia Civil siempre será constitutiva de delito, no por normativa militar sino porque la LO 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, que lo prohíbe de forma expresa en su art. 1.3 de acuerdo con lo establecido en el art. 28 CE.

2.8.4.4. Análisis del tipo:

La Constitución Española⁵⁸⁰ reconoce el derecho de huelga como un derecho fundamental, y lo hace en favor de los trabajadores y para la defensa de sus intereses. Este derecho constitucionalmente protegido es el que se atribuye a las personas que presten en favor de otras un trabajo retribuido, cuando tal derecho se ejercita frente a los patrones o empresarios, para renegociar con ellos los contratos de trabajo. Sin embargo, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no pueden ejercer en ningún caso el derecho de huelga⁵⁸¹, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios según se señala en la Ley Orgánica que regula a los mismos. Esta misma prohibición se reitera en el Estatuto de los guardias civiles, no sólo como derecho subjetivo de los miembros del Cuerpo⁵⁸², sino también como derecho de las asociaciones profesionales⁵⁸³ en cuanto a la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo.

Esta infracción se puede cometer tanto por realizar la convocatoria de una huelga o acciones sustitutivas, como por adherirse a la convocada por otros colectivos que tengan derecho a la misma. A la hora de delimitar este tipo de infracción hemos de acudir a los derechos que tienen reconocidos las asociaciones profesionales.

⁵⁷⁸ Enmienda nº 97. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 54.

⁵⁷⁹ STC 219/2001, de 31 de octubre. (BOE nº 287 suplemento, 30-11-2001).

⁵⁸⁰ Art. 28.2 CE.

⁵⁸¹ Art. 6.8 LOFCS.

⁵⁸² Art. 12 LODDGC.

⁵⁸³ Art. 41 LODDGC.

2.8.4.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

La mayor parte de los regímenes disciplinarios tipifican como infracción muy grave la participación en huelgas y en acciones sustitutorias o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios. En el caso de los funcionarios, se sanciona también como muy grave el incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales.

En algunos casos, (Ertzaintza, Policía Canaria, Policía de Galicia, PL,s Baleares, Galicia, Murcia, País Vasco y Valencia), se sanciona como falta grave el promover o asistir a encierros o locales policiales u ocuparlos sin autorización.

Sólo en el caso de las Policías Locales de Murcia se contempla un tipo residual de falta leve consistente en realizar actos o declaraciones que vulneren los límites del ejercicio de la libertad sindical.

Tabla 69. Participación en huelgas o acciones sustitutas.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
FAG.			Actos encaminados coartar libre ejercicio derecho de huelga
Policía Canaria.		Actos o declaraciones vulneren límites ejercicio libertad sindical. Promover o asistir a encierros o locales policiales u ocuparlos sin autorización.	Incumplimiento obligación atender servicios esenciales caso de huelga
Ertzaintza, PL,s País Vasco y Valencia.			Participación en huelgas
Policía de Galicia, PL,s Galicia y La Rioja.		siempre cause perturbación grave	Participación huelgas, acciones sustitutorias o actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios
PL,s Baleares.		Promover o asistir a encierros o locales policiales u ocuparlos sin autorización.	
PL,s Murcia.	Actos o declaraciones vulneren límites ejercicio libertad sindical.	Ocupar locales municipales sin autorización	
Personal Seguridad Privada.		Ejercicio de los derechos sindicales o laborales al margen de lo dispuesto al respecto para los servicios públicos	
Guardia Civil, CNP, Mozos de Escuadra, Policía Foral, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Navarra y Madrid.			
Ceuta			Actos encaminados coartar libre ejercicio derecho de huelga

2.9. USO DE MEDIOS OFICIALES.

2.9.1. Uso de las armas.

2.9.1.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.23. La ostentación o utilización de armas sin causa justificada, así como su uso en acto de servicio o fuera de él infringiendo los principios y normas que regulan su empleo.*

2.9.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.6. Usar las armas en acto de servicio o fuera de él con infracción de las normas que regulan su empleo.*

Esta infracción supuso un 4,8% de las faltas graves, mostrando una tendencia descendente, comenzando con un peso específico del 11% para finalizar en el año 2007 con sólo el 2%.

2.9.1.3. Tramitación parlamentaria.

Ezquerria Republicana⁵⁸⁴ propuso que este ilícito disciplinario pasara a falta muy grave con la siguiente redacción: “*La utilización de armas en acto de servicio o fuera de él infringiendo los principios y normas que regulan su empleo*”. No se aceptó por la Ponencia.

2.9.1.4. Análisis del tipo:

Entre los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se encuentra el de que “*solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para su vida, su integridad física o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios a que se refiere el apartado anterior*”⁵⁸⁵.

Pero la impericia, las extralimitaciones, o el error no excusable, de obrar legítimamente son las causas más frecuentes que dan lugar a responsabilidad penal o disciplinaria. Con este tipo disciplinario se trata de poner freno a aquellas conductas que, sin llegar a constituir infracción penal, supongan una actuación arbitraria del guardia civil, que garantice una actuación correcta y eficaz, tanto en el transcurso del servicio como fuera de él.

Tal y como se recoge en la jurisprudencia “... *el otorgamiento de un título profesional crea, indudablemente, una presunción de competencia, que encuentra su fase negativa en la impericia, entendiéndose por tal la incapacidad técnica para el ejercicio de la profesión de que se trate y esa impericia tanto puede encontrar su fundamento causal en la ignorancia o en la defectuosa ejecución del acto requerido profesionalmente*”⁵⁸⁶.

- *Ostentación o utilización de armas sin causa justificada.*

La mayor parte de las sanciones que se imponían por el antiguo tipo disciplinario eran debidas a la mera ostentación del arma de fuego sin llegar a usarla, es decir sin efectuar

⁵⁸⁴ Enmienda nº 192. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 84.

⁵⁸⁵ Art. 5.2.c LOFCS.

⁵⁸⁶ FD 4º. STS. Sala 5ª. 30-09-1985. (ROJ STS 765/1985).

disparos, haciendo necesario realizar una aplicación extensiva del verbo usar que dada lugar a recursos por posible vulneración del principio de tipicidad. A partir de ahora, entran dentro del tipo conductas como la mera extracción del arma, la exhibición en lugares públicos, apuntar sin disparar o los accidentes domésticos con las mismas.

- *Uso de armas en acto de servicio o fuera de él.*

El núcleo de la prohibición que describe esta infracción radica en determinar si ha existido o no infracción de las normas que regulan el empleo de las armas en su vertiente exterior, es decir, en la ejecución de servicios sobre protección ciudadana u otras que reviertan directamente sobre los ciudadanos. La norma legal es el art. 5.2.d) de la LOFCS, que establece, como primera regla, el carácter restrictivo y excepcional del empleo de las armas, describiendo taxativamente, en una norma con rango de Ley Orgánica, los únicos supuestos legales en que deben ser integrados todos los casos de utilización: en las situaciones en que exista un riesgo racionalmente grave para la vida o integridad física (del agente) o las de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana y de conformidad con los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad.

Congruencia, referida a la capacidad de elegir entre un medio u otro susceptible de ser aplicado a una situación concreta. Antes de utilizar las armas de fuego existen otros medios coercitivos para solucionar la situación como son botes lacrimógenos, bolas de caucho, defensas, etc.

Oportunidad, que obliga a la no utilización de las armas de fuego si la misión encomendada puede cumplirse en otro tiempo y lugar con la apreciación de su necesidad en el supuesto dado.

Proporcionalidad, entendida como prohibición del exceso, y en la que debemos sopesar para su valoración la comparación de los bienes enfrentados, la obligación de causar el menos daño posible y la respuesta gradual y apropiada a cada situación.

Debido al elevado número de accidentes y supuestos de utilización inadecuada de armas de fuego se hizo necesaria la adopción de una norma de procedimiento para el esclarecimiento de este tipo de conductas que posibilitara su adecuado conocimiento por los mandos a fin de adoptar las medidas disciplinarias a que hubiera lugar. Esta norma fue una Circular⁵⁸⁷ de la Subdirección General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil. En ella se contempla que todo hecho en el que se haga uso, se esgriman o exhiban armas de fuego, tanto en el transcurso del servicio como fuera de él, así como los supuestos en que se produzcan disparos fortuitos, será objeto de una investigación realizada por un Oficial del Cuerpo de nivel mando de Compañía, como mínimo. En los supuestos de accidentes con armas de fuego deberán examinarse las conductas que los motivan desde la doble perspectiva de la eventual concurrencia de conductas imprudentes o negligentes con otras que muestran meramente la impericia del autor.

2.9.1.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Aparte de las conductas que se sancionan en la Guardia Civil, uso, ostentación o utilización de armas, en los diferentes regímenes policiales se sancionan además no portarla en los actos de servicio y el extravío, pérdida o sustracción, por negligencia grave o leve, o

⁵⁸⁷ Circular 1/1994, de 28 de febrero, de la Subdirección General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil, sobre utilización de armas de fuego.

inexcusable o simple, con un tratamiento no uniforme en cuanto a su gravedad como se puede apreciar en el cuadro adjunto:

Tabla 70. Uso de las armas.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía de Galicia.	Exhibición u ostentación	Uso u ostentación No portarla en los actos de servicio	
PL,s Galicia.		Extravío, pérdida o sustracción por negligencia grave. Utilizarla en acto de servicio o fuera de él creando alarma entre los ciudadanos o grave desprestigio del Cuerpo	
PL,s Baleares, Murcia, Valencia y Ceuta.		No portarla en los actos de servicio Extravío, pérdida o sustracción por negligencia inexcusable Exhibición Utilización en acto de servicio o fuera de él infringiendo las normas establecidas	
PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León y Madrid.		No portarla en los actos de servicio Pérdida o sustracción por negligencia inexcusable	
Guardia Civil.		Ostentación o utilización Uso acto de servicio o fuera infringiendo los principios y normas que regulan su empleo	
CNP y PL,s La Rioja.	Extravío, pérdida o sustracción por negligencia simple	Extravío, pérdida o sustracción por negligencia inexcusable No portarla en los actos de servicio	Ostentación causando grave perjuicio a cualquier persona o grave desprestigio del Cuerpo Utilización fuera del servicio Pérdida o sustracción por negligencia inexcusable
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		Exhibición Utilizar el arma en acto de servicio o fuera de él infringiendo las normas establecidas	
Mozos de Escuadra.		Extravío, pérdida o sustracción por negligencia simple	Uso inadecuado Pérdida o sustracción por negligencia inexcusable
PL,s Cataluña.		Pérdida o sustracción por negligencia simple	Pérdida o sustracción por negligencia inexcusable Exhibición Mal uso
Policía Canaria.			Pérdida o sustracción por negligencia inexcusable Utilización o exhibición , en acto de servicio o fuera de él, infringiendo las normas establecidas
Policía Foral y PL,s Navarra.		Exhibición o utilización de las armas reglamentarias con infracción de las normas que regulen su uso o fuera de los actos de servicio NO daños materiales o personales Extravío, pérdida o sustracción por negligencia Inexcusable No ir provisto en los actos de servicio del arma reglamentaria	SI daños materiales, personales o alarma pública Grave
Personal Seguridad Privada.			Incumplir las normas sobre tenencia fuera del servicio y sobre su utilización

2.9.2. Uniformidad y aseo.

2.9.2.1. Tipo disciplinario.

Leve: *Art. 9.10. El descuido en el aseo personal o el incumplimiento de las normas o instrucciones de uniformidad, así como ostentar sobre el uniforme cualquier insignia, condecoración o distintivo sin estar autorizado.*

Art. 9.11. Asistir de uniforme, estando fuera de servicio, a cualquier lugar o establecimiento incompatible con la condición de Guardia Civil.

2.9.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Leve: *Art. 7.16. El descuido en el aseo personal y la infracción de las normas que regulan la uniformidad.*

Esta infracción representó el 2,2% de las faltas leves, presentando una tendencia a la baja a lo largo del tiempo.

Leve: *Art. 7.17. El ostentar insignias, condecoraciones u otros distintivos militares o civiles, sin estar autorizado para ello.*

Salvo en el año 1993, en el que se sancionaron por este concepto 6 conductas, su aplicación ha sido insignificante, no aplicándose desde el año 2000.

Leve: *Art. 7.21. Acudir de uniforme a lugares o establecimientos incompatibles con la condición de guardia civil, salvo en actos de servicio.*

Sólo se han sancionado este tipo de conductas en 16 ocasiones, y con una distribución muy desigual.

2.9.2.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción inicial del art. 9.11 era: “*La presencia de uniforme en lugares o establecimientos incompatibles con la condición de Guardia Civil.*”⁵⁸⁸ El Partido Popular presentó una enmienda⁵⁸⁹ de mejora técnica con la redacción actual, que fue aceptada por la Ponencia en la Comisión de Interior del Congreso.

2.9.2.4. Análisis del tipo:

Se recogen dos tipos distintos en este apartado, el primero relacionado con el aseo y el segundo con la uniformidad. El cumplimiento de las normas sobre aseo y uniformidad ya las recogía el Duque de Ahumada en su Circular de 16 de enero de 1845, al señalar que “*No basta a los Guardias civiles presentarse aseados un día de revista, o cuando entren de servicio; deben estarlo constantemente para su buen porte y constante aseo; esto contribuirá, en gran manera, a granjearle la consideración pública, cuya circunstancia nunca deben perder de vista*”. Estas mismas recomendaciones se plasmarían posteriormente en los art,s 9 “*Lo bien colocado de sus prendas y su limpieza personal, han de contribuir en gran parte a granjearle la consideración pública*” y 10 “*El desaliño en el vestir infunde desprecio*” de Cartilla del Guardia Civil aprobada por Real Orden de 29 de julio de 1852.

⁵⁸⁸ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-1, 30-03-2007. Pág. 6.

⁵⁸⁹ Enmienda nº 158. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 74.

Actualmente la reglamentación referida al aseo la encontramos en una Circular⁵⁹⁰ del año 1996 de la entonces Subdirección General de Operaciones en la que se dictan las siguientes instrucciones, actualmente en vigor.

- *En los hombres el corte de pelo será el "clásico" en disminución hacia el cuello, de forma que éste quede al descubierto aproximadamente dos centímetros por encima del borde de la camisa, así como los pabellones auditivos. Por lo que atañe a las mujeres, el cabello se llevará recogido o en trenza cuando exceda en longitud del borde de la camisa, que permitirá encajar debidamente la prenda de cabeza, y su longitud no rebasará de la altura de los hombros).*
- *Las patillas, en los hombres, se cortarán horizontalmente, sin que desciendan por debajo de la altura media del pabellón de la oreja, ni asciendan tanto que queden suprimidas.*
- *El bigote no descenderá de las comisuras de los labios por sus bordes laterales, ni sus guías alcanzarán un desarrollo exagerado. Se mostrará siempre aseado y recortado de forma que deje visible el labio superior.*
- *La barba, que no estará separada del bigote, se llevará recortada con una longitud máxima de tres centímetros. El que aspire a dejársela esperará su crecimiento durante un período de permiso o convalecencia. El resto de la cara debe ir perfectamente afeitada, perfilando los bordes de la barba.*

Por lo que respecta a la uniformidad, el tipo actual no sólo contempla el incumplimiento de las normas dadas en esta materia⁵⁹¹, sino también de las instrucciones particulares que en un momento determinado puedan darse en relación con la uniformidad.

Otro tipo disciplinario que se sanciona es el de ostentar sobre el uniforme cualquier insignia, condecoración o distintivo sin estar autorizado. Según la RAE significan respectivamente “*cualquier señal, distintivo, o divisa honorífica; cruz, venera u otra insignia semejante de honor y distinción; e insignia, señal o marca*”. Al igual que la uniformidad el uso de estos distintivos está regulado en una orden general⁵⁹².

También se puede cometer una infracción relacionada con la uniformidad por asistir de uniforme, no estando de servicio, a cualquier lugar o establecimiento incompatible con la condición de Guardia Civil.

2.9.2.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

En casi todos los regímenes disciplinarios policiales se contempla como infracción leve el incumplimiento de las normas de uniformidad, destacando el régimen de las Policías Locales de Baleares que tipifica también esta falta en el caso de la utilización de las prendas reglamentarias de vestuario cuando se esté fuera de servicio. La asistencia de uniforme a lugares incompatible con la condición de militar, se sanciona con mayor gravedad en el caso de las Fuerzas Armadas que en la Guardia Civil.

⁵⁹⁰ Punto 2. Circular 3/1996, de 19 de junio, de la Subdirección General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil, sobre normas de uniformidad y policía. (BOC nº 18, 02-07-1996).

⁵⁹¹ OG nº 12, de 28 de diciembre de 2009, sobre uniformidad en el Cuerpo de la Guardia Civil. (BOC nº 1, 12-01-2010).

⁵⁹² OG nº 35, de 14 de agosto de 1997, sobre uso de distintivos en la Guardia Civil. (BOC nº 25, 10-09-1997).

Tabla 71. Uniformidad.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	Graves
PL,s Baleares.	Utilización injustificada piezas reglamentarias vestuario cuando no se vaya uniformado	Asistir de uniforme a cualquier manifestación o reunión pública
CNP, Policía Foral, Policía de Galicia, Policía Canarias, PL,s Galicia, La Rioja, Murcia, Navarra, Valencia y Ceuta.	Incumplimiento normas uniformidad	
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		Pérdida o sustracción por negligencia inexcusable o simple
Personal seguridad privada.		Incumplimiento normas uniformidad
Guardia Civil.	Asistir de uniforme, estando fuera de servicio, a cualquier lugar o establecimiento incompatible con la condición de Guardia Civil	
FAS.		Asistir de uniforme o haciendo uso de la condición militar a cualquier reunión pública o manifestación si tienen carácter político o sindical

Tabla 72. Distintivos y credenciales.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía Foral y PL,s Navarra.	Exhibición Ostentación		
	Pérdida o sustracción Simple negligencia		
Mozos de Escuadra.		Ostentación	Uso inadecuado
PL,s Cataluña		Pérdida o sustracción negligencia inexcusable	Exhibición y mal uso
PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León y Madrid.		Extravío, pérdida o sustracción por negligencia inexcusable	
Policía de Galicia y PL,s Galicia.	Extravío, pérdida o sustracción negligencia grave	No ir provisto de credenciales, distintivos de la categoría o cargo	
	Exhibición u ostentación de los distintivos y credenciales del cargo	Asistir haciendo uso u ostentación de los distintivos de identificación a cualquier manifestación o reunión pública	
CNP, Policía Canaria y PL,s La Rioja.		No ir provisto actos servicio	
PL,s Baleares, Murcia, Valencia y Ceuta.		Extravío, pérdida o sustracción por negligencia inexcusable	
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		Exhibir los distintivos de identificación	Ostentación con grave perjuicio a cualquier persona o grave desprestigio del Cuerpo

Tabla 73. Aseo.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Leves	
Guardia Civil, CNP, Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s Galicia, La Rioja, Murcia, Valencia, Ceuta y FAS.	Descuido	Aseo personal
Mozos de Escuadra, Policía Foral, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, Madrid y Navarra.		Presentación personal
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		Apariencia personal
PL,s Baleares.	Descuido en la presentación y la limpieza personal	

2.9.3. Uso y empleo de bienes públicos.

2.9.3.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.24. Causar daño grave en la conservación de los locales, material o demás elementos relacionados con el servicio o dar lugar, por negligencia inexcusable, a su deterioro, pérdida, extravío o sustracción.*

Leve: *Art. 9.9. El mal uso o descuido en la conservación de los locales, material y demás elementos de los servicios, así como el incumplimiento de las normas dadas en esta materia.*

2.9.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.12. La negligencia en la conservación y uso de los locales, material y demás elementos del servicio, causándole grave daño al mismo.*

Esta falta se ha sancionado en pocas ocasiones, representando sólo el 0,6% del total de infracciones graves.

Leve: *Art. 7.8. La negligencia en la conservación y uso de los locales, material y demás elementos del servicio.*

Ha supuesto un 5,2% del total de faltas leves, aumentando a lo largo del tiempo el número de faltas sancionadas, llegando en el año 2003 a casi el 8% de este tipo de infracciones.

Leve *Art. 7.25. Sustraer o deteriorar material o efectos de carácter oficial y de escasa entidad.*

Aunque al principio de la vigencia del Código disciplinario se aplicó en una treintena de ocasiones, ha ido desapareciendo a lo largo de los años, sancionándose en contadas ocasiones a partir del año 2000.

2.9.3.3. Tramitación parlamentaria.

El GP Popular en el Congreso presentó una enmienda⁵⁹³ de mejora técnica, que fue aceptada por la Ponencia, sustituyendo la expresión “*la causación de daños graves*” por “*causar daños graves*”.

Por lo que respecta a la falta leve no sufrió modificación.

2.9.3.4. Análisis del tipo:

Podemos distinguir los siguientes tipos disciplinarios:

- *Causar daño grave en la conservación de los locales, material o demás elementos relacionados con el servicio.*

Se trata de una conducta dolosa en la que se exige que se cause un grave daño. Para cuantificar el mismo hemos de acudir a cada caso concreto, atendiendo no solo a la valoración económica del daño sino también a los efectos que produce la no disponibilidad para el servicio del bien dañado.

⁵⁹³ Enmienda nº 148. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 71.

El valor debe ser inferior a 300,51 €, ya que si es superior y existe dolo estaríamos ante un delito del Código Penal.⁵⁹⁴

- Deterioro, pérdida, extravío o sustracción, por negligencia inexcusable.

El deterioro supone el menoscabo del bien, aunque siga existiendo con un valor inferior. La pérdida exige la desaparición del bien como consecuencia del daño sufrido, por lo menos en cuanto a su uso normal. El extravío no requiere que el bien se dañe, sino solamente que desaparezca la posesión. Y la sustracción tiene que estar referida al hurto o robo por un tercero, debido a la actitud negligente del encargado de la custodia.

Estas conductas tienen que haberse producido por negligencia inexcusable, que podemos equiparar a la imprudencia grave del Código Penal. Si la cuantía supera los 80.000 € podríamos encontrarnos ante el ilícito penal de daños culposos.⁵⁹⁵

- Mal uso o descuido en la conservación de los locales, material y demás elementos de los servicios.

El mal uso hace referencia a una utilización inadecuada o incorrecta, a darle una utilización al bien no prevista por los usos corrientes o con el incumplimiento de las instrucciones de utilización; el descuido se refiere a no poner el cuidado exigible en cuanto al mantenimiento del bien.

- Incumplimiento de las normas dadas en la conservación de locales, material o demás elementos relacionados con el servicio.

Se recogen en esta falta el incumplimiento de todo tipo de normas, órdenes o instrucciones relacionados con la conservación y uso de todos los elementos relacionados con el servicio.

⁵⁹⁴ Art. 265 CP. “El que destruyere, dañare de modo grave, o inutilizare para el servicio, aun de forma temporal, obras, establecimientos o instalaciones militares, buques de guerra, aeronaves militares, medios de transporte o transmisión militar, material de guerra, aprovisionamiento u otros medios o recursos afectados al servicio de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, será castigado con la pena de prisión de dos a cuatro años si el daño causado excediere de cincuenta mil pesetas.”

⁵⁹⁵ Art. 267 CP. “Los daños causados por imprudencia grave en cuantía superior a 80.000 euros, serán castigados con la pena de multa de tres a nueve meses, atendiendo a la importancia de los mismos. Las infracciones a que se refiere este artículo sólo serán perseguibles previa denuncia de la persona agraviada o de su representante legal. El Ministerio Fiscal también podrá denunciar cuando aquélla sea menor de edad, incapaz o una persona desvalida. En estos casos, el perdón de la persona agraviada o de su representante legal extinguirá la pena o la acción penal, sin perjuicio de lo dispuesto en el segundo párrafo del número 4º del artículo 130 de este Código”.

2.9.3.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Tabla 74. Uso y empleo de medios públicos.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias					
	Leves		Graves		Muy Graves	
Guardia Civil, CNP, Ertzaintza, Policía de Galicia y PL,s Galicia, La Rioja y País Vasco.	Mal uso o descuido		Daños graves		Negligencia inexcusable	
			Deterioro, pérdida, extravío o sustracción			
Policía Foral, PL,s Murcia, Navarra y Valencia.	Incumplimiento normas dadas en esta materia.		Daños graves		Negligencia inexcusable	
			Pérdida, extravío o sustracción			
Policía Canaria.			Daños graves		Daños	Dolo
					Negligencia	
Mozos De Escuadra y PL,s Cataluña.	Descuido	si no produce perjuicios graves	Daños graves	Negligencia o mala fe	Daños muy graves	Negligencia o mala fe
PL,s Baleares.	Mal uso o descuido		Daños graves		Negligencia inexcusable	
			Extravío			
PL. Ceuta	Mal uso o descuido Incumplimiento normas Mala utilización material transmisiones, con comunicados impropios de la función policial Falta diligencia conservación o custodia		Daños graves		Destruir, abandonar o sustraer caudales, material o efectos de carácter oficial.	
FAG.						
PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León y Madrid.			Daños	Dolo o culpa grave		
FAS.	Descuido, Deterioro o posesión con conocimiento de su ilícita procedencia o facilitarlos a terceros. Sustracción de escasa cuantía Daños leves		Destruir, abandonar, deteriorar cuando su cuantía no constituya delito Adquirir o poseer dicho material o efectos con conocimiento de su ilícita procedencia o facilitarlos a terceros			

2.9.4. Empleo para uso propio.

2.9.4.1. Tipo disciplinario.

Grave: *Art. 8.25. Usar para fines propios, sustraerlos para otro fin o facilitar a terceros recursos, medios o información de carácter oficial con grave perjuicio para la Administración.*

2.9.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Grave: *Art. 8.24. Emplear para usos particulares medios o recursos de carácter oficial o facilitarlos a un tercero cuando no constituya delito.*

2.9.4.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Popular en el Congreso presentó una enmienda⁵⁹⁶ de mejora técnica que se admitió directamente por la Ponencia. La redacción original de este artículo era: *“El empleo para usos particulares, la sustracción para otro fin o la facilitación a terceros de medios, información o recursos de carácter oficial, cuando resulte grave perjuicio para la Administración”*.⁵⁹⁷

2.9.4.4. Análisis del tipo:

Los guardias civiles son responsables personal y directamente de los actos que lleven a cabo en su actuación profesional, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial en que puedan incurrir. En este tipo se sancionan varias conductas, todas ellas relacionadas con los *recursos o medios de carácter oficial* que se ponen a disposición de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para el cumplimiento de la misión encomendada.

El concepto que aquí se utiliza es, desde el punto de vista semántico, mas extenso que el de *elementos de los servicios o elementos relacionados con el servicio* que se utilizan en los tipos disciplinarios relacionados con el uso y empleo de bienes públicos, y considerando su literalidad, no se requeriría relación con los servicios, sino simplemente que los bienes o recursos sean de titularidad oficial.

Sin embargo, el Tribunal Supremo ha considerado que es necesario para constituir el tipo la vinculación de los medios a los servicio, señalando que: *“Lo expuesto coincide con la doctrina de esta Sala, -que ha venido manteniéndose desde la de 13 de diciembre de 1989, y ha sido reiterada en las de 22 de abril de 1991 y 21 de noviembre de 1992-, de que el carácter oficial de los medios y recursos resulta de la vinculación de los mismos al servicio, sin que merezcan tal calificación aquellos medios que no estén adscritos a tales finalidades, y ello aun cuando la cesión que en el presente caso motivó la imposición de la sanción y la interposición del recurso jurisdiccional en el que recayó la sentencia objeto de la presente pretensión casacional, sea acreedora del rechazo social, sin que los razonamientos que anteceden supongan en absoluto ni deban ser entendidos como defensa o valoración positiva de la actuación del recurrido. Su acción es absolutamente reprochable, mas la Sala ha de*

⁵⁹⁶ Enmienda nº 149. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 71 y 72.

⁵⁹⁷ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-1, 30-03-2007. Pág. 6.

velar por el respeto del derecho fundamental a la legalidad, férreamente asentado sobre el principio de tipicidad".⁵⁹⁸

Se contemplan varios tipos de conductas relacionadas con los recursos de carácter oficial:

- Uso para fines propios:

La acción puede consistir tanto en apoderarse de los bienes, antes de su utilización, como en aplicarlos a usos distintos a los oficiales. En principio el uso no requiere intención de apropiación sino sólo de utilización en beneficio propio. Sin embargo la casuística es muy variada y habrá ocasiones en que el uso implica la pérdida o inutilización del bien, en otras supondrá un desgaste añadido, incluso que el uso no suponga perjuicio económico pero si de otro tipo. Por fines propios debemos entender todos aquellos ajenos al desempeño del servicio y que redunden en beneficio del usuario.

Este tipo disciplinario presenta dificultades de delimitación con los tipos penales contra la Administración Pública y concretamente con los de malversación consistentes en dar una utilización privada a los bienes públicos⁵⁹⁹. La diferencia entre uno y otro es complicada aplicándose ante la duda el tipo disciplinario por el principio de mínima intervención.

- Sustracción para otro fin distinto:

Esta conducta implica una intención de apoderamiento del bien que no se da en el caso del simple uso. Normalmente se dará fuera del ámbito espacial en que se encuentra normalmente el bien y en la mayor parte de los casos impedirá que se use de acuerdo con su destino oficial. Si existe un ánimo de lucro claro, nos podemos encontrar ante el tipo penal de sustracción de efectos públicos⁶⁰⁰.

La sustracción sancionada en este tipo es necesario que la realice el sujeto activo, mientras que si la ejecuta otra persona podría constituir la infracción tipificada en los ilícitos de uso y empleo de bienes públicos estudiados en el apartado 1.1.1 de este capítulo.

- Facilitar la utilización a terceros:

Supone la puesta a disposición de una tercera persona de los medios oficiales para que se les de un uso diferente al que están destinados. Esa tercera persona puede ser cualquiera sin que sea necesario que pertenezca al Cuerpo.

Todas estas conductas requieren, para constituir el ilícito disciplinario, que se cause un grave perjuicio a la Administración, que puede concretarse en cuanto al servicio, aunque no necesariamente, siendo posible cometerse si el perjuicio económico causado fuese de cuantía muy elevada. Todo ello sin perjuicio de la posible responsabilidad patrimonial en que pudiera incurrir el guardia civil.

⁵⁹⁸ FD 3º. STS. Sala 5ª. 24-04-2002. (ROJ STS 2911/2002).

⁵⁹⁹ Art. 434. CP. "La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro propio o ajeno y con grave perjuicio para la causa pública, diere una aplicación privada a bienes muebles o inmuebles pertenecientes a cualquier Administración o Entidad estatal, autonómica o local u Organismos dependientes de alguna de ellas, incurrirá en las penas de prisión de uno a tres años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años".

⁶⁰⁰ Art. 432.1 CP. "La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro, sustrajere o consintiere que un tercero, con igual ánimo, sustraiga los caudales o efectos públicos que tenga a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a diez años".

2.9.4.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Son varios los regímenes disciplinarios que sancionan estas conductas, normalmente con la calificación de grave. Solamente la PL. de Ceuta la tipifica como muy grave, y en el caso de la Ertzaintza y PL,s del País Vasco contemplan la posibilidad imponer sanción leve en el caso de que se trate de bienes de escasa entidad. Por el contrario en Navarra siempre se sanciona con falta leve.

Tabla 75. Empleo para uso propio.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.		Usar para fines propios , sustraerlos para otro fin o facilitar a terceros recursos, medios de carácter oficial con grave perjuicio para la Administración	
CNP y PL,s La Rioja.		Emplear, o autorizar la utilización para usos no relacionados con el servicio o con ocasión de este, o sin que medie causa justificada, de medios o recursos inherentes a la función policial.	
Policía Foral y PL,s Navarra.	Emplear o autorizar para usos particulares medios o recursos de carácter oficial o facilitarlos a terceros sin causa justificada y previo conocimiento del superior		
Ertzaintza y PL,s País Vasco.	... salvo que, por su escasa entidad , merezca la calificación de falta leve	Emplear o autorizar para usos particulares medios o recursos de carácter oficial o facilitarlos a terceros	
PL,s Valencia.		El uso injustificado o el destino a fines particulares de medios y materiales del servicio o de propiedad pública	
PL. Ceuta.			Utilizar para usos particulares medios o recursos de carácter oficial o facilitarlos a un tercero, todo ello cuando no constituya delito
FAS.		Utilizar para usos particulares medios o recursos de carácter oficial o facilitarlos a un tercero, todo ello cuando no constituya delito Ordenar la ejecución de prestaciones de tipo personal ajenas al servicio	

2.10. REPERCUSIÓN DE CONDENAS PENALES O ADMINISTRATIVAS.

2.10.1.1. Tipos disciplinarios.

Muy grave: *Art. 7.13. Cometer un delito doloso condenado por sentencia firme, relacionado con el servicio, o cualquier otro delito que cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica.*

Grave: *Art. 8.29. La condena en virtud de sentencia firme por un delito doloso, siempre que no constituya infracción muy grave, o por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida esté relacionada con el servicio, o cause daño a la Administración o a los administrados.*

2.10.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.11. Haber sido condenado por sentencia firme, en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la privación de libertad o cuando la condena fuera superior a un año de prisión si hubiese sido cometido por imprudencia.*

Grave: *Art. 8.26. Ser condenado por un Juez o Tribunal de cualquier jurisdicción, mediante sentencia firme dictada en aplicación de normas distintas a las contenidas en el Código Penal Militar, a cualquier pena leve como autor de falta penal dolosa, siempre que afecte al servicio o al decoro de la Institución.*

2.10.1.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción original en el Proyecto de Ley era la misma por lo que respecta a la falta grave. En cuanto a la muy grave, su redacción inicial era:

Muy graves: *Art. 7.13. La condena en virtud de sentencia firme por un delito doloso, relacionado con el servicio o que cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a entidades con personalidad jurídica.*

El Partido Popular presentó dos enmiendas en el Congreso. La primera⁶⁰¹ relacionada con la infracción muy grave, que proponía que la repercusión por delitos dolosos sólo se debía producir cuando los mismos fueran distintos a los tipificados en los Títulos XIX Delitos contra la Administración Pública y XXI Delitos contra la Constitución, del Código Penal, o en el resto de delitos en los que la condición de funcionario público actuara como agravante de la responsabilidad penal. En esta misma enmienda también proponían cambiar en el tipo la expresión *condena por cometer*. En la Comisión de Interior⁶⁰² se aceptó una enmienda transaccional del Partido Socialista y se aprobó el texto definitivo introduciendo la tipificación de la repercusión también de las condenas en el caso de delitos culposos que afectaran a la Administración, ciudadanos o entidades con personalidad jurídica.

⁶⁰¹ Enmienda nº 134. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 68.

⁶⁰² Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Leg.. Interior. nº 843. Pág. 13.

La segunda enmienda⁶⁰³ se refería a la falta grave, y proponía suprimir la expresión siempre que no constituya infracción muy grave, pero no fue aceptada.

2.10.1.4. Análisis del tipo.

El ejercicio de la coacción jurídica por parte de los funcionarios policiales exige un comportamiento ejemplar de los mismos en su trato con los ciudadanos y por ello cuando incurren en responsabilidad penal, la sociedad puede exigirles también responsabilidad disciplinaria al objeto de proteger el buen nombre, fama e imagen colectiva de las instituciones a las que representan, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional: “...*el ejercicio de la coacción jurídica por parte de las Administraciones públicas a través de los funcionarios de policía exige de estos un comportamiento ejemplar en el trato con los ciudadanos...no se trata, como a veces se ha dicho, de que los miembros de la policía estén permanentemente de servicio, sino de que éste requiere que aquellos que lo desempeñan no incurran en aquellas conductas que ellos mismos han de impedir o cuya sanción han de facilitar cuando son realizados por otros. La irreprochabilidad penal de los funcionarios de la policía gubernativa es un interés legítimo de la Administración que, al sancionar disciplinariamente a los que han sido objeto de condena penal, no infringe en consecuencia el principio ne bis in idem*”.⁶⁰⁴

Aparte de las consecuencias disciplinarias, que se estudiarán a continuación, el régimen del personal del Cuerpo de la Guardia Civil contempla la posibilidad de adoptar medidas en el caso de que un guardia civil sea sometido a un procedimiento penal. De forma cautelar podrán pasar a la situación de suspenso de funciones como consecuencia del procesamiento, inculpación o adopción de alguna medida cautelar contra ellos en un procedimiento penal, por un período máximo de seis meses o el de duración de la prisión preventiva, y además, valorando la gravedad de los hechos imputados, la existencia o no de prisión preventiva, el perjuicio que la imputación infiera al régimen del Instituto o la alarma social producida, se podrá acordar la suspensión en el ejercicio de sus funciones, e incluso el cese en el destino.⁶⁰⁵

Una vez recaída sentencia firme los guardias civiles pasan a la situación administrativa de suspenso de empleo cuando hayan sido condenados a pena de prisión del Código Penal Militar o del Código Penal, en este último caso mientras se encuentren privados de libertad, o a las penas principal o accesoria de suspensión de empleo o cargo público, cesando definitivamente en su destino y quedando privados del ejercicio de sus funciones durante el tiempo en que se ejecute la pena privativa de libertad o la de suspensión de empleo o cargo público.⁶⁰⁶ Y en el caso de que se le condene a pena principal o accesoria de pérdida de empleo, de inhabilitación absoluta o de inhabilitación especial para empleo o cargo público, cesarán en la relación de servicios profesionales perdiendo la condición de guardia civil.⁶⁰⁷ Pero, aparte de las repercusiones de tipo personal que hemos enumerado, el ilícito penal, cuando el sujeto activo es un guardia civil, puede acarrear un reproche disciplinario.

A estas medidas de tipo personal se une el reproche disciplinario como consecuencia de la relación que une a los guardias civiles con la Administración, reproche que en el caso de los miembros del Cuerpo tiene que ser más intenso ya que, a parte del deber genérico de

⁶⁰³ Enmienda nº 152. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 72.

⁶⁰⁴ FJ 2º. STC 234/1991, de 10 de diciembre. (BOE nº 3 Suplemento. 03-01-1991).

⁶⁰⁵ Art. 85 LRPGC.

⁶⁰⁶ Art. 84 LRPGC.

⁶⁰⁷ Art. 88 LRPGC.

probidad que le es exigible a todos los funcionarios, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tienen el deber de prevenir y evitar la comisión de hechos delictivos y por lo tanto a comportarse de manera ejemplar a la vista del resto de los ciudadanos. Tal y como señala el Tribunal Supremo: “*El legislador disciplinario entiende que en virtud de la relación de especial sujeción que une a los miembros de la Guardia Civil con el Estado y como consecuencia de los específicos deberes y obligaciones que les ligan con el Instituto al que pertenecen, además de la pena que por el hecho delictivo corresponde, que es consecuencia de la responsabilidad contraída frente a la sociedad en general, la propia declaración de que los hechos que se estiman probados son constitutivos de un ilícito penal de trascendencia delictiva da lugar a que emerja una responsabilidad de otro carácter --en este caso disciplinaria-- que tiene su raíz en ese plus de moralidad a que tan reiteradamente se ha referido esta Sala y que es exigible a todos los miembros de las Fuerzas Armadas y también, en consecuencia, a los de la Guardia Civil, en cuanto militares, y en razón de las propias exigencias de su reglamentación específica, pues no puede olvidarse que los arts. 1,3,5 y 7 del Reglamento para el Servicio del Instituto de 14 de Mayo de 1943 establecen como divisas principales del Guardia Civil el honor, la reconocida honradez, la fidelidad a su deber y el desempeño de las funciones con dignidad*”.⁶⁰⁸

La repercusión disciplinaria derivada de la penal depende del tipo del ilícito penal por el que el guardia civil haya sido condenado, distinguiendo:

- Falta muy grave:

- **Delito doloso**, relacionado con el servicio o que cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica.

- **Delito culposo** que cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica.

- Falta grave:

- **Delito doloso**, que no constituya falta muy grave.

- **Falta dolosa**, relacionada con el servicio o cause daño a la Administración o a los administrados.

Como podemos apreciar, quedan sin reproche disciplinario los delitos culposos que no causen grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica y la totalidad de las faltas culposas estén o no, relacionadas con el servicio y causen o no, daños.

En relación con la anterior regulación ha desaparecido la exigencia de que las condenas lo sean en aplicación del Código Penal ordinario y no del militar quizás, porque el legislador considere que cuando se condene a un guardia civil por disposiciones del Código Penal Militar no es necesario exigir también un reproche disciplinario por ser suficiente el penal, máxime cuando este Código se aplicará en contadas ocasiones. Pero aún así, y dado que la norma no especifica nada, se puede sancionar disciplinariamente por haber cometido un ilícito penal militar. A nuestro juicio es necesaria una nueva regulación de este tipo disciplinario añadiendo la excepción de los ilícitos penales militares.

2.10.1.5. Tipificación en regímenes disciplinarios policiales.

Como se puede apreciar en el cuadro adjunto, sólo en el caso del Cuerpo Nacional de Policía se diferencia la repercusión de la comisión de faltas dolosas dependiendo de que

⁶⁰⁸ FD 5º. STS. Sala 5ª. 31-05-1999. (ROJ STS 3801/1999).

estén relacionadas con el servicio (falta grave) o causen grave daño a la administración o los administrados (falta leve).

A pesar de que ningún régimen disciplinario contempla la sanción por repercusión de la comisión de faltas culposa, algunos recogen también la repercusión disciplinaria por la comisión de infracciones administrativas de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana. Es el caso de la Policía Canaria (todas las infracciones muy graves, graves o leves), Policía Foral y PL,s de Navarra (solo en el caso de haber sido sancionados por celebrar reuniones en lugares de tránsito público o de manifestaciones, incumpliendo los requisitos para ello; y consumo en lugares, vías, establecimientos o transportes públicos, así como la tenencia ilícita de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, también de la LOSC) y los Mozos de Escuadra (solo en este último caso).

En el caso de las FAS sólo se sancionan este tipo de conductas cuando llevan aparejadas privaciones de libertad, y en el caso de delitos culposos si es superior a un año. Llama la atención también que, en el caso de los Mozos de Escuadra, todas las infracciones penales de hurto o estafas constituyen falta muy grave y que en la mayor parte de las Policías Locales no se sancione la repercusión de faltas penales.

Tabla 76. Repercusión condenas penales o administrativas.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
PL,s Cantabria.			DELITO
Guardia Civil.		DELITO DOLOSO No infracción muy grave	DELITO DOLOSO Relacionado con el servicio
		FALTA DOLOSA Relacionada con el servicio, o cause daño Administración o administrados	CUALQUIER OTRO DELITO Grave daño Administración, ciudadanos o entidades personalidad jurídica
PL,s La Rioja.			DELITO DOLOSO
PL,s Canarias, Castilla y León, Cataluña, Madrid, Murcia, Valencia y Ceuta.			
Policía Canaria.		CONDUCTAS TIPIFICADAS en la LOSC	
PL,s Baleares.		FALTA DOLOSA	
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		DELITO DOLOSO Que NO lleve aparejada pena privativa de libertad	DELITO DOLOSO Con privación libertad
		DELITO CULPOSO Cuando afecte al servicio o al Código Deontológico	
Mozos de Escuadra.		FALTA DOLOSA	
		DELITO DOLOSO No infracción muy grave	
		INFRACCIÓN PENAL En el ejercicio funciones profesionales Afecte principios básicos actuación	
		SANCION ADMINISTRATIVA del art. 25.1 de la LOSC.	INFRACCIÓN PENAL HURTO o ESTAFA.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
FAS.			DELITO DOLOSO Con privación libertad DELITO CULPOSO Con privación libertad superior a 1 año
Policía de Galicia y PL,s Galicia.		DELITO CULPOSO Afecte servicio Grave daño administración o ciudadanos FALTA CULPOSA	DELITO DOLOSO Con privación libertad Relacionado con el servicio Grave daño Administración o administrados
Personal Seguridad Privada.			DELITO DOLOSO En el ejercicio de sus funciones
FAG.		DELITO DOLOSO Relacionado con el servicio Grave daño Administración o administrados	
CNP.	FALTA DOLOSA Grave daño Administración o administrados	DELITO DOLOSO No infracción muy grave	DELITO DOLOSO Relacionado con el servicio Grave daño Administración o administrados
Policía Foral y PL,s Navarra.		FALTA DOLOSA Relacionado con el servicio	DELITO DOLOSO Relacionado con el servicio Con privación libertad superior a 1 año

Tabla 77. Repercusión condenas penales o administrativas. Falta muy grave.

DELITO	DOLOSO	Más de 1 año Relacionado con el servicio	Policía Canaria, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Madrid, Murcia, Valencia y Ceuta.
		Cause grave daño a Administración, ciudadanos o entidades jurídicas	Ertzaintza, PL,s País Vasco, Mozos de Escuadra y FAS.
		Relacionado con el servicio	Policía Foral y PL,s Navarra.
		Cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos	Policía de Galicia y PL,s Galicia.
		Relacionado con el servicio	CNP.
	CULPOSO	Cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica.	Guardia Civil.
		En el ejercicio de sus funciones.	Personal Seguridad Privada.
			PL,s Cantabria.
		Cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica.	Guardia Civil.
		Con privación de libertad de más de 1 año	FAS.
INFRACION PENAL HURTO O ESTAFA		Mozos de Escuadra.	

Tabla 78. Repercusión de condenas penales o administrativas. Falta grave.

DELITO	DOLOSO	Que no constituya infracción muy grave.	Guardia Civil, CNP, Mozos de Escuadra, Policía Foral y PL,s La Rioja y Navarra.
		Sin privación de libertad	Ertzaintza y PL,s País Vasco.
		Relacionado con el servicio	Funcionarios Adm. General.
	CULPOSO	Afecte al servicio o al Código Deontológico.	Ertzaintza, Policía de Galicia y PL,s Galicia y País Vasco.
		Cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica.	Policía de Galicia y PL,s Galicia.
		En el ejercicio de las funciones profesionales o cuando afecte a los principios básicos de actuación	Mozos de Escuadra, Policía Foral y PL,s Navarra.
FALTA	DOLOSA		PL,s Baleares.
		Afecte al servicio o al Código Deontológico.	Ertzaintza y PL,s País Vasco.
		Relacionada con el servicio	Guardia Civil, CNP, Policía Foral, PL,s Navarra y La Rioja.
	CULPOSA	Cause daño a la Administración o a los administrados.	Guardia Civil y PL,s La Rioja.
		En el ejercicio de las funciones profesionales o cuando afecte a los principios básicos de actuación	Mozos de Escuadra, Policía Foral y PL,s Navarra.
		En el ejercicio de las funciones profesionales o cuando afecte a los principios básicos de actuación	Mozos de Escuadra.
INFRACCIÓN ADM. LOSC.	Afecte al servicio o Cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos	Policía de Galicia y PL,s Galicia.	
	Art. 25.1	Mozos de Escuadra.	

Tabla 79. Repercusión de condenas penales/administrativas. Falta leve.

FALTA DOLOSA	Cause daño a la Administración o a los administrados.	CNP, Policía Foral y PL,s Navarra.
---------------------	---	---

2.11. REINCIDENCIA.

2.11.1.1.Regulación

Muy grave: *Art. 7.26. Cometer falta grave, teniendo anotadas, sin cancelar, dos faltas muy graves, o una grave y otra muy grave.*

Grave: *Art. 8.32. Cometer falta leve, teniendo anotadas, sin cancelar, dos faltas graves, o dos faltas muy graves o una grave y otra muy grave, o tres faltas cuando al menos una de ellas sea grave o muy grave.*

2.11.1.2.Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Muy grave: *Art. 9.10. Cometer una falta grave o dos leves teniendo anotadas y no canceladas dos faltas graves.*

Esta falta muy grave supuso el 6,4% del total de infracciones de esta gravedad, llegando al 12% en el año 1996 y descendiendo posteriormente hasta representar sólo el 2%.

Grave: *Art. 8.27. Cometer falta leve, teniendo anotadas y no canceladas al menos otras tres faltas.*

El 10,4% de las infracciones graves se impusieron por este concepto. Comenzó con un peso específico de casi el 25 % en el año 1993, para disminuir progresivamente a partir del año 2002 en el que casi no se impusieron sanciones por este tipo.

2.11.1.3.Tramitación parlamentaria.

La redacción original en el Proyecto de Ley era:

Muy grave: *Art. 7.26. La comisión de falta grave, teniendo anotadas y no canceladas dos faltas graves o muy graves, indistintamente.*

Grave: *Art. 8.32. La comisión de una falta leve, teniendo anotadas y no canceladas tres faltas leves.*

Por parte de los Grupos parlamentarios Vasco (EAJ-PNV)⁶⁰⁹ e Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds⁶¹⁰, se presentaron enmiendas solicitando la supresión de estos tipos disciplinarios por ser contrarios al principio *non bis in idem*, de conformidad con la Sentencia del Pleno del Tribunal Constitucional 188/2005.⁶¹¹

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó dos enmiendas⁶¹² proponiendo redacciones alternativas, justificadas en que la jurisprudencia entiende que, atendiendo al principio de presunción de inocencia, las anotaciones deben estar sin cancelar en el momento de resolverse el expediente sancionador y no en el momento de cometerse la falta. La redacción propuesta fue:

⁶⁰⁹ Enmiendas nº 2 y 7. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s 26 y 27.

⁶¹⁰ Enmiendas nº 40 y 46. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s 39 a 41.

⁶¹¹ STC 188/2005, de 7 de julio. (Suplemento BOE nº 186. 05-08-05).

⁶¹² Enmiendas nº 140 y 154. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. (21-05-2007). Pág.s 45,46 y 73.

Muy grave: Tener anotadas, sin cancelar, dos faltas graves, dos faltas muy graves, o una grave y otra muy grave, al ser sancionado por falta grave.

Grave: Tener anotadas, sin cancelar, tres faltas leves, dos faltas graves o dos faltas muy graves, al ser sancionado por falta leve.

2.11.1.4. Análisis del tipo.

La sentencia 188/2005, del Pleno del Tribunal Constitucional resolvió la cuestión de inconstitucionalidad nº 2629/96, promovida por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en relación con el art. 27.3 j) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, hoy derogado⁶¹³, por posible vulneración del principio *non bis in idem* recogido en el art. 25.1 de la vigente Constitución.

Esta cuestión de inconstitucionalidad trae causa del recurso contencioso-administrativo nº 945/94, interpuesto por un agente de la policía municipal de Madrid, contra la resolución del Ayuntamiento de Madrid, confirmada en reposición, por la que se impuso al recurrente la sanción de tres años de suspensión de funciones como autor de una falta disciplinaria muy grave tipificada en el art. 27.3 j) de la mencionada Ley.

Hemos de señalar que en la fecha en la que tienen lugar los hechos, las Policías Locales de Madrid no tenían todavía un régimen disciplinario propio⁶¹⁴ les era de aplicación el del Cuerpo Nacional de Policía.

El órgano jurisdiccional aducía que el referido artículo podría implicar una doble sanción por el mismo hecho y la consiguiente vulneración del principio *non bis in idem*, el cual va íntimamente unido a los principios de legalidad y tipicidad de las infracciones recogidos en el artículo 25 de la Constitución.

En el procedimiento se personaron tanto el Abogado del Estado como el Fiscal General del Estado, pero defendiendo posturas diferentes. En nombre del Gobierno de la Nación, el abogado del Estado defendía que este artículo no era inconstitucional, mientras que el fiscal se inclinaba por la tesis del recurrente.

El Abogado del Estado argumentaba que no existía realmente una identidad de hechos, ya que no puede haber identidad entre dos cosas cuando nacen en momentos distintos y por causas diferentes. Entre las infracciones graves, ya cometidas y sancionadas, y la infracción muy grave hay una relación de causa a efecto, pero no una relación de identidad. También indicaba que lo que este artículo hacía no era otra cosa que tipificar una mera agravación de la responsabilidad por reincidencia, y que no ofrecía otras diferencias respecto de la fórmula, quizá más usual en las leyes Administrativas, de configurarla como una circunstancia agravatoria del tipo.

Si el legislador no quiere establecer circunstancias agravantes, pero sí agravar la responsabilidad por reincidencia, la única solución que le queda es la de configurar la reincidencia como una especie de infracción autónoma. Por otra parte, esta última configuración se traduce en una diferencia de signo procedimental: la reincidencia no se juzga simultáneamente con la infracción sustantiva que la motiva, sino que se enjuicia tras ella y de manera independiente. La Administración debe abrir un nuevo procedimiento cuyo

⁶¹³ Disposición Derogatoria Única. LO 42010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. (BOE nº 124, 21-05-2010).

⁶¹⁴ CAPÍTULO IV. Régimen disciplinario. Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales. (BOE nº 200, 20-08-1992). (BOCM nº 172, 21-07-1992).

único objeto es definir la existencia de la nueva infracción representada por la reincidencia, y cuyo presupuesto básico es la firmeza de unas sanciones ya aplicadas.

También se señalaba que no corresponde al Tribunal, juzgar las opciones técnicas del legislador, sino tan sólo justificar que son precisamente opciones que responden a una misma finalidad, y que sus resultados son equivalentes. Y por lo tanto igual daría incrementar la penalidad propia de la tercera infracción grave cometida, con el contenido de la sanción de reincidencia; que sumar la penalidad derivada de una infracción muy grave, a las precedentemente impuestas.

La agravación de la responsabilidad entraña de por sí un incremento o suma de penalidades, y poco importa la forma y condiciones. Si la agravación de responsabilidad proveniente de su configuración técnica como circunstancia modificativa no afecta al principio de legalidad ni a la regla *non bis in idem*, tampoco habrá de afectarle su configuración como infracción autónoma.

Sin embargo el fiscal sostiene que si bien “*el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa*”⁶¹⁵, si es cierto que determinadas tipificaciones pueden llevar a consecuencias contrarias al principio de legalidad del art. 25.1 de la Norma Suprema por la forma en que se redactan por el legislador. En estos casos el Tribunal debe expulsarlos del ordenamiento en su función de legislador negativo. El fiscal aboga por que el legislador utilice la técnica de la agravación de la infracción penal para castigar más severamente la reincidencia, ya que ésta si está admitida por el Tribunal Constitucional al tratar la circunstancia de agravación de nuestro vigente Código Penal.⁶¹⁶

También argumenta el fiscal que según la doctrina del Tribunal Constitucional, “*aplicada una determinada sanción a una específica infracción, la reacción punitiva ha quedado agotada*”. Esto que se refería en la sentencia a la vía penal, lo traslada también a la disciplinaria.

En cuanto a la identidad de hechos considera el Ministerio Fiscal que no existen, ya que argumenta que la reincidencia definida en este tipo no es una conducta sino una acto de la Administración basado en el *ius puniendi* del Estado que ya se encuentra agotado.

El Tribunal acoge en sus fundamentos jurídicos la mayor parte de los utilizados por el Ministerio Fiscal, y después de analizar tanto la vertiente material (principio de tipicidad) como la formal (principio de reserva de ley) del principio *non bis in idem*, así como su dimensión material o sustantiva y la procesal o formal, llega a la conclusión que no en estos aspectos la infracción disciplinaria no conculca el principio mencionado.

Donde el Tribunal considera que se vulnera el principio *non bis in idem* es en la no existencia de intereses jurídicamente protegidos distintos en las infracciones que dan lugar a la reincidencia, y en la propia reincidencia.

En el fundamento jurídico 5º se señala:

“a) En la imposición de las cuatro sanciones referidas la relación jurídico-subjetiva, por un lado, es la misma, pues en todas ellas tramita el procedimiento sancionador e impone la sanción la Administración policial, y el sancionado es un sujeto... sometido al régimen establecido por la Ley Orgánica 2/1986.

b) Por otro lado, el bien jurídico protegido también por todas ellas es idéntico, siendo reconducible al aseguramiento o a la tutela de la organización administrativa (en este

⁶¹⁵ FJ 2º. STC 341/1993, de 18 de noviembre de 1993. (BOE nº 295, 10-12-1993).

⁶¹⁶ FJ 9º. STC 150/1991, de 4 de julio. (BOE nº 180, 29-07-1991).

caso, la policial), de forma tal que esta Administración pueda llevar a cabo de manera satisfactoria la función de servicio público que tiene constitucionalmente encomendada.

La conclusión es clara: las sanciones indicadas se enmarcan dentro de la potestad disciplinaria de la Administración policial y, consecuentemente, se encuentran dirigidas a asegurar -de manera directa o indirecta- el orden organizativo interno y el correcto funcionamiento del servicio público policial, al objeto de permitir una adecuada realización de las funciones constitucional y legalmente atribuidas a los cuerpos y fuerzas de seguridad, por lo que todas las referidas sanciones tienen un idéntico fundamento, esto es, protegen un mismo interés jurídico. En otras palabras, el castigo de la reincidencia o de la reiteración de los ilícitos contra la disciplina policial perseguido por la infracción disciplinaria muy grave tipificada en el artículo impugnado (y la sanción a ella ligada) no tiene como objeto la protección de un interés jurídico distinto al defendido a través del resto de infracciones (leves, graves o muy graves), y sus correspondientes sanciones, que (tipificadas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, y en lo que aquí interesa en el Reglamento de régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, aprobado por el Real Decreto 884/1989, de 14 de julio) integran sustancialmente el régimen disciplinario de los diferentes cuerpos de policía (además de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, para este instituto armado).

Por todo ello se declara la inconstitucionalidad, y consiguiente nulidad, del artículo en cuestión. Pero hemos de señalar que esta sentencia contiene un voto particular, suscrito por el Magistrado Don Roberto García-Calvo y Montiel, en la que discrepa del criterio de la mayoría (once a favor por uno en contra). Su argumento lo basa en que considera que no se vulnera el principio *non bis in idem* porque no existe identidad en los hechos, ya que en la nueva infracción se introduce una cualidad que no existía en las anteriores cometidas, la temporalidad en la comisión. “*Hay pues una circunstancia nueva, no ponderada, valorada, enjuiciada ni sancionada en los procedimientos disciplinarios previos, y que es objeto de específico castigo en el último, cual es la proyección temporal de aquellas conductas*”, que hace que el bien jurídico protegido sea el mantenimiento del orden organizativo interno o de la disciplina, para asegurar el normal funcionamiento doméstico de la Administración policial, y, en definitiva, para la correcta prestación del servicio público que ésta tiene encomendado; distinto del bien que se protegía en cada una de las infracciones castigadas con anterioridad.

Utiliza, por último la comparación con el tipo definido en el art. 147.2 del Código Penal, que castiga como reo de delito de lesiones al que "en el plazo de un año" "haya realizado cuatro veces la acción descrita en el art. 617 CP, o en la de su art. 173.2 que impone las penas que allí se indican al que *habitualmente* ejerza violencia física o psíquica sobre las personas que asimismo se describen, sin perjuicio de las penas que pudieran corresponder a los delitos o faltas en que se hubieran concretado los actos de violencia física o psíquica.

El bien jurídico protegido en este tipo es la reiterada mala conducta del guardia civil, puesta de manifiesto por la acumulación de infracciones disciplinarias. Este tipo cobra actualmente mucha más importancia al haber desaparecido en el actual régimen disciplinario la infracción muy grave consistente en *observar conductas gravemente contrarias a la disciplina, servicio o dignidad de la Institución, que no constituyan delito*, y que se contemplaba en el derogado art. 9.9 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

El hecho de la existencia de la reincidencia en faltas afecta a la imagen, que de cara a la sociedad, manifiestan los miembros de este colectivo, y tal como se reconoce por el Tribunal Supremo “*pues si la dignidad social del militar se ve afectada por una conducta*

2.11.1.5.1. Reincidencia en la comisión de infracciones disciplinarias.

Encontramos dos clases de formulaciones al tratar la reincidencia de infracciones:

a) *Haber sido sancionado por la comisión de tres o más faltas en el período de un año.*

Por lo que respecta a la falta muy grave (comisión de tres o más faltas graves), se recoge en las Policías Locales de Baleares, Cantabria, Castilla y León, Madrid, Murcia, Valencia y Ceuta. La falta grave (comisión de tres o más faltas leves) se contempla en la regulación de las Policías Locales de Baleares, Castilla y León, Valencia y Ceuta.

En relación con este tipo hemos de señalar que en el caso de la infracción muy grave recogida en el antiguo régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía fue declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional⁶²⁰. Por lo tanto debemos considerar que el resto de infracciones de redacción similar, se deben considerar inconstitucionales por lo mismos razonamientos.

b) *La reincidencia o reiteración en la comisión de faltas.*

Podemos englobar dentro de este grupo la infracción recogida en el régimen disciplinario de los Mozos de Escuadra, que señala como tipo disciplinario muy grave la reincidencia en la comisión de tres infracciones graves, el de las Policías Locales de Cataluña, Canarias y Madrid que recoge la reincidencia genérica de infracciones graves, y de la Policía Foral y las Policías Locales de Navarra que recogen como infracción muy grave la reiteración o reincidencia en ilícitos disciplinarios graves.

La falta grave la recogen los Mozos de Escuadra, la Policía Foral y las Policías Locales de Cataluña, Canarias y Madrid. Con este tipo nos planteamos los mismos razonamientos que en el anterior. Según la sentencia 188/2005 del Tribunal Constitucional podría ser considerado inconstitucional.

Tabla 81. Reincidencia en infracciones disciplinarias.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
PL,s Cataluña.	Reincidencia en la comisión de faltas leves.	Reincidencia en la comisión de faltas graves.
PL,s Canarias y Madrid		Tres o más faltas graves en el período de un año
PL,s Baleares, Castilla y León, Valencia y Ceuta.		
PL,s Cantabria y Murcia.		
FAG.		Tres faltas graves en un período de un año.
Mozos de Escuadra.	Reincidencia en la comisión de tres faltas leves.	Reincidencia en la comisión de tres faltas graves.

⁶²⁰ Declarado inconstitucional por STC 188/2005, de 7 de julio. (BOE nº 186. Suplemento, 05-08-05).

2.11.1.5.2. Agravación de la infracción por reincidencia.

En los regímenes de la Guardia Civil, Ertzaintza, Policía Autónoma de Galicia y Policías Locales de Galicia y del País Vasco se contempla el tipo disciplinario que agrava la infracción por la reincidencia. Se contemplan infracciones muy graves y graves y no tienen un tipo homogéneo.

En el caso de la Guardia Civil, que utiliza una redacción farragosa, la agravación de la infracción se puede observar en el siguiente gráfico. Para que se considere este tipo es necesario que las infracciones se encuentren anotadas y no canceladas.

En el País Vasco, el modelo utilizado en el tipo es más sencillo. En el caso de las faltas muy graves, solo contempla un subtipo. En el caso del tipo grave, sólo se contempla el caso de agravación para aquellas infracciones que hayan sido sancionadas con correctivo que no sea el apercibimiento.

En el caso de Galicia, se ha optado por este tipo, pero sólo para configurar el tipo muy grave. También en este tipo se acota el tiempo para computar la agravación que se fija en un año.

En el régimen de la seguridad privada se diseña un tipo muy sencillo, consistente en considerar agravada la infracción a la tercera infracción en el periodo de un año.

Tabla 82. Agravación de la infracción por reincidencia.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.	Falta leve + Dos faltas graves Dos faltas muy graves Una grave y otra muy grave Tres faltas, al menos una de ellas grave o muy grave.	Falta grave + Dos faltas muy graves Una grave y otra muy grave.
Ertzaintza y PL,s País Vasco.	Falta leve + Dos faltas de igual o mayor gravedad (distintas a apercibimiento)	Falta grave + Dos faltas graves
FAS.	Falta leve + Tres faltas (sancionadas con arresto)	
Policía de Galicia y PL,s Galicia.		Falta grave + Tres faltas de carácter grave o muy grave, cometidas en el período de un año inmediatamente anterior a la comisión de la nueva infracción
PL,s Canarias.	Las sanciones se graduarán con arreglo a los siguientes criterios: e) La reincidencia, cuando, al cometer la falta, el funcionario hubiese sido sancionado ejecutoriamente por otra falta disciplinaria de mayor gravedad o por dos faltas de gravedad igual o inferior	
Personal Seguridad Privada.	Tercera infracción leve en el período de un año	Tercera infracción grave en el período de un año

2.11.1.5.3. Reincidencia en faltas de asistencia o puntualidad.

Se analizan en el apartado correspondiente a las faltas de asistencia y puntualidad.

3. SANCIONES DISCIPLINARIAS.

3.1. TIPOS DE SANCIONES.

3.1.1.1. Regulación.

Art. 11. Sanciones disciplinarias.

1. Las sanciones que pueden imponerse por faltas muy graves son:

Separación del servicio.

Suspensión de empleo desde tres meses y un día hasta un máximo de seis años.

Pérdida de puestos en el escalafón.

2. Las sanciones que pueden imponerse por faltas graves son:

Suspensión de empleo de un mes a tres meses.

Pérdida de cinco a veinte días de haberes con suspensión de funciones.

Pérdida de destino.

3. Las sanciones que pueden imponerse por faltas leves son:

Reprensión.

Pérdida de uno a cuatro días de haberes con suspensión de funciones.

3.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 10.

1. Las sanciones que pueden imponerse por faltas leves son:

Reprensión.

Pérdida de uno a cuatro días de haberes.

Arresto de uno a treinta días en domicilio.

2. Las sanciones que pueden imponerse por faltas graves son:

Pérdida de cinco a veinte días de haberes.

Arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar.

Pérdida de destino.

3. Las sanciones que pueden imponerse por faltas muy graves son:

Pérdida de puestos en el escalafón.

Suspensión de empleo.

Separación del servicio.

3.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

Se tratará al considerar cada tipo de sanción disciplinaria.

3.2. SEPARACIÓN DEL SERVICIO.

3.2.1.1. Regulación.

Art. 12. Separación del servicio.

La separación del servicio supondrá para el sancionado la pérdida de la condición de militar de carrera de la Guardia Civil, perdiendo los derechos profesionales adquiridos excepto los derechos pasivos que hubiese consolidado.

3.2.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 17.

La separación del servicio supondrá para el sancionado quedar fuera de la Guardia Civil, perdiendo los derechos profesionales adquiridos, excepto el empleo y los derechos pasivos que hubiese consolidado.

Esta sanción supuso un 35,7% de las sanciones impuestas por faltas muy graves, con una tendencia descendiente, pasando de más del 50% en el año 1992 a menos del 20% en el año 2007.

3.2.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a este artículo.

3.2.1.4. Análisis de la sanción.

La separación del servicio es la más grave de las sanciones que se pueden imponer por la comisión de faltas muy graves. Desde la antigüedad se ha previsto, ya sea como pena o como sanción disciplinaria, la expulsión de los Ejércitos de aquellos militares cuya continuación se consideraba perjudicial para los mismos. Esta expulsión se materializaba hasta el Código de Justicia Militar de 1945 con las penas accesorias de *expulsión de las filas del ejército con pérdida de todos los derechos adquiridos en él*, y la *degradación militar*⁶²¹. A partir de entonces y hasta su desaparición total en la reforma del año 1980, el ritual de la degradación desaparece permaneciendo solamente la pena o sanción de separación del servicio.

El primero de los efectos de la sanción disciplinaria de separación del servicio es la pérdida de la condición de militar de carrera de la Guardia Civil, que llevará consigo la pérdida de la condición de militar. También se puede perder esta condición por:⁶²²

- a) En virtud de renuncia, que requerirá un preaviso de seis meses, salvo circunstancias personales excepcionales, pudiendo retrasarse la efectividad de la misma hasta un plazo máximo de seis meses, por motivos graves de seguridad ciudadana u operatividad de los servicios.
- b) Pérdida de la nacionalidad española.
- c) Pena principal o accesoria de pérdida de empleo, de inhabilitación absoluta o de inhabilitación especial para empleo o cargo público.

⁶²¹ Art. 178, 191 y 192. CJM 1890.

⁶²² Art,s 88 LRPGC.

La pérdida de la condición de guardia civil no supondrá, en ningún caso, el pase del afectado a la situación de retiro y el tiempo de servicios cumplido le será considerado a efectos de la determinación, en su momento, de la pensión que le corresponda. Hasta la entrada en vigor de la nueva regulación, el sancionado con separación de servicio conservaba el empleo, aunque no podía ejercerlo.

Hasta el año 1999 en el que se derogó⁶²³, en lo referente a la separación de servicio, la legislación de clases pasivas del Estado⁶²⁴ consideraba esta causa como retiro forzoso, y cuando se aplicaba se le señalaba al infractor la pensión que le hubiera correspondido como si hubiera prestado servicio activo hasta la edad de jubilación. A partir de este año se produjo un cambio, a nuestro juicio totalmente necesario, y el tiempo que hubiera permanecido en el Cuerpo se tendrá en cuenta a efectos de señalar, cuando cumpla la edad de jubilación, la pensión correspondiente, la cual no comenzará a percibir hasta que cumpla la edad de retiro forzoso de los funcionarios. También hasta la entrada en vigor del actual régimen disciplinario, en 2008, el infractor conservaba el derecho al empleo, aunque no a su ejercicio, circunstancia que al igual que los derechos económicos provenía del antiguo Código de Justicia Militar de 1945, en el que se querían dejar a salvo los derechos de los familiares en caso de fallecimiento de los causantes.⁶²⁵

En cuanto al régimen especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, los guardias civiles a los que se les separe del servicio podrán seguir acogidos al mismo, siempre que no pertenezcan a ningún otro régimen de Seguridad Social y abonen a su cargo la cuantía íntegra de las cotizaciones a cargo del Estado y de los interesados que fije la Ley de Presupuestos Generales del Estado⁶²⁶.

Esta sanción se hace efectiva cuando la resolución haya ganado firmeza, entendiéndose que ésta debe ser en el ámbito administrativo, coincidiendo con MATAMOROS cuando señala que *“En el orden disciplinario, la sanción de separación del servicio será -si no se acuerda la suspensión o la demora en su cumplimiento- efectiva desde su notificación en cuanto a la privación de derechos profesionales que comporta y por ello el castigado dejará de prestar cualquier tipo de servicio y será requerido para que entregue las prendas y efectos de uniformidad y el armamento propiedad del Estado que poseyere, así como su tarjeta de identidad profesional y, en su caso, la placa-insignia, en cambio la baja administrativa del afectado como miembro de la Guardia Civil no se acordará hasta que gane firmeza administrativa la sanción, ya por no haber sido objeto de recurso disciplinario, ya por la desestimación del de reposición interpuesto ante el Ministro”*⁶²⁷

El Tribunal Supremo ha señalado en relación con la ejecutividad que la separación del servicio es *“de carácter permanente, definitiva y de ejecución instantánea, agotándose sus efectos tan pronto se ha producido la baja en el Cuerpo”*.⁶²⁸

⁶²³ DD Única.1. Ley 17/1999, de 18 de mayo, de régimen del personal de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 119, 19-05-1999).

⁶²⁴ DA 3ª.1. RDL 670/1987, de 30 abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de clases pasivas del Estado. (BOE nº 126, 27-05-1987).

⁶²⁵ Art. 224 CJM 1945.

⁶²⁶ Art. 3.3. RDL 1/2000, de 9 junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 142, 14-06-2000).

⁶²⁷ MATAMOROS MARTÍNEZ, Rafael. *Cese en la relación de servicios profesionales*. En *Comentarios a la Ley de régimen de personal de la Guardia Civil*. Cuadernos de la Guardia Civil. nº extraordinario. 2000. Pág. 157.

⁶²⁸ FD 7º. STS. Sala 5ª. 28-02-1992. (ROJ STS 1651/1992).

Al contrario de lo que ocurre cuando la pérdida de la condición de guardia civil se produce como consecuencia de la imposición de pena principal o accesoria de pérdida de empleo, de inhabilitación absoluta o de inhabilitación especial para empleo o cargo público, el Consejo de Ministros no puede conceder la rehabilitación en los casos de que la pérdida de la condición sea como consecuencia de la imposición de la sanción disciplinaria de separación del servicio.

La autoridad competente para la imposición de la sanción de separación del servicio es, según la modificación operada por la Ley disciplinaria en la LOFCS el Ministro de Defensa, previa propuesta del de Interior.⁶²⁹ Hasta entonces, el Ministro de Defensa era también el competente para imponer esta sanción, pero sólo se requería informe previo, no propuesta. Actualmente en nuestra opinión, sólo será posible imponer esta sanción si el Ministro del Interior la propone.

3.2.1.5. Tipificación regímenes disciplinarios policiales.

En todos los regímenes disciplinarios se contempla la separación del servicio como sanción disciplinaria que se puede imponer por la comisión de faltas muy graves.

En cuanto a los efectos, aparte de los señalados con carácter general, algunos regímenes señalan específicamente que el funcionario sancionado deberá hacer entrega, en la Jefatura del Cuerpo, del arma reglamentaria, con su correspondiente guía, de la tarjeta de identificación y de la placa policial (PL,s Baleares, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Galicia, Madrid, Murcia y Ceuta).

Dado que es la máxima sanción que se puede imponer, en algunos Cuerpos Policiales (PL,s Cataluña, Madrid y Ceuta), se reserva la imposición de la misma al Pleno de la Corporación Municipal en lugar del Alcalde, se impide la delegación de la competencia sancionadora en otros casos (PL,s Galicia) o se reserva al Consejo de Ministros, previo informe de la Comisión Superior de Personal, en el caso de los funcionarios de la Administración General del Estado.

⁶²⁹ Modificado por DA 6ª LORDGC.

3.3. SUSPENSIÓN DE EMPLEO.

3.3.1.1. Regulación.

Art. 13. Suspensión de empleo.

1. La sanción de suspensión de empleo implicará el pase a la situación administrativa del mismo nombre con los efectos económicos inherentes a dicha situación y privará al interesado de todas las funciones propias de éste por el período que se determine.

2. También producirá el efecto de quedar inmovilizado el infractor en su puesto y empleo que ocupe, y el tiempo transcurrido no será de abono para el servicio.

3. Concluida la suspensión, finalizará la inmovilización en el empleo y la pérdida de puestos será definitiva.

4. Cuando la sanción de suspensión de empleo tenga una duración superior a seis meses, determinará el cese en el destino que venía ocupando el infractor, así como la imposibilidad de obtener otro, durante un período de dos años, en la misma Unidad o especialidad que determine la resolución sancionadora.

3.3.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 16. Suspensión de empleo.

1. La suspensión de empleo privará de todas las funciones propias del mismo por un período mínimo de un mes y máximo de un año, salvo cuando se imponga por la falta muy grave prevista en el apartado 11 del artículo 9⁶³⁰, en que lo será como máximo por el tiempo de duración de la condena.

2. También producirá el efecto de quedar inmovilizado en su empleo en el puesto que ocupe y el tiempo transcurrido no será de abono para el servicio.

3. Concluida la suspensión, finalizará la inmovilización en el empleo y la pérdida de puestos será definitiva.

Esta sanción se aplicaba exclusivamente por la comisión de faltas muy graves, aumentando paulatinamente su uso, llegando a suponer más del 80% de las sanciones que se impusieron por este tipo de faltas en el año 2007.

3.3.1.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción final de este artículo no sufrió variación en relación con el texto presentado por el Gobierno en el anteproyecto de ley a pesar de que el Grupo Parlamentario de Izquierda Unidad-Iniciativa per Catalunya⁶³¹ consideró que debería suprimirse el apartado cuarto para evitar que la sanción de suspensión de empleo extendiera sus efectos sancionadores más allá de los previstos en los apartados 1 y 2, de otra forma, la suspensión de empleo conllevaría extender sus efectos respecto al destino del funcionario afectado. Para

⁶³⁰ “Haber sido condenado por sentencia firme, en aplicación de disposiciones distintas al Código Penal Militar, por un delito cometido con dolo que lleve aparejada la privación de libertad o cuando la condena fuera superior a un año de prisión si hubiese sido cometido por imprudencia”. Art. 9.11 LORDGC 1991.

⁶³¹ Enmienda nº 51. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 42.

este Grupo Parlamentario se estaría ante una doble sanción, sin que exista justificación para ello. También el Partido Popular⁶³² consideraba que la sanción de suspensión de empleo hasta seis años era excesiva y la rebajaba a un año.

3.3.1.4. Análisis de la sanción.

El primer punto de aclaración por lo que respecta a esta sanción es la posible confusión que pudiera existir entre la sanción disciplinaria de suspensión de funciones de los regímenes disciplinarios policiales y la medida cautelar de suspensión de funciones contemplada en el régimen disciplinario de la Guardia Civil.

En los primeros, la suspensión de funciones puede ser provisional o firme. La suspensión provisional, es la que pudiera equivaler a la suspensión de funciones de la Guardia Civil, que no es una sanción disciplinaria, sino una medida cautelar. La sanción disciplinaria equivalente a la suspensión de funciones definitiva de los regímenes policiales es, en la Guardia Civil, la suspensión de empleo. Los efectos de la sanción y de la medida cautelar, son distintos dependiendo de que régimen se trata.

La duración de la sanción de suspenso de empleo varía en función de la gravedad de la infracción cometida. Si se impone por falta grave puede variar de un mes a tres meses, y si lo es por muy grave se puede imponer desde tres meses y un día a seis años. El tiempo permanecido en esta situación no será computable a efectos de tiempo de servicios, trienios ni derechos pasivos.

Esta sanción disciplinaria priva al interesado de todas las funciones propias de éste con los siguientes efectos:

3.3.1.4.1. *Pase a la situación administrativa de suspenso de empleo.*

Según se indica en el articulado de la Ley Disciplinaria, el primer efecto de esta sanción es el pase a la situación administrativa del mismo nombre. Esta situación se encuentra regulada en la LRPGC⁶³³. A esta situación se pasará también por haber sido condenado, en sentencia firme, a la pena de prisión del Código Penal Militar o del Código Penal, en este último caso mientras que se encuentren privados de libertad; o las penas principal o accesoria de suspensión de empleo o cargo público. También se podrá pasar a esta situación a la vista de la sentencia en que se impusiera la pena de inhabilitación especial para profesión, oficio o cualquier otro derecho o de privación de los derechos a la tenencia y porte de armas, a conducir vehículos de motor o a residir en determinados lugares o acudir a ellos, cuando tal inhabilitación o privación impida o menoscabe el ejercicio de sus funciones. Sin embargo cuando la pena impuesta, como principal o accesoria, haya sido la de pérdida de empleo, de inhabilitación absoluta o de inhabilitación especial para empleo o cargo público, el sancionado perderá la condición de guardia civil, si bien el Consejo de Ministros podrá conceder la rehabilitación, a petición del interesado, de quien hubiera sido condenado a pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o de inhabilitación especial, atendiendo a las circunstancias y entidad del delito cometido y siempre que se hubiese extinguido la responsabilidad penal y civil derivada del delito.⁶³⁴ La competencia para pasar a esta situación corresponde al Ministro de Defensa.

⁶³² Enmienda nº 160. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 74.

⁶³³ Art. 84. LRPGC.

⁶³⁴ Art. 88.c LRPGC.

3.3.1.4.2. *Cese en el destino.*

Tanto la ley disciplinaria como la de personal del Cuerpo señalan que, cuando la sanción impuesta fuese superior a seis meses, el afectado perderá el destino y no podrá obtener otro, durante un período de dos años, en la misma Unidad o especialidad que se determine en la resolución sancionadora. Si la sanción disciplinaria ejecutada fuere posteriormente revocada con carácter definitivo, en vía administrativa o jurisdiccional, se le repondrá en su destino, si a su derecho conviniera.

3.3.1.4.3. *Económicos.*

El régimen disciplinario de la Guardia Civil señala que esta sanción tendrá los efectos económicos inherentes a dicha situación, pero no concreta cuales son. Actualmente, el guardia civil que pasa a esta situación percibe el 75% de las retribuciones básicas, pero vamos a analizar cual es la normativa que sustenta esta decisión, a nuestro juicio equivocada.

La Guardia Civil hasta el año 1986, fecha de promulgación de la LOFCS, se regía en lo referente a su estatuto personal por el régimen militar. En cuanto a régimen disciplinario y debido a que le era de total aplicación el Código de Justicia Militar, los efectos de las sanciones disciplinarias en él contempladas eran de aplicación directa a los miembros de la Guardia Civil.

En el Reglamento de situaciones militares aprobado por RD 734/1979, de 9 de marzo, se recogía⁶³⁵ que se pasaba a la situación de suspenso de empleo como consecuencia de la imposición de sanción disciplinaria o como medida cautelar. En cuanto a las retribuciones que se percibían en esta situación se señalaba⁶³⁶ que serían el 80% de las básicas. La primera conclusión a la que podemos llegar es que en el régimen disciplinario militar preconstitucional, no existía diferenciación entre la situación de suspensión de empleo y la de suspensión de funciones.

A partir de la entrada en vigor de la Constitución, se produce un cambio en la sistemática de la legislación militar, pasándose del antiguo Código de Justicia Militar, que recogía en un sólo texto los injustos penales y disciplinarios militares y el procedimiento para enjuiciarlo, a hacerlo en cuatro textos diferentes: Código Penal Militar⁶³⁷, Código Disciplinario Militar⁶³⁸, Código de Enjuiciamiento Militar⁶³⁹ y Organización Judicial Militar.⁶⁴⁰

⁶³⁵ “*Suspenso de empleo: 1. La situación de suspenso de empleo se aplicará en los casos previstos en los artículos 220 y 231 del Código de Justicia Militar y llevará consigo los efectos que se establecen en el artículo 226 del mismo Código*”. Art. 10.1 RD 734/1979, de 9 de marzo, por el que se fijan las situaciones del personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 85, 09-04-79).

⁶³⁶ Art. 10.5 RD 734/1979, de 9 de marzo, por el que se fijan las situaciones del personal militar y asimilado de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 85, 09-04-79). “*Retribuciones: El personal comprendido en esta situación percibirá el 80% de sus retribuciones básicas y de las de carácter temporal del apartado a), y por entero, las demás del art. 2º de este Real Decreto. También se percibirán, por entero, las indemnizaciones que pudieran corresponderle*”.

⁶³⁷ LO 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar. (BOE nº 296, 11-12-1985).

⁶³⁸ LO 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 286, 29-11-1985).

⁶³⁹ LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. (BOE nº 92, 18-04-1989).

⁶⁴⁰ LO 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. (BOE nº 171, 18-07-1987).

En el nuevo régimen disciplinario militar, se introduce la diferenciación entre la sanción disciplinaria de suspensión de empleo y la medida cautelar de suspensión de funciones. Esta nueva situación se refleja en el estatuto militar del año 1989⁶⁴¹, que contempla las dos situaciones administrativas, suspensión de funciones y suspensión de empleo. En el desarrollo reglamentario de esta norma, y en lo referente a situaciones militares, la nueva regulación⁶⁴², si bien deroga expresamente el antiguo Reglamento (RD 734/1979), no señala las retribuciones correspondientes a las diferentes situaciones administrativas, sino que difiere su fijación para el futuro Reglamento General de Retribuciones de las Fuerzas Armadas. Está regulación se produce un año después⁶⁴³, señalándose que en las situaciones de suspenso de empleo y de suspenso de funciones se percibirá el 75 por ciento de las retribuciones básicas.

Por lo que respecta a la Guardia Civil, averiguar la cuantía que se debe percibir en estas situaciones resulta bastante complicado. Por una parte, en la disposición transitoria decimotercera del Reglamento de adquisición y pérdida de la condición militar y de las situaciones administrativas de 1990⁶⁴⁴ se señalaba que hasta tanto no se desarrollara reglamentariamente el régimen jurídico del personal perteneciente al Cuerpo de la Guardia Civil, ésta seguirá rigiéndose por las disposiciones hasta ahora en vigor, que en materia de retribuciones era el RD 734/1979. Pero por otra, el Reglamento de retribuciones del personal militar de 1991 derogó expresamente⁶⁴⁵ este decreto, que fijaba la cuantía del 80% para la suspensión de empleo y de funciones.

El desarrollo reglamentario a que se hace alusión se produjo en el año 1997⁶⁴⁶, casi ocho años después, pero no reguló las retribuciones que se han de percibir en las distintas situaciones, sino que su artículo 12, remite a las normas que regulan el sistema retributivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

La norma que reguló las retribuciones del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado⁶⁴⁷ se limitó a definir el sistema retributivo de las mismas, sin fijar las retribuciones concretas de cada situación administrativa.

Para averiguar la cuantía a percibir en estas situaciones hemos de acudir al Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado de aplicación subsidiaria al Cuerpo Nacional de Policía, y que en su artículo 21.4⁶⁴⁸, señala que el suspenso provisional tendrá derecho a percibir el 75 % de su sueldo, trienios y pagas extraordinarias, así como la totalidad de la prestación económica por

⁶⁴¹ Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional. (BOE nº 172, 20-07-1989).

⁶⁴² RD 1385/1990, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición militar y de las situaciones administrativas del personal militar. (BOE nº 273, 14-11-1990).

⁶⁴³ Art. 10.4. RD 1494/1991, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 247, 15-12-1991). “*En las situaciones de suspenso de empleo y de suspenso de funciones se percibirá el 75 por 100 de las retribuciones básicas*”.

⁶⁴⁴ DT 13. RD 1385/1990, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición militar y de las situaciones administrativas del personal militar. (BOE nº 273, 14-11-1990).

⁶⁴⁵ DD 1. RD 1494/1991, de 11 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento General de Retribuciones del personal de las Fuerzas Armadas. (BOE nº 247, 15-12-1991).

⁶⁴⁶ RD 1429/1997, de 15 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición de militar de carrera del Cuerpo de la Guardia Civil y de situaciones administrativas del personal de dicho cuerpo. (BOE nº 228, 23-09-1997).

⁶⁴⁷ RD 311/1988, de 30 de marzo, de Retribuciones del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. (BOE nº 84, 07-04-1988).

⁶⁴⁸ Art. 21.4. RD 365/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado. BOE nº 85, 10-04-1995).

hijo a cargo, excepto en el caso de que la paralización del expediente imputable al interesado, que comportará la pérdida de toda retribución mientras se mantenga dicha paralización. Asimismo no se acreditará haber alguno en caso de incomparecencia en el procedimiento disciplinario o proceso penal.

Por lo que respecta a la suspensión firme, aunque el Reglamento no lo indica expresamente, el funcionario deja de percibir la totalidad de las retribuciones. El actual Estatuto del Empleado Público mantiene las mismas cuantías económicas para la suspensión de funciones.⁶⁴⁹

Llegados a este punto deberíamos interpretar que a partir de la entrada en vigor del Reglamento de situaciones administrativas de la Guardia Civil, 24 de septiembre de 1997, las retribuciones que le corresponderían a los miembros del Cuerpo en la situación de suspensión de funciones serían del 75 %, y en la de suspensión de empleo, equivalente a la suspensión firme, no se debería de percibir ningún tipo de retribución, en similitud con el Cuerpo Nacional de Policía, ya que no es de aplicación el régimen de las Fuerzas Armadas desde la entrada en vigor del citado Reglamento.

Pero la realidad es que, en la situación de suspenso de empleo, se sigue percibiendo el 75% de las retribuciones básicas a pesar de que, a nuestro juicio, no se debería percibir ninguna.

Por lo que respecta a otro tipo de derechos que pudieran generar efectos económicos, el tiempo permanecido en la situación de suspenso de empleo no es computable a efectos de tiempo de servicios, trienios ni derechos pasivos.

3.3.1.4.4. *Inmovilización en el escalafón.*

En esta situación el sancionado permanecerá en el escalafón en el puesto que ocupare en el momento de la firmeza de la sanción y no será, en su caso, evaluado para el ascenso. Al cesar en ella finalizará la inmovilización y la pérdida de puestos será definitiva.

3.3.1.5. Tipificación en regímenes policiales.

Como hemos señalado anteriormente, en todos los regímenes disciplinarios policiales se contempla como sanción disciplinaria la suspensión de funciones. Sin embargo, en el de la Guardia Civil, al igual que en el de las Fuerzas Armadas no se denomina de esta forma sino suspensión de empleo, con unos efectos parecidos.

La duración en función de la gravedad de la falta cometida varía mucho de unos regímenes a otros. En las regulaciones más recientes se ha optado por la desaparición de la sanción de pérdida de retribuciones en favor de la de suspensión de funciones, ya que los efectos son los mismos salvo que no supone pérdida de antigüedad ni implica la inmovilización en el escalafón.

Por lo que respecta al resto de policías, el régimen retributivo correspondiente a la sanción de suspensión de funciones definitiva, es idéntico. No se percibe ningún tipo de retribución durante el tiempo de cumplimiento de la sanción.

Sin embargo, a la hora de determinar las retribuciones a percibir en la suspensión de funciones provisional, existen variaciones. En los Mozos de Escuadra las retribuciones en esta situación provisional sólo se disminuyen en la cuantía del complemento específico,

⁶⁴⁹ Art.s. 90 y 98. Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. (BOE nº 89, 13-04-2007).

percibiéndose las retribuciones básicas, y el complemento de destino.⁶⁵⁰ La situación en el País Vasco, Ertzaintza, también es diferente, percibiéndose el 100% de las retribuciones básicas.⁶⁵¹

En el caso de la Policía Foral de Navarra, los efectos de las situaciones administrativas según su Ley de Policía⁶⁵² se remiten a la legislación general de funcionarios al servicio de las administraciones públicas de Navarra⁶⁵³ y en éste se señala que los funcionarios en la situación de suspensión provisional de funciones se percibirán las retribuciones correspondientes a sueldo inicial de su respectivo nivel, grado, premio por antigüedad y ayuda, y que se recoge expresamente en su legislación específica.⁶⁵⁴

Pero lo que si es unánime en todos los estatutos policiales es la no percepción de retribuciones en el caso de imposición de la sanción disciplinaria de suspenso de funciones, mientras dura la misma.

Tabla 83. Suspensión empleo/funciones con pérdida de retribuciones.

CUERPO POLICIAL	Sanciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
CNP.	1 - 4 días	5 días - 3 meses	3 meses - 6 años
PL,s Baleares, Canarias, Cantabria y Castilla y León,		5 días - 3 años	3 años - 6 años
Ertzaintza y PL,s País Vasco.	1 - 5 días	5 días - 2 años	2 años - 4 años
Mozos de Escuadra.	1 - 14 días	15 días - 1 año	1 año - 6 años
PL,s Cataluña.	1 - 15 días	16 días - 1 año	
Policía Foral y PL,s Navarra.		hasta 3 meses	3 meses - 3 años
PL,s La Rioja, Murcia y Ceuta y FAG.		hasta 3 años	3 años - 6 años
Policía de Galicia y PL,s Galicia.		5 días - 1 año	1 año - 3 años
Guardia Civil.		1 mes - 3 meses	3 meses - 6 años
Personal Seguridad Privada.		menos 1 año	
FAS.			1 mes - 1 año

⁶⁵⁰ Art. 76.2. Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-"Mossos d'Esquadra". (BOE nº 192, 12-08-1994).

⁶⁵¹ Art. 84.3. Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. (BOPV nº 155, 11-08-1992).

⁶⁵² Art. 46 Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra. (BOE nº 100, 26-04-2007).

⁶⁵³ Art. 29.1 Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el texto refundido del Estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra. (BON nº 107,01-09-1993).

⁶⁵⁴ Art. 65.4 Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra. (BOE nº 100, 26-04-2007). Modificado por Ley 15/2010. (BOE nº 277, 16-11-2010).

3.4. PÉRDIDA DE PUESTOS EN EL ESCALAFÓN.

3.4.1.1. Regulación.

Art. 14. Pérdida de puestos en el escalafón.

La pérdida de puestos en el escalafón supondrá para el sancionado el retraso en el orden de escalafonamiento, dentro de su empleo, del número de puestos que se determine en la resolución del expediente que, en ningún caso, podrá ser superior a un quinto ni inferior a un décimo, del número de los componentes de su empleo.

3.4.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 15.

La pérdida de puestos en el escalafón supondrá para el sancionado el retraso en el orden de escalafonamiento, dentro de su empleo, del número de puestos que se determine en la resolución del expediente, que no podrá ser superior a un quinto del número de los componentes de su empleo.

Esta sanción se aplicó muy pocas veces, concretamente 13 veces en los 16 años de vigencia de la norma. Como máximo se impusieron dos sanciones en el período de un mismo año.

3.4.1.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso presentó enmiendas⁶⁵⁵ de mejora técnica proponiendo que desapareciera la sanción de pérdida de puestos en el escalafón por considerar que no era necesaria y que vulneraba el principio de equidad al producir efectos muy desiguales en los afectados según sea su particular situación y expectativas profesionales. Para un guardia civil sin aspiraciones de promoción resultaría ineficaz y, para quien se halle próximo a ascender, podría suponer la imposibilidad definitiva de alcanzar el empleo inmediato superior. Esta enmienda no prosperó.

3.4.1.4. Análisis de la sanción.

Esta sanción, que sólo se puede imponer por la comisión de faltas muy graves, consiste en la pérdida de puestos en el orden de escalafonamiento. El concepto de escalafón viene definido en la ley de personal del Cuerpo de la Guardia Civil señalándose que consiste en “*la ordenación de los componentes del Cuerpo según su Escala y, dentro de cada una de ellas, por empleos y antigüedad en los mismos*”⁶⁵⁶. Para materializar la sanción hemos de acudir no sólo al empleo, sino también a la escala de pertenencia, ya que existen empleos pertenecientes a varias escalas.

La aplicación práctica de la sanción plantea muchos problemas que van desde la imposibilidad material de su ejecución, en el caso de que el sancionado sea el último de su escalafón, a la diferencia de la gravedad dependiendo del momento en que se ejecute la misma. Pudiera darse el caso de que la infracción se cometa ostentando un empleo

⁶⁵⁵ Enmiendas nº 160 y 161. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 74.

⁶⁵⁶ Art. 13.1 LRPGC.

determinado, estando situado a la cabeza del escalafón, y cuando se ejecute la sanción de pérdida de puestos del escalafón, el sancionado haya ascendido y esté situado al final de los de su nuevo empleo.

3.4.1.5. Tipificación regímenes disciplinarios policiales.

Con esta denominación sólo se contempla en los regímenes disciplinarios de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas, aunque en este último no se fija una extensión mínima. En los regímenes disciplinarios de algunas policías se contempla una sanción parecida denominada inmovilización, pero ésta se fija por tiempo con un periodo máximo de cinco años.

En el Estatuto del empleado público se contempla una nueva sanción denominada demérito que consiste en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria, pero que requiere de desarrollo reglamentario para determinar concretamente sus efectos.

Tabla 84. Pérdida de puestos o inmovilización en el escalafón.

CUERPO POLICIAL	Sanciones disciplinarias	
	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.		Pérdida de puestos en el escalafón No podrá ser superior a un quinto ni inferior a un décimo , número componentes empleo
FAS.		No podrá ser superior a un quinto número Cuerpo, escala y empleo
Mozos de Escuadra, Policía Canaria, PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia y Ceuta.	Inmovilización en el escalafón por un período no superior a cinco años	
FAG.	Demérito que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria	

3.5. PÉRDIDA DE DESTINO.

3.5.1.1. Regulación.

Art. 15. Pérdida de destino.

La sanción de pérdida de destino supone el cese en el que viniera ocupando el infractor quien, durante dos años, no podrá solicitar otro en la misma Unidad o especialidad que determine, de manera motivada y atendiendo a la relación directa con la infracción cometida, la resolución sancionadora.

3.5.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 14.

La sanción de pérdida de destino supone el cese en el que venía ocupando el infractor, quien durante dos años no podrá solicitar nuevo destino en la demarcación territorial de la Comandancia en la que prestaba servicio al ser sancionado.

Esta sanción se ha aplicado en un 5,3% para sancionar infracciones graves.

3.5.1.3. Tramitación parlamentaria.

El PNV⁶⁵⁷, Izquierda Unida⁶⁵⁸ y Esquerra Republicana⁶⁵⁹ consideraban que la sanción de pérdida de destino no se contempla en el ordenamiento disciplinario del resto de Cuerpos Policiales y que tampoco tenía reflejo en el Estatuto Básico del Empleado Público, sino que era propio de la normativa de las Fuerzas Armadas. Por ello proponía cambiar la denominación de esta sanción por la de traslado con cambio de residencia con una duración de seis meses a dos años. La Ponencia inicial no la aceptó.

Izquierda Unida⁶⁶⁰ y Ezquerra⁶⁶¹ también propusieron aumentar el período en el que no se pueda obtener destino desde dos hasta seis años, pero no prospero. El Partido Popular⁶⁶² consideraba que se debía cambiar la redacción en el sentido de especificar de mejor forma la limitación, proponiendo la siguiente redacción: “*no podrá solicitar otro en la demarcación de la Comandancia en la que prestaba servicio al ser sancionado o en el ámbito territorial o funcional que determine la resolución sancionadora*”. Tampoco prospero.

3.5.1.4. Análisis de la sanción.

Esta sanción ya se contemplaba en el anterior régimen disciplinario, pero debido a la experiencia en su aplicación se han modificado algunos aspectos prácticos en cuanto a su definición. Se mantiene la duración de la sanción en dos años, pero se modifica la forma de

⁶⁵⁷ Enmienda nº 8. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 27.

⁶⁵⁸ Enmienda nº 50. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 41.

⁶⁵⁹ Enmienda nº 199. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 85 y 86.

⁶⁶⁰ Enmienda nº 52. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 42.

⁶⁶¹ Enmienda nº 200. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 86.

⁶⁶² Enmienda nº 162. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 75.

cumplirla. Los efectos de esta sanción son dos: Cese en el destino actual, y prohibición de solicitar nuevo destino en las condiciones que se señalen en la resolución sancionadora.

En el Código de 1991, los sancionados no podían solicitar un nuevo destino en la demarcación territorial de la Comandancia en la que prestaban servicio en el momento de ser sancionados. Con la regulación actual la extensión de la sanción se ha de fijar en la propia resolución sancionadora con dos condicionantes: Primero, debe ser motivada y segundo, tiene que existir una relación directa entre la prohibición de solicitar el destino y la causa que ha motivado la sanción. La prohibición se puede dirigir a la Unidad de destino o a la especialidad que venía desempeñando. La norma no señala el nivel orgánico de la Unidad, por lo que deberá ser la resolución sancionadora la que especifique cual es el rango de la misma.

3.5.1.5. Tipificación regimenes disciplinarios policiales.

En los diferentes regímenes disciplinarios se contempla esta sanción para su imposición por la comisión de faltas graves o muy graves, salvo en Cataluña y Canarias que también es posible por faltas leves. La diferencia de gravedad se encuentra en la posibilidad de que el traslado sea impuesto con cambio de residencia o en la misma localidad.

Tabla 85. Pérdida de destino o traslado.

CUERPO POLICIAL	Sanciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía de Galicia y PL,s Galicia.		Traslado	
		<i>sin cambio de residencia</i>	<i>con cambio de residencia</i>
FAG		Traslado con o sin cambio de residencia	
Policía Foral y PL,s Navarra.			
Ertzaintza y PL,s País Vasco.		Traslado	
Guardia Civil		Pérdida de destino	
FAS			
PL,s Murcia.		Cambio de puesto de trabajo o tarea desempeñada	
PL,s Canarias, Cantabria, Castilla y León y Madrid.		Cambio de destino	
CNP		Traslado	
PL,s Cataluña.	Traslado		
PL,s La Rioja			
Mozos de Escuadra.	Traslado	Traslado	
Policía Canaria.	<i>sin cambio de residencia</i>	<i>con cambio de residencia</i>	

3.6. PÉRDIDA DE HABERES CON SUSPENSIÓN DE FUNCIONES.

3.6.1.1. Regulación.

Art. 16. Pérdida de haberes con suspensión de funciones.

La pérdida de haberes con suspensión de funciones supone la pérdida de las retribuciones correspondientes a los días objeto de sanción y la suspensión de funciones correspondientes a los días de su duración.

Art. 67. Ejecución de la sanción de pérdida de haberes con suspensión de funciones.

1. Las sanciones de pérdida de haberes se harán efectivas por el órgano competente en materia de retribuciones, con cargo al sancionado.

2. No obstante, cuando el sancionado lo sea por falta grave podrá, previa comunicación al correspondiente órgano, fraccionar el pago durante los cinco meses siguientes al de la imposición de la sanción.

3. Para la determinación de estas sanciones se tomará como base la totalidad de las remuneraciones íntegras mensuales que percibiese en el momento de la comisión de la falta, dividiéndose por treinta aquella cantidad y se multiplicará por el número de días de sanción impuestos.

3.6.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 12.

La pérdida de haberes supone la reducción de las retribuciones correspondientes a los días objeto de sanción y la suspensión de funciones por los días que ésta dure.

Art. 56.

1. Las sanciones de pérdida de haberes se harán efectivas por el órgano competente en materia de retribuciones, con cargo al sancionado.

2. No obstante lo anterior, cuando el sancionado lo sea por falta grave, podrá previa comunicación al correspondiente órgano fraccionar el pago durante los cinco meses siguientes al de la imposición de la sanción.

3. Para la determinación de estas sanciones se tomara como base la totalidad de las remuneraciones íntegras mensuales que percibiese en el momento de la comisión de la falta, dividiéndose por treinta aquella cantidad.

La pérdida de haberes impuesta por la comisión de infracciones graves supuso un 21,5% y por faltas leves un 12,4%. En los dos tipos la tendencia fue al alza, llegando en el primer caso a más del 90% y del segundo más del 40%, ambos en el año 2007.

3.6.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

3.6.1.4. Análisis de la sanción.

Esta sanción es ajena al régimen disciplinario militar español y se introdujo para la Guardia Civil en el Código disciplinario de 1991. En la redacción inicial que presentó el Gobierno al Congreso se señalaba que “*la pérdida de haberes supone la reducción de las*

retribuciones correspondientes a los días objeto de sanción”⁶⁶³. La introducción de este tipo de sanción pecuniaria no fue bien vista por todos los Grupos Parlamentarios. Por un lado el Grupo Parlamentario del Centro Democrático y Social propuso enmendar⁶⁶⁴ el texto para limitar la pérdida de retribuciones solamente a las complementarias, no siendo aceptado; y en el Senado este mismo Grupo presentó otra enmienda⁶⁶⁵ para que la sanción de pérdida de haberes solamente se pudiera imponer cuando el sancionado estuviera apartado del servicio, bajo la justificación de que no era justo trabajar sin cobrar. Aunque no prospero este texto, se consiguió introducir una enmienda transaccional⁶⁶⁶ suscrita por los Grupos Socialista, Centro Democrático y Social, Senadores Nacionalistas Vascos, Convergencia i Unió y Mixto, por la que se aceptaba la nueva sanción que conllevaba pérdida de haberes y suspensión de funciones por el mismo tiempo.

En nada ha variado esta sanción en relación con la formulación del código disciplinario de 1991. Se puede imponer por faltas leves de uno a cuatro días, y por graves de cinco a veinte. Esta sanción tienen un doble contenido: Por una parte supone una pérdida de ingresos y por otra una suspensión de las funciones habituales durante la duración de la misma.

Siendo una sanción pecuniaria, se considera de mejor técnica individualizadora que la multa administrativa, ya que la magnitud de la cuota-sanción se fija en función de los ingresos que tenga el infractor en el momento de comisión de la infracción disciplinaria. Aunque nada dice la norma, sólo se tendrán en consideración para el cálculo de la cuantía diaria, las retribuciones de carácter fijo, no contabilizándose las de cuantía variable ni las no periódicas, como por ejemplo la productividad. Si la cuantía supera los cinco días se podrá fraccionar el pago en cinco mensualidades.

3.6.1.5. Tipificación regimenes disciplinarios policiales.

En las regulaciones más recientes, desaparece esta sanción en favor de la suspensión de funciones, consiguiéndose homogeneizar la denominación sea cual sea su duración. Sin embargo, en las regulaciones más antiguas se mantiene la pérdida de retribuciones/haberes para las faltas leves y graves, contabilizándose la duración en días.

Tabla 86. Pérdida de retribuciones con suspensión de funciones.

CUERPO POLICIAL	Sanciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil, PL,s La Rioja, Murcia y Ceuta.	1 - 4 días	5 - 20 días	
Policía de Galicia y PL,s Galicia.			
Policía Foral y PL,s Navarra.	1 - 8 días	9 - 30 días	

⁶⁶³ BOCG. Congreso de los Diputados. IV Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 40-1. 09-10-1990. Pág. 5.

⁶⁶⁴ Enmienda nº 87. (BOCG. Congreso de los Diputados. IV Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 40-6. 27-10-1990). Pág. 37.

⁶⁶⁵ Enmienda nº 187. (BOCG. Senado. IV Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 46.c. 08-04-1991). Pág. 33.

⁶⁶⁶ Cortes Generales. DS. Senado. IV Leg.. nº 67. 08-05-1991. Pág. 3692.

3.7. REPRENSIÓN.

3.7.1.1. Regulación.

Art. 17. Reprensión.

1. La reprensión es la reprobación expresa que, por escrito, dirige al subordinado la autoridad competente para imponerla.

2. No constituye sanción disciplinaria la advertencia o amonestación verbal que, para el mejor cumplimiento de las obligaciones y servicios, pueda hacer el superior al subordinado en el ejercicio del mando.

3.7.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 11.

1. La reprensión es la reprobación expresa que por escrito dirige el superior al subordinado.

2. No constituye sanción disciplinaria la advertencia o amonestación verbal que, para el mejor cumplimiento de las obligaciones y servicios, pueda hacerse en el ejercicio del mando.

Esta sanción se ha aplicado en el 20% de los casos por falta leve, pero su aplicación ha ido en aumento, sobre todo a partir de la no aplicación del arresto, suponiendo casi el 60% en el año 2007.

3.7.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

3.7.1.4. Análisis de la sanción.

Los antecedentes remotos de esta sanción los podemos encontrar en el Código de Justicia Militar de 1890⁶⁶⁷, donde se recogían el apercibimiento y la reprensión como correcciones de las faltas leves, pero solo para su imposición a los oficiales. A pesar de recogerse estas sanciones no se definía en el texto aludido los efectos de las mismas. En el texto de 1945⁶⁶⁸, desaparece el apercibimiento, manteniéndose la reprensión para los oficiales, pero sigue sin especificarse en que consiste esta sanción, limitándose a enumerarla.

Tal y como se define en la ley disciplinaria, la sanción de reprensión consiste en una reprobación. Según la RAE, significa “acción o efecto de no aprobar o dar por malo”. Ésta tiene que ser expresa y realizarse por escrito, como culminación al expediente instruido por falta leve, y sólo puede imponerse por el mando con competencia sancionadora.

Esta sanción disciplinaria hay que distinguirla de la mera advertencia o amonestación verbal⁶⁶⁹, que pueden realizar los mandos con potestad disciplinaria para el mejor cumplimiento de las obligaciones, como expresión del ejercicio del mando. En este sentido se ha pronunciado el Tribunal Supremo, con ocasión de tratar esta misma sanción en el ámbito estrictamente militar, “no cabe confusión entre la amonestación verbal, que no

⁶⁶⁷ Art. 311 CJM 1890.

⁶⁶⁸ Art. 416 CJM 1945.

⁶⁶⁹ Art. 17.2 LORDGC.

constituye sanción disciplinaria, como de forma expresa se declara en el segundo párrafo del art. 12 de la Ley Orgánica 12/85, que por cierto cita el recurrente, con la sanción de reprensión, que ha de constar por escrito, como en el primer párrafo del mismo artículo se establece, y a cuya imposición, al ser realmente una sanción disciplinaria, debe llegarse como resultado de un procedimiento sancionador, que, por la naturaleza de la falta y en atención a su carácter leve, la ley define como preferentemente oral”.⁶⁷⁰

Esta precisión de la jurisprudencia es importante puesto que si, por un mando con potestad disciplinaria se advierte o amonesta por una conducta y posteriormente da parte disciplinario a quien tiene competencia sancionadora y éste impone, previo el oportuno expediente, una sanción no se podrá aducir que ya se ha sancionado anteriormente la misma conducta puesto que la primera amonestación no es una sanción disciplinaria.

Esta sanción se puede imponer, al igual que la de pérdida de uno a cuatro días de haberes con suspensión de funciones, por la comisión de faltas leves, pero es obligatorio imponerla cuando la infracción cometida consiste en el encubrimiento de una falta leve.⁶⁷¹

3.7.1.5. Tipificación regimenes disciplinarios policiales.

Esta sanción se recoge en todos los regímenes disciplinarios policiales con el mismo contenido, pero diferentes nombres. Al igual que en el caso de la Guardia Civil, los regímenes disciplinarios de la Policía Foral y las Policías Locales de Navarra, imponen esta sanción en el caso del encubrimiento de faltas leves.

En la Policía Canaria, las faltas de puntualidad y de asistencia, cuando constituyan faltas leves, se sancionan con apercibimiento, sin perjuicio de la deducción proporcional de las retribuciones.

En el régimen disciplinario de las policías del País Vasco, no se tiene en cuenta esta sanción para la comisión de una falta grave de reincidencia, ya que sólo se comete esta falta cuando anteriormente se hubiera sancionado con correctivo que no sea el de apercibimiento, en virtud de resoluciones que hubieren alcanzado firmeza en vía administrativa, por otras dos faltas de igual o mayor gravedad cuya anotación no cumpla los requisitos para ser cancelada. En la legislación disciplinaria militar la sanción reprensión no se anota en la documentación militar del sancionado, y por lo tanto tampoco se tiene en cuenta a la hora de tenerla en cuenta para la reincidencia.

Tabla 87. Sanción de reprensión. Denominaciones.

Sanción por infracción leve	
Guardia Civil y FAS.	Reprensión
CNP, Ertzaintza, Policía Foral, Policía de Galicia, Policía Canaria, PL,s. Canarias, Cantabria, Castilla y León, Galicia, La Rioja, Madrid, Murcia, Navarra, País Vasco, Valencia, Ceuta, Funcionarios, FAG y Personal Seguridad Privada.	Apercibimiento
Mozos de Escuadra.	Amonestación por escrito
PL,s Cataluña.	Amonestación
PL,s Baleares.	Advertencia

⁶⁷⁰ FD 3º. STS. Sala 5ª. 25-06-2001. (ROJ STS 5453/2001).

⁶⁷¹ Art. 9.21 LORDGC.

4. EXTINCIÓN DE LA RESPONSABILIDAD DISCIPLINARIA.

4.1. CAUSAS DE EXTINCIÓN.

4.1.1.1. Regulación.

Art. 20. Causas de extinción.

1. La responsabilidad disciplinaria se extingue por el cumplimiento de la sanción, por la prescripción de la falta o de la sanción y por el fallecimiento del interesado.

2. Si durante la sustanciación de un procedimiento sancionador el interesado dejara de estar sometido a la presente Ley, se dictará resolución ordenando el archivo del expediente con invocación de su causa. Si el expediente se instruye por falta muy grave y el interesado volviera a quedar sujeto a la presente Ley, se acordará la reapertura del procedimiento, siempre que no hayan transcurrido cuatro años desde que se hubiera producido la causa que motivó el archivo de las actuaciones.

4.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No se recogían las causas de extinción de la responsabilidad disciplinaria.

4.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

Este artículo no sufrió variaciones, pero al mismo se presentaron varias enmiendas. La primera⁶⁷² del Grupo Parlamentario Popular proponía por una parte, ampliar la reapertura del expediente en los casos de faltas graves y por otra adaptar el plazo de cuatro años para poder reabrir el expediente, al plazo de prescripción de las faltas disciplinarias.

Por el contrario, el Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV)⁶⁷³ e Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya Verds⁶⁷⁴ proponían suprimir el apartado 2 de este artículo porque consideraban que el archivo de un procedimiento disciplinario por dejar de estar sometido a la aplicación del régimen disciplinario debe suponer, en todo caso, la imposibilidad de ordenar la reapertura del mismo, que deberá quedar archivado sin posibilidad de reiniciación. Todo ello basado en el principio de seguridad jurídica.

4.1.1.4. Regulación en regimenes disciplinarios policiales.

Tabla 88. Extinción de la responsabilidad.

CUERPO POLICIAL	Cumpl. sanción	Prescripción		Muerte	Indulto	Amnistía
		falta	sanción			
Guardia Civil.						
CNP y PL,s Castilla y León.						
Ertzaintza, Mozos de Escuadra, Policía Foral, PL,s Baleares, Cantabria, Cataluña, Madrid, Navarra, País Vasco, Valencia y Ceuta y FAG.						

⁶⁷² Enmienda nº 164. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 75 y 76.

⁶⁷³ Enmienda nº 9. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 28.

⁶⁷⁴ Enmienda nº 54. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 42.

4.2. PRESCRIPCIÓN DE LAS FALTAS.

4.2.1.1. Regulación.

Art. 21. Prescripción de las faltas.

1. Las faltas muy graves prescribirán a los tres años, las graves a los dos años y las leves a los seis meses.

2. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiese cometido. Si el procedimiento se iniciase por cualquiera de las faltas disciplinarias derivadas de condena por sentencia penal, la prescripción comenzará a computarse desde que la sentencia sea firme, y, en todo caso, desde la fecha en que se acuerde el archivo de la ejecutoria penal.

3. La notificación al interesado del acuerdo de inicio de cualquier procedimiento disciplinario interrumpirá los plazos de prescripción establecidos en el apartado primero de este artículo, que volverán a correr de no haberse concluido en el tiempo máximo establecido en esta Ley.

4. Los plazos de prescripción de las faltas graves y muy graves quedarán interrumpidos cuando cualquiera de los hechos integrantes de esas faltas o vinculados con ellos sean objeto de procedimiento judicial penal. Estos plazos volverán a correr cuando se adopte resolución firme por el órgano judicial competente.

4.2.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 68.

1. Las faltas muy graves prescribirán a los dos años, las graves a los seis meses y las leves a los dos meses.

2. El plazo de prescripción comenzará a contarse desde que la falta se hubiese cometido.

3. La iniciación de cualquier procedimiento disciplinario interrumpirá los plazos de prescripción establecidos en el número 1 de este artículo, que volverán a correr de no haberse concluido el expediente en el tiempo máximo establecido en esta Ley.

4. Si el procedimiento se inicia por sentencia judicial condenatoria, la prescripción comenzará a computarse desde que la Administración tuviese testimonio de la misma.

4.2.1.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción original del proyecto de ley contemplaba que la prescripción comenzaría a computarse desde que la Administración tuviese testimonio de la misma y el Grupo Popular consideró que este artículo podía vulnerar el principio de seguridad jurídica, al no tener que soportar el interesado una posible demora en la actuación administrativa. Por esta razón presentó una enmienda⁶⁷⁵ para que el plazo de prescripción se comenzara a contabilizar a partir de la firmeza de la sentencia. Esta enmienda fue aceptada por la Ponencia.

⁶⁷⁵ Enmienda nº 166. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 76.

También propuso la enmienda⁶⁷⁶ de este artículo para que los plazos de prescripción fueran de dos años, seis y dos meses para las faltas muy graves, graves y leves respectivamente, pero no fue aceptada.

4.2.1.4. Análisis de la prescripción de las infracciones.

La prescripción en el campo del derecho administrativo y más concretamente en el disciplinario se fundamenta en las mismas causas que en el derecho penal. Por una parte, con el paso del tiempo se debilitan las pruebas y los descargos que pudieran interponerse, también decrece el interés en el castigo ya que a medida que transcurre el tiempo ya no se considera tan necesario actuar para mantener la disciplina y por último el infractor no puede quedar indefinidamente pendiente de la acción punitiva de la Administración.

La prescripción disciplinaria, al igual que la penal, no se trata de una mera cuestión procesal, sino que tiene naturaleza material o sustantiva, pues afecta a la exigencia de responsabilidad, ajena a la procesal de la acción persecutoria, y por lo tanto debe apreciarse de oficio sin necesidad de petición de parte, al ser una cuestión de orden público⁶⁷⁷. Asimismo la apreciación o no de la prescripción es una cuestión de legalidad ordinaria, sin que goce de la protección jurisdiccional de los derechos fundamentales⁶⁷⁸.

En relación con la anterior regulación se aumentan los plazos de prescripción de las infracciones pasando de dos a tres años las faltas muy graves, de seis meses a dos años las graves y de dos a seis meses las leves. La única excepción a estos tiempos de prescripción la encontramos en las infracciones de reincidencia, estudiadas en el apartado 1.1 (pág. 270). Según el criterio jurisprudencial⁶⁷⁹ el plazo de prescripción de la infracción en estos casos será el de última infracción que constituye la reincidencia (leve, grave o muy grave) y no la infracción de reincidencia propiamente dicha.

Anteriormente, el plazo de prescripción se interrumpía desde la iniciación del procedimiento disciplinario. Actualmente es la notificación al interesado del acuerdo de inicio de cualquier procedimiento disciplinario la que interrumpe los plazos de prescripción de la infracción, que volverán a correr de no haberse concluido el mismo en el tiempo máximo establecido. La jurisprudencia ha definido el alcance de la expresión *volver a correr*, entendiendo que *“La interrupción de la prescripción,... conlleva la extinción de la prescripción que hasta ese momento se estaba produciendo, es decir impide y pone fin a una prescripción iniciada y lógicamente no completada, de modo que hace ineficaz aquella porción del fenómeno prescriptivo que ya se había producido hasta el momento de la interrupción. Otro plazo prescriptivo que pueda iniciarse habrá de computarse desde el principio”*⁶⁸⁰. Es decir, al igual que ocurre en el derecho penal, si se interrumpe la prescripción por la apertura de un procedimiento disciplinario y este no se completa en el tiempo señalado se inician de nuevo los plazos prescriptivos.

En los expedientes disciplinarios que se instruyan por la repercusión de condenas penales, también se ha modificado la regulación en beneficio del infractor. En la regulación de 1991, el plazo de prescripción comenzaba a correr desde que la Administración tuviese testimonio de la sentencia condenatoria y en la actualidad el plazo prescriptivo se inicia desde

⁶⁷⁶ Enmienda nº 165. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 76.

⁶⁷⁷ FD 1º. STS. Sala 5ª. 26-06-1991. (ROJ STS 16682/1991).

⁶⁷⁸ FD 5º. STS. Sala 5ª. 04-03-1994. (ROJ STS 1460/1994).

⁶⁷⁹ FD 3º. STS. Sala 5ª. 18-03-2002. (ROJ STS 1946/2002).

⁶⁸⁰ FD 1º. STS. Sala 5ª. 20-11-1989. (ROJ STS 6501/1989).

la fecha en que la sentencia sea firme. Consideramos que al haber cambiado el criterio, es innecesario la referencia que la ley hace hacia el archivo de la ejecutoria penal.

En resumen, el tratamiento de la nueva ley disciplinaria en relación a la prescripción de las faltas la podemos resumir en:

Leves: La Administración dispone de seis meses desde que la falta se comete para notificar el inicio del procedimiento. Para la tramitación se dispone de dos meses, y si en este plazo no se notifica la resolución del expediente, a partir de esta fecha se vuelven a contabilizar otra vez los seis meses de prescripción. Este criterio ha sido variado por la jurisprudencia a partir del año 2010 según se estudiará en el apartado 1.1.

Graves: Dos años para iniciar el expediente y seis meses para la tramitación desde que se notifica el inicio. Si se supera el plazo, debido a la caducidad, estos seis meses no se tienen en cuenta para la prescripción, que se contabilizará desde que se cometió la falta. Si no se han superado los dos años se puede volver a iniciar otro expediente por los mismos hechos.

Muy graves: Tres años para iniciar el expediente y seis meses para la tramitación desde que se notifica el inicio. Si se supera el plazo, debido a la caducidad, estos seis meses no se tienen en cuenta para la prescripción, que se contabilizará desde que se cometió la falta. Si no se han superado los tres años se puede volver a iniciar otro expediente por los mismos hechos.

4.2.1.5. Regulación en regímenes disciplinarios policiales.

Como podemos apreciar los tiempos más altos de prescripción de las infracciones los encontramos para los Funcionarios de la Administración General del Estado y la Guardia Civil. Curiosamente, el régimen del CNP, promulgado con posterioridad al nuevo Estatuto de la Función Pública, no ha acogido los tiempos de éste. Los menores tiempos en la prescripción los contemplan los regímenes disciplinarios del CNP y las Policías Gallegas.

Tabla 89. Prescripción infracciones.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía Galicia y PL,s Galicia.	1 mes.	1 año.	2 años.
CNP.		2 años.	3 años.
Ertzaintza, PL,s Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla y León, Cataluña, La Rioja, Madrid, Murcia, País Vasco, Valencia y Ceuta.			6 años.
Personal Seguridad Privada.	2 meses.	1 año.	2 años.
Mozos de Escuadra.		2 años.	6 años.
FAS.		6 meses.	2 años.
Policía Foral y PL,s Navarra.	3 meses.	2 años.	3 años.
Guardia Civil y FAG.	6 meses.		

4.3. PRESCRIPCIÓN DE LAS SANCIONES.

4.3.1.1. Regulación.

Art. 22. Prescripción de las sanciones.

1. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los tres años, las impuestas por faltas graves a los dos años y las impuestas por falta leve al año. Estos plazos comenzarán a computarse desde el día en que se notifique al interesado la resolución sancionadora o desde que se quebrantase su cumplimiento, si hubiera comenzado.

2. La prescripción se interrumpirá cuando se suspenda el cumplimiento de la sanción en los casos previstos en esta Ley.

4.3.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 68.

5. Las sanciones impuestas por faltas muy graves prescribirán a los cuatro años, las impuestas por faltas graves a los seis meses y las impuestas por falta leve a los dos meses. Estos plazos comenzarán a computarse desde el día en que se adoptase la resolución sancionadora o desde que se quebrantase su cumplimiento, si hubiera comenzado. La prescripción se interrumpirá cuando por cualquier motivo no imputable a la Administración fuese imposible su cumplimiento o éste se suspendiese.

4.3.1.3. Tramitación parlamentaria.

El artículo no sufrió variación. El Grupo Popular, al igual que hizo con las prescripciones de las faltas, propuso una enmienda⁶⁸¹ para que los plazos fueran de cuatro años y seis y dos meses para las sanciones impuestas por faltas muy graves, graves y leves, respectivamente.

Los grupos parlamentarios Popular⁶⁸², Vasco⁶⁸³, Izquierda Unida⁶⁸⁴ y Izquierda Republicana⁶⁸⁵ consideraron que debería reformarse el segundo párrafo del punto 1 de este artículo en el sentido de que no comenzara a correr el plazo de la prescripción de la sanción hasta que no hubiese adquirido firmeza, ya que todavía podía ser susceptible de modificación en vía de recurso. Esta modificación no prosperó.

4.3.1.4. Análisis de la prescripción de las sanciones.

En relación con la anterior regulación se ha disminuido el plazo para la prescripción de sanciones por faltas muy graves, de cuatro a tres años; y se ha aumentado para las faltas graves, seis meses a dos años, y leves dos meses a un año.

⁶⁸¹ Enmienda nº 167 (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 76.

⁶⁸² Enmienda nº 168 (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 76 y 77.

⁶⁸³ Enmienda nº 10 (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 28.

⁶⁸⁴ Enmienda nº 55 (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 43.

⁶⁸⁵ Enmienda nº 202 (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 86.

Dado que ha desaparecido la sanción de arresto creemos que sobra la referencia a la interrupción por quebranto en el cumplimiento, pues no tiene sentido en las sanciones actuales.

4.3.1.5. Regulación en regimenes disciplinarios policiales.

El tratamiento es similar al de las infracciones. La Guardia Civil y los FAG son los que contemplan los tiempos más largos y el Cuerpo Nacional de Policía y las Policías de Navarra y Galicia los más cortos.

Tabla 90. Prescripción sanciones.

CUERPO POLICIAL	Sanciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Policía Galicia y PL,s Galicia.	1 mes.	1 año.	3 años.
CNP.		2 años.	
Ertzaintza, PL,s Baleares, Cantabria, Cataluña, La Rioja, Madrid, Murcia, País Vasco, Valencia y Ceuta.	2 meses.		6 años.
Policía Foral y PL,s Navarra.		6 meses.	4 años.
FAS.			
Mozos de Escuadra.	3 meses.	2 años.	6 años.
Guardia Civil, PL,s Castilla y León, y FAG.	1 año.		3 años
Personal Seguridad Privada.		4 años.	

4.4. CADUCIDAD DE LOS EXPEDIENTES DISCIPLINARIOS.

4.4.1.1. Regulación.

Art. 65. Caducidad.

1. La resolución a la que se refiere el artículo 63 de esta Ley y su notificación al interesado, deberá producirse en un plazo que no excederá de seis meses desde la fecha del acuerdo de incoación del expediente. Transcurrido este plazo se producirá la caducidad del expediente.

2. Este plazo se podrá suspender por un tiempo máximo de seis meses, por acuerdo del Director General de la Policía y de la Guardia Civil, a propuesta del instructor, en los siguientes casos:

- a) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados.*
- b) Cuando deban aportarse documentos y otros elementos de juicio necesarios y por su volumen o complejidad no puedan realizarse razonablemente en los plazos establecidos. Si la aportación de dichos documentos o elementos de juicio ha de realizarse por los interesados, la suspensión requerirá la previa solicitud motivada y el acuerdo que la autorice deberá expresar el plazo de suspensión del procedimiento a estos efectos.*
- c) Cuando deban solicitarse informes preceptivos o que sean determinantes del contenido de la resolución a órganos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas.*

4.4.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No se regulaba la caducidad.

4.4.1.3. Tramitación parlamentaria.

El texto que se presentó en el proyecto de ley contemplaba un plazo de caducidad de 12 meses⁶⁸⁶. El Grupo Parlamentario Vasco (EAJ-PNV) presentó una enmienda⁶⁸⁷ de modificación para completar la redacción del artículo ya que consideraban que con la presentada el efecto del transcurso del plazo máximo de resolución del expediente se desprendía del enunciado pero no de su contenido. Por su parte los Grupos parlamentarios Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁶⁸⁸ y Esquerra Republicana (ERC)⁶⁸⁹, presentaron sendas enmiendas para que acortara el plazo para la confección del expediente a seis meses por considerar excesivo el plazo propuesto de un año. El Grupo parlamentario Socialista propuso una enmienda transaccional con el texto que fue aprobado definitivamente y que refundía las enmiendas anteriores.

⁶⁸⁶ BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-1. 30-03-2007. Pág. 15.

⁶⁸⁷ Enmienda nº 21. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 32.

⁶⁸⁸ Enmienda nº 79. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 49.

⁶⁸⁹ Enmienda nº 223. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 92.

En relación con el punto 2, la redacción del proyecto de ley permitía la suspensión del plazo pero no fijaba tiempo máximo. Los Grupos parlamentarios Vasco (EAJ-PNV)⁶⁹⁰, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁶⁹¹ y Esquerra Republicana (ERC)⁶⁹² consideraban que no parecía respetuoso con principio de seguridad jurídica dejar absolutamente abierto el periodo temporal en el cual podría suspenderse la tramitación de un procedimiento sin que quedara afectado por la caducidad y propusieron un plazo máximo de seis meses que fue aceptado por la Ponencia que redactó el informe de la Comisión de Interior.

4.4.1.4. Análisis de la caducidad.

La ley disciplinaria señala dos meses⁶⁹³ para concluir el procedimiento por falta leve y seis meses⁶⁹⁴ en el caso de procedimientos por faltas graves y muy graves.

Pero la nueva regulación contempla la caducidad⁶⁹⁵ del procedimiento, aunque sólo para los iniciados por falta muy grave y grave, y no para las faltas leves. Al no contemplarse en la ley disciplinaria los efectos de la caducidad, hemos de acudir a la Ley 30/1992, de aplicación supletoria para conocerlos.

Ésta señala que “*La caducidad no producirá por sí sola la prescripción de las acciones del particular o de la Administración, pero los procedimientos caducados no interrumpirán el plazo de prescripción*”⁶⁹⁶. Por lo tanto, en los expedientes por faltas muy graves y graves, si no se dicta la resolución de finalización y se notifica al interesado en el plazo de seis meses desde la fecha del acuerdo de incoación, se produce la caducidad del expediente, y el tiempo transcurrido se computa a efectos de prescripción.

En el caso de los expedientes instruidos por falta leve, en los que el instructor dispone de dos meses para finalizarlo, no se contempla la caducidad y por lo tanto a los seis meses desde que debió finalizarse el expediente la falta prescribe. Dado que la nueva ley no especifica nada, siguiendo los criterios jurisprudenciales⁶⁹⁷, cuando se produzca la caducidad del expediente es posible volver a abrir uno nuevo por las mismas causas siempre que la infracción no esté prescrita.

El Director General de la Policía y de la Guardia Civil podrá suspender el tiempo de instrucción del expediente por un tiempo máximo de seis meses, a propuesta del instructor, en los siguientes casos:

- a) Cuando deban realizarse pruebas técnicas o análisis contradictorios o dirimentes propuestos por los interesados.
- b) Cuando deban aportarse documentos y otros elementos de juicio necesarios y por su volumen o complejidad no puedan realizarse razonablemente en los plazos establecidos. Si la aportación de dichos documentos o elementos de juicio ha de realizarse por los

⁶⁹⁰ Enmienda nº 18. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 31.

⁶⁹¹ Enmienda nº 80. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 49 y 50.

⁶⁹² Enmienda nº 224. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 92.

⁶⁹³ Art. 50.6 LORDGC.

⁶⁹⁴ Art. 55 LORDGC.

⁶⁹⁵ Art. 65. LORDGC.

⁶⁹⁶ Art. 92.3 LRJPAC.

⁶⁹⁷ FD 8º. STS. Sala 5ª. 24-02-2004. (ROJ STS 1199/2004).

interesados, la suspensión requerirá la previa solicitud motivada y el acuerdo que la autorice deberá expresar el plazo de suspensión del procedimiento a estos efectos.

- c) Cuando deban solicitarse informes preceptivos o que sean determinantes del contenido de la resolución a órganos de la Administración General del Estado o de otras Administraciones Públicas.

Debido al efecto que puede producir la caducidad en los expedientes por faltas graves y muy graves, la Asesoría Jurídica de la Guardia Civil elaboró unas instrucciones⁶⁹⁸ para el impulso en la tramitación de expedientes disciplinarios en la que se daban una serie de criterios en relación con la fecha de inicio del cómputo del plazo de caducidad, los plazos y medios para la realización de las comunicaciones y la suspensión de los plazos por parte del Instructor y del Director general de la Policía y de la Guardia Civil.

Pero la interpretación que se ha venido realizando de que la caducidad no se produce en las faltas leves al no estar expresamente señalado en la ley disciplinaria ha sido variada por la Sala Quinta del Tribunal Supremo reunida en Pleno no jurisdiccional celebrado el día 19 de octubre de 2010, en el que se adoptaron los siguientes acuerdos⁶⁹⁹:

"Primero: *La caducidad también surte efectos en el específico ámbito procedimental sancionatorio de las faltas leves del art. 9 de LO. 12/2007.*

Segundo: *La declaración de caducidad no implica la prescripción de la falta, ni impide el ulterior ejercicio de la acción disciplinaria en un nuevo procedimiento, siempre que la falta de que se trate no hubiera prescrito.*

Tercero: *La declaración de caducidad determina que el plazo de prescripción de la falta se compute desde que se produjo el hecho que motivó la incoación del procedimiento. La notificación de la incoación, en su caso, de un segundo o ulterior procedimiento para la sanción del mismo hecho dará lugar a la interrupción del plazo prescriptivo, y así sucesivamente mientras perviva la acción disciplinaria.*

Cuarto: *Superado el plazo de tramitación de los procedimientos sancionadores, se alza la suspensión del plazo prescriptivo cuyo cómputo inicial deberá efectuarse desde la fecha de comisión del hecho disciplinario, interpretándose en tales términos la expresión legal "que volverán a correr", del art. 21.3 LO. 12/2007.*

Quinto: *En el supuesto previsto en el art. 65.2 c) LO. 12/2007, sobre suspensión del plazo de caducidad, el Consejo Superior de la Guardia Civil debe emitir su informe en tiempo prudencial y, tanto éste como el informe del Consejo de la Guardia Civil (ex art. 64.1), deberán ser motivados. La duración del plazo de suspensión por tiempo máximo legal de seis meses, ha de ser proporcionado a la finalidad objetivamente previsible del trámite a practicar".*

Pero estos acuerdos no se adoptaron de forma unánime y las discrepancias entre los magistrados que conforman la Sala Quinta se han puesto de manifiesto en sentencias posteriores. En la primera sentencia, de 20 de diciembre de 2010, la Sala mayoritariamente opina que el instituto de la caducidad es también de aplicación a las faltas leves argumentándolo de la siguiente forma:⁷⁰⁰

⁶⁹⁸ Instrucciones para el impulso en la tramitación de expedientes disciplinarios. Asesoría Jurídica de la Guardia Civil. 28-09-2010.

⁶⁹⁹ FD 2º. Voto particular primero. STS. Sala 5ª. 20-12-2010. (ROJ STS 7192/2010).

⁷⁰⁰ FD 4º. STS. Sala 5ª. 20-12-2010. (ROJ STS 7192/2010).

“Sin embargo, entendemos que, conforme a una hermeneusis integradora de la nueva Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, en vigor desde el 23 de enero de 2008, no resulta tal conclusión conforme a Derecho por cuanto que la previsión que del juego de la caducidad se contiene en el artículo 65.1 de dicha norma sancionadora -bien que en relación a los expedientes incoados por falta grave y muy grave- obliga a entender, por razones de mera coherencia de dicho texto legal que, a continuación, expondremos, y siguiendo, además, la doctrina que, al respecto de los expedientes disciplinarios referidos a jueces y magistrados, ha fijado la Sala Tercera de este Tribunal Supremo a partir de su Sentencia de Pleno de 27 de febrero de 2006⁷⁰¹, que en el marco de la aludida Ley Orgánica 12/2007 el instituto de la caducidad resulta igualmente aplicable a las faltas leves.

Como hemos dicho, la Ley Orgánica 12/2007 no establece de manera expresa, por lo que concierne a los procedimientos sancionadores por falta leve, régimen normativo alguno en materia de caducidad, lo que no significa que haya de entenderse que el silencio que guarda al respecto pueda comportar que, de facto, se establezca, por vía hermenéutica, en materia de caducidad, y únicamente por lo que a tal concreta clase de expedientes se refiere, un régimen singular en materia de caducidad que se aparte no ya de la doctrina fijada por la Sala Tercera de este Tribunal Supremo en materia de caducidad de expedientes sancionadores del personal al servicio de la Administración General del Estado, sino, sobre todo, de la propia regulación que al efecto viene ahora a establecer, "ex novo", en el específico ámbito del régimen disciplinario aplicable al Cuerpo de la Guardia Civil, el artículo 65.1 de la meritada Ley Orgánica, reguladora del régimen disciplinario del Instituto Armado.

No es obstáculo a esta conclusión el hecho de que en los artículos 50 y 51, que integran el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 12/2007, y con relación a los procedimientos disciplinarios por faltas leves, no se contenga -como sí se hace en el artículo 65.1 del Capítulo III de dicho Título respecto a los expedientes de aquélla índole instruidos por faltas graves y muy graves-, mención alguna al juego del instituto de la caducidad, pues, siguiendo lo que al efecto afirma la aludida Sentencia de la Sala Tercera de 27 de febrero de 2006 en relación al artículo 425.6 de la Ley Orgánica del Poder Judicial -"la propia fijación de un plazo máximo para resolver ... puede considerarse como una implícita invocación del instituto de la caducidad"-, hemos de entender, "mutatis mutandis", que la previsión del apartado 6 del artículo 50 de la Ley Orgánica 12/2007 -"la tramitación del procedimiento deberá completarse dentro del plazo de dos meses desde el acuerdo de inicio"- no es, como viene a entender el Tribunal "a quo", determinante de que haya de considerarse que el régimen de las faltas leves en la Ley Orgánica 12/2007 sea ajeno a los efectos generales de la caducidad que dicha Ley Orgánica establece en relación a los procedimientos sancionadores por faltas graves y muy graves, de manera que, en estos casos, la autoridad disciplinaria dispondría, para dictar resolución sancionadora por aquellas faltas leves y notificarla al expedientado, de un plazo de dos meses de tramitación, conforme al artículo 50.6, mas seis meses de prescripción a tenor de lo previsto en el artículo 21.1, ambos de la aludida Ley Orgánica 12/2007, plazo que, según tal criterio, volverá a correr, en su integridad "de no haberse concluido [el procedimiento o expediente disciplinario] en el tiempo máximo establecido en esta Ley", como dispone el artículo 21.3 del citado texto legal.

Por el contrario, creemos que el artículo 50.6 de la Ley Orgánica 12/2007 contiene una tácita o sobreentendida invocación del instituto de la caducidad, en razón, además, de que en el Capítulo II del Título IV de la Ley Orgánica 12/2007 se establece para las faltas

⁷⁰¹ STS. Sala 3ª. 27-02-2004. (ROJ STS 1157/2006).

leves un procedimiento sancionador que para nada goza del extenso y minucioso desarrollo del que, para las faltas graves y muy graves, figura en el Capítulo III de dicho Título, procedimiento aquél caracterizado por la brevedad de plazos y sumariedad de trámites -en el que el interesado únicamente puede presentar un escrito de oposición al acuerdo por el que se inicie el procedimiento, proponer las pruebas que considere necesarias para su defensa y acompañar los documentos que tenga por conveniente, además de formular, a la vista de la prueba que, en su caso, se hubiere practicado y de las actuaciones que conformen el procedimiento, las alegaciones que a su derecho convengan-, por lo que el hecho de no hacerse en el meritado Capítulo II del Título IV expresa mención de la caducidad de tal suerte de procedimiento no puede comportar "per se" la inaplicabilidad en él de aquél instituto, ello sin perjuicio de considerar que bien pudo el legislador disciplinario de 2007, ubicar, por mor de lograr una más adecuada sistemática, la previsión de la aplicación de la caducidad a todos los procedimientos sancionadores propios del Benemérito Instituto en el Capítulo I -Disposiciones generales"- del Título IV de la nombrada Ley Orgánica 12/2007."

Pero en esta sentencia se contienen dos votos particulares concurrentes al estar de acuerdo con la parte dispositiva de la sentencia.

El primero, suscrito por los magistrados Ángel Calderón Cerezo, Presidente de la Sala, Francisco Menchen Herreros y Benito Gálvez Acosta, que aún compartiendo el fallo de la sentencia, discrepan de los argumentos empleados para construir el fundamento de derecho cuarto, que reitera el primero de los Acuerdos del Pleno no jurisdiccional del 19 de noviembre de 2010 antes señalado, en lo que se refiere a la jurisprudencia de la Sala Tercera del Tribunal Supremo, contenido en la Sentencia de 27 de febrero de 2006 según la cual la caducidad operaría sin excepciones respecto de cualquier procedimiento sancionador, en aplicación de lo dispuesto con carácter general en la disposición adicional tercera de la Ley 30/1992, tras la reforma operada por Ley 22/1993, conforme a la que los procedimientos para el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de la Administración General del Estado, se regirán por su normativa específica y, en su defecto, por lo previsto en dicha Ley 30/1992 que resulta aplicable con tal carácter supletorio según lo dispuesto en su art. 44.2 en materia de caducidad.

Según el voto particular "... de dicha doctrina, que se incorpora a nuestra Sentencia sin matizaciones que nos parecen necesarias, resulta que la misma podría ser transpuesta al régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, efecto que excluimos expresamente en la Sala General, y asimismo podría trasladarse respecto del anterior régimen disciplinario de la Guardia Civil, lo que en ningún momento se tomó en consideración en dicho Pleno y que en ambos casos hemos venido excluyendo, según nuestra jurisprudencia que fue recordada en el desarrollo de la Junta General de la Sala, por razón de que existiendo norma específicamente aplicable contraria a la caducidad (vid. arts. 25.1 Ley Orgánica 8/1998, de 2 de diciembre, y 68.3 Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio), no habría necesidad de acudir al dicho régimen supletorio de la Ley 30/1992. En cuanto al Cuerpo de la Guardia Civil, además, nuestra jurisprudencia es constante en negar la apreciación de la caducidad en los procedimientos sancionadores, por cualquier falta, seguidos con anterioridad a la vigencia de la LO. 12/2007, y ello ni siquiera en aplicación retroactiva de la norma favorable según el Régimen Transitorio previsto en su Disposición Transitoria primera".

El segundo voto particular, lo suscribe el magistrado Javier Juliani Hernani, que discrepa de la mayoría de la Sala, como también lo hizo en el Pleno no Jurisdiccional de 19 de octubre de 2010, de la decisión de considerar aplicable la caducidad al procedimiento disciplinario establecido para las faltas leves, por considerar que este instituto ha de quedar limitado a los procedimientos sancionadores que se sigan por la comisión de faltas graves y

muy graves, de forma que el régimen de los procedimientos por falta leve regulado en la ley disciplinaria del Instituto siendo ajeno a los efectos generales que para la caducidad se establecen en el art. 44.2 de la Ley 30/1992 , al entender que así lo ha querido el legislador.

5. POTESTAD DISCIPLINARIA.

5.1. ATRIBUCIÓN.

5.1.1.1. Regulación.

Art. 23. Atribución de la potestad disciplinaria.

1. Corresponde la potestad disciplinaria a las autoridades y mandos de los Ministerios de Defensa y del Interior, en los términos establecidos en esta Ley.

2. Tendrán la facultad de instar el ejercicio de la potestad disciplinaria ante el Director General de la Policía y de la Guardia Civil, las autoridades bajo cuya dependencia funcional presten servicio los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil.

5.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No existía un artículo específico para la atribución de la potestad disciplinaria.

5.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a este artículo.

5.1.1.4. Análisis del precepto.

Según la RAE potestad significa “*dominio, poder, jurisdicción o facultad que se tiene sobre algo*”, en el caso que nos ocupa sobre la disciplina. La potestad disciplinaria consiste en la posibilidad abstracta de producir efectos jurídicos desde el punto de vista de la regulación disciplinaria. Se trata de un poder que se atribuye por ley, con las delimitaciones en ella especificadas. Y como consecuencia de esa atribución legal, estas potestades son inalienables, intransmisibles e irrenunciables⁷⁰².

El titular de la potestad puede ejercerla o no, y aunque su ejercicio puede estar sometido a caducidad, no puede transferirla, como mucho puede permitir su delegación⁷⁰³. Sin embargo, no conocemos hasta la fecha que se haya producido alguna delegación en el ámbito disciplinario, quizás por los problemas que pudiera plantear al tener también atribuida competencia disciplinaria los mandos en los que se delega.

Al contrario de lo que ocurría en la anterior regulación, que no contemplaba un capítulo específico para tratar la potestad disciplinaria, en ésta la distingue perfectamente de la competencia sancionadora.

La potestad disciplinaria no se concede en interés del titular de la misma, sino en interés de la organización en la que se presta el servicio⁷⁰⁴, que en el caso que nos ocupa es el mantenimiento de la disciplina como valor fundamental en la institución militar y en concreto en la Guardia Civil. Y la vinculación a esta finalidad es tan importante que su existencia vincula la validez del acto administrativo, pudiendo provocar la anulabilidad por desviación de poder⁷⁰⁵. En el ámbito disciplinario se considera desviación de poder “*el ejercicio de la*

⁷⁰² GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. Curso de Derecho Administrativo. Civitas. Madrid. 1981. Pág. 443.

⁷⁰³ Art. 13 LRJPAC.

⁷⁰⁴ ROJAS CARO, J. Derecho disciplinario militar. Tecnos. Madrid.1990. Pág. 218.

⁷⁰⁵ Art. 63. LRJPAC.

*potestad sancionadora para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico*⁷⁰⁶. “... *exigiendo la doctrina del Tribunal Supremo una prueba inequívoca de que el acto incidió en desviación teleológica entre los fines previstos en el Ordenamiento jurídico y su actuación (SS de 26 y 31 de marzo, 1 de abril y 20 de octubre de 1976), añadiendo en sus Sentencias de 13 y 15 de marzo de 1962, 10 de febrero y 15 de octubre de 1964 que «para que pueda alegarse con éxito es obligado acreditar mediante pruebas contundentes el apartamiento del órgano causante de la desviación del cauce jurídico, ético o moral que está sujeto a seguir, sin atender a otras intenciones que las inspiradoras de la norma legal aplicable, por lo que reviste decisiva importancia la indagación de los objetos reales perseguidos por la misma», «debiendo fundarse no en meras presunciones ni en suspicaces y especiosas interpretaciones del acto de autoridad y de la oculta intención que lo determinare, sino en hechos concretos» (S 7 de octubre de 1963)...*”⁷⁰⁷

Según se indica en la ley disciplinaria los titulares de la potestad disciplinaria en relación con los miembros de la Guardia Civil son las autoridades y mandos de los Ministerios de Defensa e Interior. Pero cuando estos mandos carecen de competencia sancionadora, la potestad queda limitada a la facultad de corregir y en su caso a la de adoptar las medidas cautelares inmediatas que se han señalado en el apartado 1.3.5. de este Capítulo.

El resto de autoridades bajo cuya dependencia funcional pueden ejercer sus funciones los miembros de la Guardia Civil (Judicatura, Ministerio Fiscal, Dirección General de Tráfico, Ministerio de Economía y Hacienda, etc) pueden instar ante el Director general de la Policía y de la Guardia Civil el ejercicio de la potestad disciplinaria.⁷⁰⁸

En cuanto a los ciudadanos, también pueden solicitar la apertura del oportuno expediente disciplinario mediante la presentación de denuncia⁷⁰⁹, estando obligado el mando que tenga potestad sancionadora a dar cuenta del acuerdo que se adopte o en su caso del archivo. No se podrá iniciar un procedimiento disciplinario por una denuncia anónima, pero si pueden servir para ordenar la apertura de una información reservada.⁷¹⁰

⁷⁰⁶ Art. 494 LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. (BOE nº 92, 18-04-1989).

⁷⁰⁷ FD 5º. STS. Sala 5ª. 31-03-1995. (ROJ STS 1929/1995).

⁷⁰⁸ Art. 23.2 LORDGC.

⁷⁰⁹ Art. 39.1 LORDGC.

⁷¹⁰ Art. 41 LORDGC.

5.2. EJERCICIO.

5.2.1.1. Regulación.

Art. 24. Ejercicio de la potestad disciplinaria.

1. Todo mando tiene el deber de corregir las infracciones que observe en los de inferior empleo, aunque no le estén directamente subordinados, sin que ello suponga sanción alguna. Si, además, las considera merecedoras de sanción, formulará parte disciplinario o acordará el inicio del procedimiento sancionador que corresponda, si tuviera competencia para ello.

5.2.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 18.

1. Todo mando tiene el deber de corregir las infracciones que observe en los inferiores, le estén o no subordinados directamente. Si, además, las juzga merecedoras de sanción lo hará por sí mismo si tiene potestad sancionadora o, en otro caso, dará parte inmediatamente a quien la tenga.

5.2.1.3. Tramitación parlamentaria.

De los artículos que tratan de la potestad disciplinaria (atribución, ejercicio y autoridades y mandos), se presentaron enmiendas sólo a los relativos a los dos últimos.

5.2.1.4. Análisis del precepto.

Hasta ahora habíamos examinado la potestad disciplinaria desde el punto de vista de facultad abstracta para poder sancionar, que necesitaba concretarse en la existencia de una competencia sancionadora. Pero la potestad disciplinaria también consiste en la facultad de corregir las infracciones que observe en los subordinados.

Este *ius corrigendi* recae en todo mando, sea cual sea su categoría, y se refleja sobre todo el personal de inferior empleo, le estén o no directamente subordinados. Este poder de corrección no implica el ejercicio directo del *ius puniendi*, ya que no supone ninguna sanción de las contempladas en la ley disciplinaria.

Este deber de corregir, se debe convertir en deber de sancionar, si el que observa la infracción tiene competencia sancionadora. No es posible, como ocurría en algunos casos, que el mando que observaba la infracción ordenaba a otro subordinado el ejercicio de esa competencia. Caso distinto es el del superior que ordena a un subordinado con competencia sancionadora la apertura de un expediente disciplinario por tener conocimiento, no directo, de la comisión de una infracción.

Esta facultad de corregir no se extingue con la amonestación o reprensión, sino que puede dar lugar también a la adopción de las medidas cautelares inmediatas que hemos estudiado en el apartado 1.3.5 de este Capítulo.

5.3. AUTORIDADES Y MANDOS CON COMPETENCIA DISCIPLINARIA.

5.3.1.1. Regulación.

Art. 25. Autoridades y mandos con competencia disciplinaria.

Tienen potestad para sancionar a los miembros de la Guardia Civil:

- a) El Ministro de Defensa.*
- b) El Director General de la Policía y de la Guardia Civil.*
- c) Los Oficiales Generales con mando sobre Unidad, Centro u Organismo de la Guardia Civil.*
- d) Los Oficiales Jefes de Zona, de Servicio, Organismo, Jefatura o Dirección de Centro Docente de Formación, Comandancia, Sector, Grupo de Reserva y Seguridad, Jefes de Estudio de Centros Docentes de Formación y los de Unidad, Centro u Organismo de categoría similar.*
- e) Los Oficiales Jefes de Compañía, Subsector de Tráfico, Unidad Orgánica de Policía Judicial, o Unidad de categoría similar.*
- f) Los Oficiales Comandantes de Puesto Principal, Jefes de Sección, Destacamento de Tráfico, o Unidad de categoría similar.*
- g) Los Suboficiales Comandantes de Puesto, Jefes de Destacamento de Tráfico, Grupo de Investigación o Unidad de categoría similar.*

5.3.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 19.

En el Cuerpo de la Guardia Civil tienen potestad para sancionar a sus miembros:

- 1. El Director general de la Guardia Civil.*
- 2. Los Oficiales generales con mando sobre Unidad, Organismo, Centro o demarcación territorial de la Guardia Civil.*
- 3. Los Jefes de Zona⁷¹¹ y los de Servicio, Centro, Organismo o Unidad de categoría similar.*
- 4. Los Jefes de Comandancia y los de Centro, Organismo o Unidad de categoría similar.*
- 5. Los Jefes de Sector y los Oficiales superiores que ejerzan mando subordinado en una Comandancia, Centro, Organismo o Unidad de categoría similar.*
- 6. Los Jefes de Compañía o Unidad similar de la Guardia Civil.*
- 7. Los Jefes de Sección⁷¹² o Unidad similar de la Guardia Civil.*
- 8. Los Comandantes de Puesto o Unidad similar de la Guardia Civil que tengan categoría de Suboficial.*

⁷¹¹ Se modificó "Jefes de Tercio" por "Jefes de Zona". DA 4ª.8. LO 8/1998.

⁷¹² Se modificó "Jefes de Línea" por "Jefes de Sección". DA 4ª.9. LO 8/1998.

5.3.1.3. Tramitación parlamentaria.

Por parte del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso se propuso una enmienda⁷¹³ por la que se introducía la figura del Secretario de Estado de Seguridad como autoridad con competencia disciplinaria y se cambiaba la referencia al Director general de la Policía y de la Guardia Civil, por Director General de la Guardia Civil ya que se estaba hablando de este Cuerpo.

Los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (GIU-ICV)⁷¹⁴ y de Ezquierda Republicana (ERC)⁷¹⁵ presentaron sendas enmiendas de modificación del apartado a, para sustituir el Ministro de Defensa, por los Ministros de Defensa e Interior, en consonancia con la redacción del art. 23.1 del Proyecto en el que se atribuye potestad disciplinaria a las autoridades de ambos Ministerios.

Los Grupos Parlamentarios Vasco en el Congreso (EAJ-PNV)⁷¹⁶, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds (GIU-ICV)⁷¹⁷ y Ezquierda Republicana (ERC)⁷¹⁸ presentaron enmiendas de supresión de los apartados e), f), y g), justificándolos de idéntica manera: *“El escalón de menor rango con potestad disciplinaria debe radicar en los que se recogen en la letra d) del artículo 25. Debe priorizarse la posición más alejada de la actividad cotidiana del servicio, desde la que pueden ejercer la potestad disciplinaria las autoridades disciplinarias señalada en la letra d) del artículo 25. De esta forma, además, se da cumplimiento más exacto a la doctrina jurisprudencial del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, en la Sentencia, de fecha 2 de noviembre, en el Asunto, Dacosta Silva contra España, que precisa la necesaria posición de imparcialidad del superior jerárquico que vaya a enjuiciar unos supuestos hechos que revistan los caracteres de ilícitos disciplinario. Esta necesaria imparcialidad-independencia no existe en la medida en que el llamado a resolver esté cercano a la actividad cotidiana del servicio o, por su empleo y responsabilidad, debe supervisar la actividad diaria del supuesto infractor.”*

Es de señalar, creemos que por error en la redacción, que Ezquierda Republicana se equivoca en su enmienda y sólo pide la supresión de los apartados f) y g), pero utiliza la misma justificación que los otros dos Grupos Parlamentarios.

El GP Catalán (CIU) también presenta una enmienda⁷¹⁹ de supresión de los mismos apartados, pero lo justifica en que las autoridades con potestad disciplinaria deben tener *“...servicios jurídicos y oficinas destinadas al Régimen Disciplinario con carácter exclusivo. De esta manera se evita dar competencias disciplinarias a mandos intermedios (Oficiales y Suboficiales) que no tienen las mismas herramientas y que pueden no estar al corriente de la jurisprudencia. Éste es también el motivo de incluir a las Unidades que no estén*

⁷¹³ Enmienda nº 170. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 77.

⁷¹⁴ Enmienda nº 57. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 43.

⁷¹⁵ Enmienda nº 204. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 87.

⁷¹⁶ Enmienda nº 11. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 28.

⁷¹⁷ Enmienda nº 58. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 43.

⁷¹⁸ Enmienda nº 205. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 87.

⁷¹⁹ Enmienda nº 122. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 63.

directamente subordinadas y que carecen también de las herramientas necesarias para poder aplicar el Régimen Disciplinario con equidad.”

Ninguna de estas enmiendas fueron aceptadas por la Ponencia del Proyecto de Ley, y aunque se repitieron en el Senado no prosperaron.

5.3.1.4. Análisis del precepto.

Lo primero que llama la atención es la ausencia del Ministro del Interior y del Secretario de Estado de Seguridad entre las autoridades con competencia disciplinaria, máxime cuando en el art. 23, al atribuir la potestad disciplinaria, se hace referencia de forma tácita a ellos. El razonamiento que utilizaban algunos autores para excluirlos de esta potestad se basaba en que no pertenecían a la Administración Militar y por lo tanto no podían imponer sanciones que directa o subsidiariamente supusieran privación de libertad. Pero con la actual regulación, este tipo de sanciones ya no se contemplan en la ley disciplinaria del Cuerpo y carece de fundamento este razonamiento.

En la actual regulación, el legislador ha optado por dejar solamente al Director general y al Ministro de Defensa como autoridades disciplinarias, tal vez por considerarlas como integrantes de la Administración Militar, excluyendo a las autoridades del Ministerio del Interior. Pero sin embargo, se le da un mayor protagonismo a este Ministro ya que para la imposición de la sanción de separación del servicio es vinculante el informe previo de éste, aunque la imposición de la sanción se reserva para el de Defensa.

Se ha optado por igualar a los Oficiales Jefes de Zona (Coroneles), con los Jefes de Comandancia (Coroneles o Tenientes Coroneles) y dejar sin competencia sancionadora al resto de Oficiales que no ejerzan mando directo de este tipo de Unidades. La actual ley utiliza un número cerrado de mandos que tienen potestad sancionadora, pero utiliza la fórmula abierta de “*unidad de categoría similar*”.

Por lo que respecta al resto de oficiales sólo se les atribuye competencia disciplinaria a los Jefes de Compañía y Comandantes de Puesto o Unidades similares. Por lo que se refiere a los Suboficiales, sólo se han contemplado a los que ejercen mando de Puesto o similar, con la problemática que se señalará al estudiar su competencia sancionadora en el apartado 6.1.7.

5.3.1.5. Regulación en regimenes disciplinarios policiales.

Tabla 91. Competencia sancionadora.

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
Guardia Civil.			Ministro de Defensa
	Director Gral. Policía y G. Civil		
	Oficiales Generales		
	Oficial Jefe Zona Cmda Oficial Jefe Compañía Oficial Jefe Puesto Ppal. Suboficial Jefe Puesto		

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
CNP.	Ministro del Interior Secretario Estado de Seguridad Director Gral. Policía y G. Civil		
	Delegados del Gobierno Jefes Órganos Central. (Sub.Gral) Jefes Superiores Jefes Provinciales Jefes Locales		
Ertzaintza.	Consejero de Interior		Consejero de Interior
	Viceconsejero Seguridad		
	Jefe Dependencia o Unidad.		
Mozos de Escuadra.			Gobierno de la Generalidad
	Consejero de Gobernación		
Policía Foral.	Jefe Policía Foral	Director General	Gobierno de Navarra Consejero competente
Policía Canaria.	Falta determinación reglamentaria		Gobierno de Canarias
PL,s Galicia.	Alcalde Junta de Gobierno Local municipios de gran población.		
PL,s Baleares.	Alcalde o concejal en quien delegue		
PL,s Castilla y León y Valencia.	Alcalde		
PL,s País Vasco.			Pleno de la Corporación
	Alcalde		
PL,s Canarias, Cantabria, Cataluña y Murcia.	Alcalde o concejal en quien delegue		Pleno de la Corporación Alcalde
PL,s La Rioja.	Órgano competente del Ayuntamiento		
PL,s Madrid.			Pleno de la Corporación
	Alcalde o miembro o funcionario de la corporación en quien delegue		
PL,s Navarra.	Jefe Policía Local	Alcalde o Presidente Entidad Local	
PL. Ceuta.			Pleno de la Asamblea
	Presidente o Consejero competente		
FAG			Consejo de Ministros
	Ministros y Secretarios Estado, o Subsecretarios por delegación.		
	Subsecretario Directores Generales Delegado del Gobierno		
Personal Seguridad Privada.	Delegado del Gobierno	Director Gral. Policía y G. Civil	Ministro del Interior Secretario Estado de Seguridad

CUERPO POLICIAL	Infracciones disciplinarias		
	Leves	Graves	Muy Graves
FAS.	Ministro de Defensa		
	Subsecretario Defensa JEMAD, JEME, JEMA, AJEMA		
	Generales	Tte. Gral y Gral. Div.	
	Jefe Regimiento Jefe Batallón Jefe Compañía Jefe Sección Jefe Pelotón		

6. COMPETENCIA SANCIONADORA.

Para ejercer la potestad disciplinaria sólo se exige la titularidad o jefatura de un cargo o función, sin embargo para la competencia sancionadora es necesario reunir dos requisitos adicionales: subordinación del infractor y entidad de la sanción. Para poder sancionar a un subordinado es necesario que esté encuadrado en la Unidad que se manda y estar bajo las órdenes directas del mismo.

En la Guardia Civil existen tres tipos de relaciones de subordinación: orgánica, funcional y técnica. La primera se da por el encuadramiento existente en las Unidades, la segunda se refiere exclusivamente al servicio y la tercera es de carácter instrumental.

El régimen disciplinario de la Guardia Civil ha optado por asignar la competencia sancionadora a la dependencia orgánica, utilizando la fórmula del anterior código *que estén a sus órdenes*, desterrando la identidad de potestad disciplinaria y competencia sancionadora proveniente de Código de Justicia Militar de 1945. La jurisprudencia ya se había pronunciado al respecto al señalar que “... *la competencia se determina, no por el hecho de «estar a las órdenes», ni siquiera por el de estar a las órdenes del sancionador de modo directo, sino por estar encuadrado en la Unidad, Organismo o Centro en el que aquél ejerce el mando. Para llegar a la interpretación a que nos referimos, no sólo es preciso el examen gramatical y sistemático de los preceptos anteriormente citados, sino llevarlo a cabo con omisión de todo elemento de distracción que pudiera proceder de la práctica tradicional, y ello nos lleva al examen de la segunda de las circunstancias a que antes nos referíamos.*”⁷²⁰ Y la actual ley disciplinaria, en su art. 32, lo especifica al señalar que se entenderá que están a las órdenes de las autoridades y mandos con potestad para imponer sanciones o para iniciar el oportuno procedimiento, los guardias civiles que ocupen destino o lo desempeñen en comisión de servicio en la correspondiente Unidad, Centro u Organismo.

Por otra parte la ley disciplinaria define un sistema de competencias sancionadoras basado en la entidad de la sanción. Un mando con competencia disciplinaria no puede imponer cualquier sanción sino sólo la que se señale en la ley y con una gradación determinada, de tal manera que a mayor jerarquía mayor gradación.

Con este sistema, y al no contemplarse en la regulación actual la posibilidad de agravación de la sanción por la autoridad disciplinaria superior (en la regulación de 1991 si se contemplaba⁷²¹), podría ocurrir que una falta quedara insuficientemente corregida por carecer el mando que sanciona de la suficiente capacidad sancionadora.

Por último hemos de señalar que como consecuencia de la subordinación directa de la competencia, ésta y la imposición de la sanción han de ser coetáneas según lo ha reconocido la jurisprudencia. “*En resumen cabe decir, que unida al mando la potestad disciplinaria, el presupuesto de la misma (competencia sancionadora) y la consecuencia (imposición de la sanción) han de ser coetáneas. Como acertadamente señala el Ministerio Fiscal, la facultad sancionadora radica en el carácter de mando directo sobre el infractor que ha de estar a las órdenes del sancionador en el momento de imponérsele la sanción.*”⁷²²

Este requisito plantea algunos problemas en los supuestos de cambio de destino en el infractor, pues cuando el que cambia es el mando sancionador se soluciona con la sustitución reglamentariamente establecida. Si en el nuevo destino el infractor sigue dependiendo del

⁷²⁰ FD 3º. STS. Sala 5ª. 14-01-1991. (ROJ STS 79/1991).

⁷²¹ Art. 37.1 LORDGC 1991.

⁷²² FD 3º. STS. Sala 5ª. 05-02-1995. (ROJ STS 544/1995).

mando que ha ordenado instruir el expediente no hay problema, pero en caso contrario hemos de distinguir dos casos, dependiendo de si se ha emitido o no la orden de incoación del procedimiento. Si no se ha emitido, el mando del que dependía el guardia civil deberá dar parte disciplinario a la nueva autoridad de la que dependa, para que si lo considera oportuno inicie el correspondiente expediente disciplinario, y si ya se ha hecho, se continuará el expediente correspondiendo a la autoridad que lo ha iniciado resolver las cuestiones incidentales, y a la nueva autoridad disciplinaria la resolución del mismo a propuesta del instructor.

6.1. EN FUNCION DEL CARGO Y EMPLEO QUE SE OSTENTA.

6.1.1. Ministro de Defensa.

6.1.1.1. Regulación.

Art. 27. Competencias del Ministro de Defensa.

Para la imposición de la sanción de separación del servicio será competente el Ministro de Defensa a propuesta del Ministro del Interior, conforme a lo previsto en el apartado primero del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

6.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 20.

Para la imposición de la sanción de separación del servicio será competente el Ministro de Defensa, previo informe del Ministro del Interior, conforme a lo previsto en el artículo 15.1, de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

6.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, en concordancia con lo propuesto en relación con el art. 25, propone una enmienda de adición⁷²³ para dotar de competencia al Secretario de Estado de Seguridad, quien podría imponer las sanciones de separación del servicio y suspensión de empleo de tres meses y un día hasta tres años, con pérdida de destino en ambos casos, siendo rechazada por la Ponencia.

6.1.2. Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

6.1.2.1. Regulación.

Art. 28. Competencias del Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

El Director General de la Policía y de la Guardia Civil podrá imponer todas las sanciones, excepto la de separación del servicio.

⁷²³ Enmienda nº 171. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 77.

6.1.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 21.

El Director general de la Guardia Civil podrá imponer todas las sanciones, excepto la de separación del Servicio.

6.1.2.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso⁷²⁴ en concordancia con la enmienda presentada al art. 25 propone enmendar el texto en el sentido de cambiar la referencia del Director general de la Policía y de la Guardia Civil, por Director general de la Guardia Civil ya que se está hablando de este Cuerpo. Al igual que las anteriores enmiendas no prosperó.

6.1.3. Oficiales Generales.

6.1.3.1. Regulación.

Art. 29. Competencias de los Oficiales Generales con mando sobre Unidad, Centro u Organismo de la Guardia Civil.

Los Oficiales Generales con mando sobre Unidad, Centro u Organismo de la Guardia Civil podrán imponer a los miembros del Cuerpo que estén a sus órdenes, las sanciones por faltas leves y graves, excepto la pérdida de destino.

6.1.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 23.

Los Jefes de Zona y los de Servicio, Centro, Organismo o Unidad de categoría similar, podrán imponer, a los miembros del Cuerpo que estén a sus órdenes, las sanciones por faltas leves.

6.1.3.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentó ninguna enmienda a este artículo ni en el Congreso ni en el Senado.

6.1.4. Oficiales Jefes de Zona y Comandancia.

6.1.4.1. Regulación.

Art. 30.1.

Los Oficiales Jefes de Zona, de Servicio, Organismo, Jefatura o Dirección de Centro Docente de Formación, Comandancia, Sector, Grupo de Reserva y Seguridad, Jefes de Estudio de Centros Docentes de Formación y los de Unidad Centro u Organismo de categoría similar, a los miembros del Cuerpo que estén a sus órdenes, todas las sanciones por faltas leves.

⁷²⁴ Enmienda nº 172. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 78.

6.1.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 24.

Los Jefes de Comandancia y los de Centro, Organismo o Unidad de categoría similar, podrán sancionar a los miembros de la Guardia Civil que estén a sus órdenes con reprobación, pérdida de haberes de hasta cuatro días y arresto hasta veinte días.

Art.25.

Los Jefes de Sector y los Oficiales Superiores que ejerzan mando subordinado en una Comandancia, Centro, Organismo o Unidad de categoría similar, podrán sancionar a los miembros de la Guardia Civil que estén a sus órdenes, con reprobación, pérdida de haberes de hasta dos días y arresto hasta catorce días.

6.1.4.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo parlamentario Catalán (CIU) propone una enmienda de modificación⁷²⁵ de este artículo en la que propone un sistema diferente en la atribución de competencias que difiere del que viene adoptando en el régimen disciplinario castrense.

Esta nueva redacción introduce dos novedades:

- Se atribuye la competencia en función de las infracciones y no en función de las sanciones.
- Los mandos tienen competencia sobre el personal que pertenezca a unidades ubicadas en el territorio y le estén o no subordinadas directamente.

La redacción que se proponía era la siguiente:

Los mandos de la Guardia Civil tienen competencia para imponer las siguientes sanciones:

- a) *Faltas muy graves: lo ya previsto en los artículos 27 y 28 en relación con el Ministerio de Defensa y al Director General de la Policía y de la Guardia Civil.*
- b) *Faltas graves: Jefes de Zonas y Generales Jefes de Jefatura. En el caso de los Jefes de Zona sobre las Unidades situadas en el ámbito de la Comunidad Autónoma (aunque no le estuvieran directamente subordinadas).*
- c) *Faltas leves: Jefes de Comandancia, sobre las Unidades situadas en la Provincia (aunque no estén directamente subordinadas).*

Esta enmienda, que sin lugar a dudas, afectaba al fondo de la atribución de competencias, sin embargo no fue argumentada por el diputado Maldonado y Gili encargado de su defensa.⁷²⁶

El Grupo Parlamentario de Coalición Canaria-Nueva Canarias propone la adición⁷²⁷ de un nuevo apartado del art. 30: *Los Oficiales con empleo de Coronel, a los miembros del Cuerpo que estén a sus órdenes, las sanciones por faltas leves y graves, excepto la pérdida de destino.* Considera que limitar la capacidad de imponer sanciones por faltas graves sólo a

⁷²⁵ Enmienda nº 123. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 63.

⁷²⁶ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Leg.. Interior. nº 843. Pág. 12.

⁷²⁷ Enmienda nº 101. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 55.

los Oficiales generales es restrictivo. El hecho de que un Coronel Jefe de Zona, por ejemplo, sólo pueda sancionar a sus subordinados directos por la comisión de faltas leves, parece poco eficaz, al tiempo que aleja la potestad sancionadora del entorno inmediato de los hechos. Por ello, este Grupo Parlamentario considera conveniente que también los Oficiales con rango de Coronel puedan imponer, a los miembros del Cuerpo que estén a sus órdenes directas, sanciones derivadas de faltas tanto leves como graves.

6.1.5. Oficiales Jefes de Compañía.

6.1.5.1. Regulación.

Art. 30.2.

Los Oficiales Jefes de Compañía, Subsector de Tráfico, Unidad Orgánica de Policía Judicial o Unidad de categoría similar, a los miembros de la Guardia Civil que estén a sus órdenes, represión y pérdida de hasta dos días de haberes.

6.1.5.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 26.

Los Jefes de Compañía o Unidad similar de la Guardia Civil podrán sancionar al personal que esté bajo sus órdenes, con represión, pérdida de un día de haberes y arresto hasta diez días.

6.1.5.3. Tramitación parlamentaria.

Izquierda Unida – Iniciativa per Catalunya Verds⁷²⁸ y Esquerra Republicana⁷²⁹ proponen en sendas enmiendas suprimir los apartados 2, 3 y 4 de este art. 30, en coherencia con las enmiendas presentadas al art. 25.

6.1.5.4. Análisis del precepto.

La mayor parte de las unidades tipo compañía que existen en la Guardia Civil tienen en plantilla tres e incluso dos oficiales. En estos casos la potestad sancionadora del mando de la Unidad desaparece si no tiene oficial subordinado al que ordenar la instrucción del expediente.

6.1.6. Oficiales Comandantes de Puesto Principal.

6.1.6.1. Regulación.

Art. 30.3.

Los Oficiales Comandantes de Puesto Principal, Jefes de Sección, Destacamento de Tráfico, o Unidad de categoría similar, a los miembros de la Guardia Civil que estén a sus órdenes, represión y pérdida de un día de haberes.

⁷²⁸ Enmienda nº 59. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 44.

⁷²⁹ Enmienda nº 206. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 87.

6.1.6.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 27.

Los Jefes de Sección o Unidad similar podrán sancionar a los Guardias Civiles que estén a sus órdenes, con reprensión y arresto hasta siete días.

6.1.6.3. Tramitación parlamentaria.

Igual que lo señalado en el punto 6.1.5.3

6.1.6.4. Análisis del precepto.

La mayor parte de los Puestos Principales están al mando de un Oficial de la categoría de Teniente, sin que exista otro oficial en la Unidad. Al igual que ocurría en el caso de los Jefes de Compañía la potestad sancionadora desaparece por vía de hecho.

6.1.7. Suboficiales Comandantes de Puesto.

6.1.7.1. Regulación.

Art. 30.4.

Los Suboficiales Comandantes de Puesto, Jefes de Destacamento de Tráfico, Grupo de Investigación o Unidad de categoría similar, a los miembros de la Guardia Civil que estén a sus órdenes, reprensión.

6.1.7.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 28.

Los Comandantes de Puesto o Unidad similar, siempre que tengan categoría de Suboficial podrán sancionar a los miembros del Cuerpo que estén a sus órdenes, con reprensión y arresto hasta cuatro días.

6.1.7.3. Tramitación parlamentaria.

Igual que lo señalado en el punto 6.1.5.3

6.1.7.4. Análisis del precepto.

Según se señala en el art. 50.3 párrafo segundo de la LORDGC , “cuando el inicio del procedimiento lo hubiera dispuesto alguna de las autoridades citadas en los artículos 28, 29 ó 30 de esta Ley, se encomendará su instrucción, en la misma resolución, a un subordinado siempre que tenga, al menos, el empleo de Oficial”.

En el caso de los suboficiales, es imposible que tengan a un oficial subordinado, por lo que por esta vía se les ha vaciado de competencia sancionadora. Lo mismo ocurre en el caso de los Jefes de Compañía o Puesto Principal en el supuesto de que carezcan de oficial subordinado.

6.1.8. Mandos interinos y accidentales.

6.1.8.1. Regulación.

Art. 36. Competencias de los mandos interinos y accidentales.

Los mandos interinos y accidentales tendrán las mismas competencias sancionadoras que los titulares a los que sustituyan.

6.1.8.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 30.1.

Los Mandos interinos o accidentales tendrán las mismas competencias sancionadoras que los titulares a los que sustituyeran.

6.1.8.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas a este artículo en el Congreso. En el Senado el Grupo Parlamentario Popular intentó una mejora técnica proponiendo una enmienda⁷³⁰ en la que matizaba que los mandos interinos y accidentales tendrían las mismas competencias que los titulares a los que sustituyan siempre que ostentaran el empleo de Sargento o superior. La misma no fue aceptada ya que los guardias civiles que no tenga como mínimo un empleo de los de la categoría de Suboficial no tienen competencia sancionadora.

6.1.8.4. Análisis del precepto.

La sucesión del mando en la Guardia Civil viene regulada en el Reglamento de provisión de destinos⁷³¹ señalando que en ausencia del titular de un destino o cargo le sucederá en el mando, con carácter interino o accidental, el guardia civil de mayor empleo que le esté subordinado; a igualdad de empleo, sucederá el de mayor antigüedad; entre los que tuvieran la misma, el que antes hubiera ingresado en el servicio, y de persistir la igualdad, el de mayor edad.

Ya con la anterior regulación se planteó el problema de si en aquellos casos en los que la competencia iba referida al empleo y no al cargo, el sustituto ostentaba la misma si no era de igual empleo. Algunos autores entendieron que no era posible, al igual que la Asesoría Jurídica de la Dirección General, que plasmó este criterio en una circular del año 1992.

Pero a raíz de una sentencia⁷³² de la Sala Quinta el criterio cambió. Entendía la Sala que los mandos interinos y accidentales deberían tener la misma competencia sancionadora que los mandos a los que sustituyen en concordancia con la prevención general contemplada en la Ley de Procedimiento Administrativo⁷³³, al no implicar la suplencia una alteración de la competencia.

Actualmente la interpretación que hemos de realizar de este artículo, siguiendo el nuevo criterio de la Asesoría Jurídica⁷³⁴, es la siguiente:

⁷³⁰ Enmienda nº 40. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 36.

⁷³¹ Art. 38. RD 1250/2001, de 19 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de provisión de destinos del personal del Cuerpo de la Guardia Civil. (BOE nº 290, 04-12-2001).

⁷³² FD 1º. STS. Sala 5ª. 08-03-1999. (ROJ STS 1574/1999).

⁷³³ Art. 17.2 LRJPAC.

⁷³⁴ Escrito nº 656 de 29-06-99 del Servicio de Régimen Disciplinario de la Dirección General de la Guardia Civil.

Los Jefes accidentales o interinos de Subdirectores Generales, Jefaturas y Zonas cuyo mando titular fuere un Oficial General podrán, sea cual sea su empleo militar, acordar la incoación de expedientes disciplinarios, adoptar en ellos medidas cautelares, decidir sobre las incidencias o cuestiones que se susciten durante la tramitación y adoptar la resolución final.

En el caso ostentar el mando accidental o interino de un puesto de trabajo cuyo titular ostente la categoría de suboficial, el guardia civil que lo desempeñe, aunque sea de un empleo inferior a suboficial, ostentará la potestad disciplinaria y la misma competencia que el Suboficial al que sustituye.

6.1.9. Jefes de Unidades o Grupos Temporales.

6.1.9.1. Regulación.

Art. 37. Competencias de los Jefes de Unidades o Grupos Temporales.

Tienen potestad para imponer sanciones al personal a sus órdenes los Jefes de Unidades o Grupos Temporales de la Guardia Civil, cualquiera que sea la denominación que reciban. El ejercicio de la potestad sancionadora, temporalmente circunscrita a la duración de la misión para la que fueron creadas dichas Unidades o Grupos, dependerá de su entidad y del empleo que tengan sus Jefes conforme a las reglas contenidas en los artículos anteriores.

6.1.9.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 30.2.

*Tienen potestad para imponer sanciones al personal a sus órdenes los Jefes de Unidades o Grupos Temporales de la Guardia Civil desplazados fuera del territorio nacional, cualquiera que sea la denominación que reciban. El ejercicio de la potestad sancionadora, temporalmente circunscrita a la duración de la misión para la que fueron creadas dichas Unidades o grupos, dependerá del empleo que tenga el Jefe de los mismos, conforme a las reglas contenidas en los artículos anteriores.*⁷³⁵

6.1.9.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentó ninguna enmienda.

6.1.9.4. Análisis del precepto.

En relación con la anterior regulación se ha suprimido el que sea necesario el desplazamiento fuera del territorio nacional.

⁷³⁵ Añadido por. DA 4ª.10. LO 8/1998.

6.2. EN FUNCION DEL GRUPO AL QUE PERTENECE EL GUARDIA CIVIL.

6.2.1. Personal sin destino.

6.2.1.1. Regulación.

Art. 33. Competencias sobre el personal sin destino.

Las faltas disciplinarias cometidas por el personal que no ocupe destino serán sancionadas por el Director Adjunto Operativo o el Oficial General con mando en la demarcación territorial en que el interesado haya fijado su residencia, salvo cuando la competencia corresponda al Ministro de Defensa o al Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

6.2.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 29.

Las faltas disciplinarias cometidas por los miembros del Cuerpo que se encuentren en situaciones de actividad o de reserva en que no se ocupe destino serán sancionadas en todo caso por el Director general de la Guardia Civil. Esta competencia podrá ser ejercida, asimismo, por el Ministro de Defensa.

6.2.1.3. Tramitación parlamentaria.

Izquierda Unida presentó una enmienda⁷³⁶ para que el personal sin destino sea sancionado por una sola autoridad disciplinaria del máximo rango como es el Director General de la Policía y de la Guardia Civil para garantizar una unidad de acción en la gestión administrativa. Asimismo propone que el Ministro de Defensa también pueda ejercer esta potestad. Por su parte el Grupo Popular⁷³⁷ consideraba que sólo debía de tener competencia sancionadora para el personal sin destino los oficiales generales con mando en la demarcación territorial en que hubiera fijado su residencia el infractor. Ninguna prosperó.

6.2.2. Vocales del Consejo Asesor de Personal.

6.2.2.1. Regulación.

Art. 34. Competencias sobre los vocales del Consejo Asesor de Personal.

Corresponde en exclusiva al Director General de la Policía y de la Guardia Civil la competencia para sancionar, excepto con separación del servicio, las infracciones cometidas por los Guardias Civiles que sean vocales o suplentes del Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil. Esta competencia disciplinaria se mantendrá durante los dos años siguientes al cese en sus cargos.

6.2.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No existía esta figura.

⁷³⁶ Enmienda nº 60. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 44.

⁷³⁷ Enmienda nº 173. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 78

6.2.2.3. Tramitación parlamentaria.

Los Grupos Parlamentarios Vasco⁷³⁸, Izquierda Unida⁷³⁹, Popular⁷⁴⁰ y Izquierda Republicana⁷⁴¹ presentaron enmiendas a este artículo justificándolas en que *“a la vista del proyecto de Ley Orgánica reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, remitido a la Cámara por el Gobierno, debe eliminarse la mención al Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil, órgano que dejará paso al Consejo de la Guardia Civil. Por otra parte, como quiera que la presidencia del nuevo Consejo de la Guardia Civil deberá ser ostentada por el Ministro del Interior —así se propondrá en el trámite de enmiendas del citado proyecto de ley— debe ser dicha autoridad la que ostente, en exclusiva, la potestad disciplinaria sobre los miembros del Consejo de la Guardia Civil, sin perjuicio de las que se establecen para el Ministro de Defensa, en el caso de imposición de sanción de separación del servicio”*. Pero incomprensiblemente, por lo menos en lo referente a la denominación del Consejo, las enmiendas no fueron aceptadas. En estas mismas enmiendas, el Grupo Popular y Izquierda Republicana proponían aumentar a cuatro años el plazo para mantener esta competencia.

Otra enmienda⁷⁴², que conviene resaltar por su contenido, es la presentada por el Grupo Parlamentario Coalición Canaria – Nueva Canaria que proponía la supresión de este artículo, argumentándolo *“en que repetidamente se ha advertido que los Consejos Asesores de Personal constituirían la versión militar de los Comités de Empresa sindicales y que su instauración, tanto en las Fuerzas Armadas como en la Guardia Civil, propiciaría antes o después una forma de sindicalismo encubierto prohibido de forma expresa en la legislación vigente (artículo primero, apartado 3, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical). La experiencia de los Consejos Asesores de Personal en la Guardia Civil ha venido confirmando esta deriva funcional, que el texto del artículo enmendado llevaría a sus últimas consecuencias. Establecer un fuero especial para los vocales del Consejo Asesor de Personal, como en definitiva se propone en el Proyecto de Ley, supone convertirlos en «liberados» y, llámense como se llamen, los liberados sindicales en un Comité de Empresa no son otra cosa que una pura expresión del sindicalismo”*.

6.2.3. Personal que presta servicio en el extranjero.

6.2.3.1. Regulación.

Art. 35. Competencias sobre el personal que preste servicio en el extranjero.

La competencia para conocer las faltas leves y graves cometidas por el personal que preste servicio en el extranjero corresponde, a falta de otros mandos que la tengan por aplicación de las reglas precedentes, al Director Adjunto Operativo. Esta competencia también podrá ser ejercida por el Director General de la Policía y de la Guardia Civil.

⁷³⁸ Enmienda nº 12. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág.s. 28 y 29.

⁷³⁹ Enmienda nº 61. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 44.

⁷⁴⁰ Enmienda nº 174. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 78.

⁷⁴¹ Enmienda nº 207. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág.s. 87 y 88.

⁷⁴² Enmienda nº 102. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág.s. 55 y 56.

6.2.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

No se contemplaba.

6.2.3.3. Tramitación parlamentaria.

No sufrió modificaciones.

6.2.4. Alumnos que no tengan la condición de guardias civiles.

6.2.4.1. Regulación.

Art. 31. Autoridades y mandos con competencias disciplinarias sobre alumnos que no tengan la condición de Guardia Civil.

1. La competencia para imponer la sanción de baja en Centro Docente de Formación corresponderá al Subsecretario de Defensa, previo informe del Director del Centro.

2. Corresponderán al General Jefe de Enseñanza de la Guardia Civil, a los Directores de los Centros Docentes de Formación del Instituto, a los Jefes de Unidad, Centro u Organismo en que los alumnos estén completando su formación, y a los Jefes de Estudios y demás mandos con categoría de Oficial de dichos Centros Docentes y unidades, la potestad y competencias sancionadoras establecidas en el artículo 29 y en los números 1, 2, 3 y 4 del artículo 30 de esta Ley.

6.2.4.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Disposición adicional tercera.

3. Para los restantes alumnos de los centros de formación de la Guardia Civil (que no tengan la condición de guardia civil):

d) La competencia para imponer la sanción de baja en el centro docente de formación corresponderá al Subsecretario de Defensa, previo informe del Director del Centro.

6.2.4.3. Tramitación parlamentaria.

No sufrió modificaciones.

6.2.4.4. Análisis del precepto.

En este artículo se intenta regular la competencia sancionadora sobre los alumnos que no tengan la condición de guardia civil. Las autoridades y mandos a los que se dota de esta competencia son:

En el ámbito de la Administración Militar:

. Subsecretario de Defensa.

En el ámbito estrictamente docente:

. General Jefe de Enseñanza.

. Director de Centro Docente de Formación.

. Jefe de Estudios de Centro Docente de Formación.

. Mandos con categoría de oficial de los Centros Docentes de Formación.

En el ámbito de las Unidades de prácticas:

. Jefes de Unidad con competencia sancionadora y categoría de oficial.

Al Subsecretario de Defensa se le da la competencia para imponer la sanción de baja en el Centro Docente de Formación previo informe del Director del Centro. Pero para fijar la competencia sancionadora concreta de cada uno de los mandos antes señalados, se utiliza una técnica, que en nuestra opinión no es la correcta pues da lugar a interpretaciones, consistente en relacionarla con la competencia genérica establecida en la ley para el resto de guardias civiles.

El General Jefe de Enseñanza, de acuerdo con lo establecido en los art,s 18.3 y 29 LORDGC, será competente para imponer sanciones por faltas graves y leves, y los Directores y Jefes de Estudios de Centros Docentes de Formación, art,s 18.3 y 30.1 por faltas leves.

El problema se plantea a la hora de concretar la competencia sancionadora de los mandos con categoría de oficial de los Centros Docentes de formación. La interpretación mas acorde con el espíritu de la norma puede ser la de asimilar la sanción de pérdida de haberes con suspensión de funciones, de aplicación a los guardias civiles profesionales, a la de pérdida de haberes y servicios, aplicables a los guardias alumnos, aunque esta última se cumple sin perjuicio de la participación del alumno en las actividades de carácter académico. De este forma la competencia sancionadora de los oficiales que ejerzan mando de Compañía o similar será para la imposición de la sanción de pérdida de hasta dos días de haberes y reprensión; y para los de Sección o similar pérdida de un día de haberes y reprensión.

Esta redacción confusa da lugar a que no compartamos la opinión de MARCHAL ESCALONA⁷⁴³ en cuanto a que el Director General de la Policía y de la Guardia Civil tenga competencia sancionadora con los guardias alumnos no profesionales o que le atribuya a los suboficiales donde ejercen prácticas competencia para imponer la sanción de reprensión.

Tabla 92. Competencia sancionadora alumnos no tienen condición guardia civil.

Autoridad o mando	Sanciones disciplinarias		
	Muy graves	Graves	Leves
Subsecretario de Defensa	Baja como alumno en el Centro Docente de Formación		
General Jefe de Enseñanza		Suspensión de haberes y servicios de cinco a veinte días	Reprensión
Director y Jefe Estudios Centro Docente Formación		Suspensión de haberes y servicios de uno a cuatro días	
Oficiales Compañía o similar		Suspensión de haberes y servicios hasta dos días	
Oficiales Sección o similar		Suspensión de haberes y servicios un día	

⁷⁴³ Manual de derecho disciplinario de la Guardia Civil. MARCHAL ESCALONA, A. Nicolás y otros. Editorial Aranzadi. 2008. Pág,s. 50 y 51.

7. EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES

7.1. CUMPLIMIENTO DE LAS SANCIONES.

7.1.1. Ejecutividad.

7.1.1.1. Regulación.

Art. 66. Ejecutividad de las sanciones.

1. Las sanciones impuestas serán inmediatamente ejecutivas, no suspendiendo su cumplimiento la interposición de ningún tipo de recurso, administrativo o judicial.

2. Las sanciones comenzarán a cumplirse el mismo día en que se notifique al infractor la resolución por la que se le imponen, si en ésta no se dispusiere, motivadamente, lo contrario.

3. De no ser posible el cumplimiento de la sanción en el momento en que se dicte la resolución, por hallarse el funcionario en situación administrativa que lo impida, ésta se hará efectiva cuando su cambio de situación lo permita, salvo que haya transcurrido el plazo de prescripción.

4. No cabrá la suspensión o inejecución de las sanciones impuestas salvo en los supuestos previstos en los artículos 69 y 77 y con las limitaciones establecidas en ellos.

7.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Artículo 54.

1. Las sanciones disciplinarias impuestas serán inmediatamente ejecutivas, no suspendiendo su cumplimiento la interposición de ningún tipo de recurso, administrativo o judicial.

2. Las sanciones comenzarán a cumplirse el mismo día en que se notifique al infractor la resolución por la que se le imponen, si en ésta no se dispusiera lo contrario.

7.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

El Grupo Parlamentario Vasco⁷⁴⁴ e Izquierda Unida⁷⁴⁵ intentaron enmendar este artículo en el Congreso, para conseguir que las sanciones fueran ejecutivas cuando la resolución que las imponga adquiriera firmeza, aunque la redacción propuesta no fuera muy clarificadora, ya que por una parte señala que la firmeza debe ser en sede disciplinaria, para añadir a continuación que producida la firmeza, su cumplimiento no será suspendido por la interposición de ningún tipo de recurso, administrativo o judicial.

La firmeza se adquiere por la finalización del procedimiento por haber agotado la vía administrativa o judicial. Por lo tanto no es coherente la redacción propuesta en las enmiendas y fueron rechazadas.

⁷⁴⁴ Enmienda nº 19. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 31.

⁷⁴⁵ Enmiendas nº 81, 82 y 83. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 50.

El Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP) intentó enmendar⁷⁴⁶ este artículo en el Senado, justificándolo en las mismas causas y fue rechazado también.

7.1.2. Concurrencia.

7.1.2.1. Regulación.

Art. 68. Concurrencia de sanciones.

Quando concurren varias sanciones y no sea posible su cumplimiento simultáneo, éste se llevará a cabo por orden de mayor a menor gravedad.

7.1.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Artículo 57.

Quando concurren varias sanciones y no sea posible su cumplimiento simultáneo se llevará a cabo en el orden en que fueran impuestas, excepto los arrestos, que se cumplirán con preferencia a las demás, y entre ellos por orden de mayor o menor gravedad. Si la suma de los mismos excede de cuatro meses, no se cumplirá el tiempo que sobrepase dicho límite.

7.1.2.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentó ninguna enmienda.

7.1.3. Suspensión e inejecución.

7.1.3.1. Regulación.

Art. 69. Suspensión e inejecución de las sanciones.

El órgano competente para imponer la sanción podrá proponer al Director General de la Policía y de la Guardia Civil, de oficio o a instancia del sancionado, y de manera motivada, la suspensión de la misma por plazo inferior al de su prescripción, o la inejecución de la sanción, cuando mediase causa justa para ello. El Ministro de Defensa y el Director General de la Policía y de la Guardia Civil podrán acordar la suspensión o la inejecución de las sanciones que impongan.

Art. 77. Suspensión de las sanciones recurridas.

1. El sancionado podrá solicitar de la Autoridad llamada a resolver el recurso la suspensión de la ejecución de una sanción por falta grave o muy grave, durante el tiempo de tramitación del recurso, cuando la ejecución pueda causarle perjuicios de imposible o difícil reparación o se fundamente en alguna de las causas de nulidad de pleno derecho previstas en la legislación de procedimiento administrativo común.

2. Esta petición deberá ser resuelta en el plazo de cinco días y se denegará si con ella se causa perjuicio a la disciplina, al servicio, o a la imagen pública de la Institución.

3. Transcurrido dicho plazo se entenderá desestimada, sin perjuicio de la obligación de resolver expresamente.

⁷⁴⁶ Enmiendas nº 141, 142 y 143. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág.s. 62 y 63.

7.1.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Artículo 58.

El órgano competente para imponer la sanción podrá proponer al Director general de la Guardia Civil, por el cauce reglamentario, la suspensión de la misma por plazo inferior al de su prescripción, o la inejecución de la sanción, cuando mediase causa justa para ello.

Artículo 67.

El sancionado podrá solicitar la suspensión de la sanción privativa de libertad por falta grave durante el tiempo de tramitación del recurso. La Autoridad ante quien se presente deberá resolver dicha petición en el plazo de cinco días, debiendo denegarse si con ella se causa perjuicio a la disciplina militar.

7.1.3.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentó ninguna enmienda al art. 69 referente a la suspensión e inejecución de las sanciones, ni en el Congreso ni en el Senado. En relación con el art. 77 los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida- Iniciativa per Catalunya Verds⁷⁴⁷ y Ezquerra Republicana⁷⁴⁸ propusieron suprimir este artículo en coherencia con el resto de enmiendas propuestas. Por su parte Coalición Canaria⁷⁴⁹ proponía modificar el apartado 2 del art. 77 en el sentido de eliminar la posibilidad de denegación de la suspensión porque se cause perjuicio a la disciplina, al servicio, o a la imagen pública de la Institución, al considerar que estos conceptos son jurídicamente indeterminados. La enmienda no prosperó.

⁷⁴⁷ Enmienda nº 87. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 51.

⁷⁴⁸ Enmienda nº 226. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 93.

⁷⁴⁹ Enmienda nº 112. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 59.

7.2. ANOTACIÓN, CANCELACIÓN Y EFECTOS.

7.2.1. Anotación.

7.2.1.1. Regulación.

Art. 70. Anotación.

Todas las sanciones disciplinarias se anotarán exclusivamente en la hoja de servicios del sancionado mediante nota en la que figurarán, además de la sanción, la expresión clara y concreta de los hechos y su calificación.

7.2.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Artículo 59.

Todas las sanciones disciplinarias se anotarán en la documentación militar del sancionado. En la nota estampada figurará, además, la expresión clara y concreta de los hechos y su calificación.

7.2.1.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas ni en el Congreso ni en el Senado.

7.2.2. Cancelación de notas desfavorables.

7.2.2.1. Regulación.

Art. 71. Cancelación.

1. Las anotaciones de las sanciones, excepto la de separación del servicio, serán canceladas de oficio una vez transcurridos los plazos siguientes:

- a) Cuatro años, cuando se trate de sanciones por faltas muy graves.*
- b) Dos años, cuando se trate de sanciones por faltas graves.*
- c) Seis meses, cuando se trate de sanciones por faltas leves.*

2. Los plazos se contarán desde que se hubiere cumplido la sanción, siempre que durante ese tiempo no le hubiese sido impuesta al interesado ninguna pena o sanción disciplinaria.

3. Las anotaciones por falta leve de los alumnos de los Centros de Formación de la Guardia Civil se cancelarán, en todo caso, cuando se incorporen a la Escala correspondiente.

7.2.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Artículo 60.

1. Las notas desfavorables a que hace referencia el artículo anterior serán canceladas, a instancia del interesado, una vez transcurridos los plazos siguientes:

- a) Un año, cuando se tratase de sanciones impuestas por faltas leves.*

b) Dos años, cuando se tratara de sanciones por faltas graves.

c) Cuatro años cuando se tratara de sanciones por faltas muy graves.

2. Los mismos efectos se producirán a los seis meses del transcurso de los plazos establecidos en el apartado anterior.

3. Dichos plazos se contarán desde que se hubiere cumplido la sanción, siempre que durante ese tiempo no le hubiese sido impuesto al interesado ninguna pena o sanción disciplinaria, ni se estuviera instruyendo al mismo un procedimiento penal o disciplinario.

7.2.2.3. Tramitación parlamentaria.

La redacción original en el Proyecto de Ley fijaba los siguientes plazos:

a) Seis años, por faltas muy graves.

b) Dos años, por faltas graves.

c) Seis meses, por faltas leves.

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, redactó dos enmiendas⁷⁵⁰. En la primera propone que el plazo para que se produzca la cancelación de oficio de las faltas muy graves se reduzca a cuatro años ya que les parece excesivo, aunque así lo recoja el artículo 93.2 de la Ley articulada de 1964 de funcionarios. También contempla que se aumente a un año el plazo para cancelar las faltas leves, justificándolo en el hecho de que “*dosificándolas debidamente, un guardia civil puede cometer cien faltas sin tener anotada mas que una en cada momento*”. En la segunda enmienda, considera que la comisión de infracciones penales o disciplinarias no debe interrumpir el transcurso del plazo necesario para cancelar las anotaciones de las sanciones impuestas, sino sólo el hecho de que se le haya impuesto sanción penal o disciplinaria.

Por parte de Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds (GIU-ICV) se presentó también una enmienda⁷⁵¹ para reducir a cuatro años el plazo de cancelación para las faltas muy graves, argumentando que este es el plazo que se señala en la ley actual y que no hay razones que justifiquen su modificación *in peius*. En otra enmienda⁷⁵² acoge el criterio expresado por el Grupo Parlamentario Popular de exigir una resolución sancionadora firme penal o disciplinaria, para que se interrumpa el plazo.

El Grupo Parlamentario de Coalición Canaria – Nueva Canarias introduce una enmienda de adición⁷⁵³ con el siguiente texto: “*Las cancelaciones de oficio de las anotaciones de sanciones previstas en los apartados anteriores serán instruidas por la Dirección de Personal de la Guardia Civil, dándose traslado de las mismas a la hoja de servicio del interesado*”, dado que el Proyecto de Ley no prevé el procedimiento de instrucción para la cancelación de las anotaciones de las sanciones disciplinarias, añadiendo que de hecho, la disposición adicional tercera así lo confirma, al tiempo que reclama la precisión correspondiente.

⁷⁵⁰ Enmiendas nº 183 y 184. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 81.

⁷⁵¹ Enmienda nº 84. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 50.

⁷⁵² Enmienda nº 85. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 50 y 51.

⁷⁵³ Enmienda nº 111. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 59.

La ponencia encargada de la redacción del informe acepta el contenido de las enmiendas 85 del Grupo parlamentario GIU-ICV y la 185 del Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, ambas coincidentes y se suprime el párrafo final relativo a la interrupción del plazo por la instrucción de un expediente penal o disciplinario. El resto de las enmiendas son rechazadas.

El Grupo Parlamentario Socialista en el Pleno del Congreso vota a favor⁷⁵⁴ de la enmienda nº 84 de Izquierda Unida - Iniciativa per Catalunya Verds, y el plazo para la cancelación de las faltas muy graves se reduce a cuatro años. El Grupo Parlamentario Popular en el Senado (GPP), vuelve a intentar que se modifique el plazo de cancelación de las faltas leves proponiendo mediante una enmienda⁷⁵⁵ el plazo de un año, en vez de los seis meses. Para ello vuelve a utilizar la misma justificación que en el Congreso, pero es rechazada y el texto que se devuelve al Congreso para su aprobación no sufre modificaciones.

7.2.3. Efectos.

7.2.3.1. Regulación.

Art. 72. Efectos de la cancelación.

La cancelación de una anotación de sanción producirá el efecto de anularla, sin que pueda certificarse de ella, salvo cuando, tratándose de faltas graves o muy graves, lo soliciten las autoridades competentes, a los efectos exclusivos de las clasificaciones reglamentarias y, en su caso, la concesión de recompensas. En las certificaciones se hará constar expresamente la cancelación.

7.2.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Artículo 62.

1. Acordada la cancelación de una sanción por falta leve, se procederá a eliminarla de la documentación del interesado, redactándola de nuevo sin ninguna mención o referencia a la falta cometida ni a la sanción impuesta.

2. La cancelación de una anotación de sanción por falta grave o muy grave producirá el efecto de anular la inscripción, sin que pueda certificarse de la misma, salvo cuando la soliciten las autoridades competentes para ello y a los exclusivos efectos de las clasificaciones reglamentarias, de la concesión de recompensas y del otorgamiento de aquellos destinos cuyo desempeño se considere incompatible con la naturaleza de las conductas que hubieren determinado las sanciones de que se trata..

7.2.3.3. Tramitación parlamentaria.

El texto no sufrió modificaciones a pesar de la enmienda⁷⁵⁶ que presentó en el Senado el Grupo Parlamentario Entesa Catalana de Progrés (GPECP). Este Grupo quería resaltar que en ningún caso se computará a efectos de reincidencia las sanciones cuyas anotaciones hayan sido canceladas o pudieran serlo.

⁷⁵⁴ Cortes Generales DS. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VIII Leg. nº 265. 21-06-2007. Pág. 13282.

⁷⁵⁵ Enmienda nº 59. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 41.

⁷⁵⁶ Enmienda nº 144. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 63.

7.2.3.4. Análisis de la cancelación.

El principal efecto de la cancelación de las sanciones consiste en la anulación de la misma. Los art.s. 57 de la LO 12/1985 de régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas; y 341 y 376 de la LO 2/1989 Procesal Militar, señalaron que reglamentariamente se determinaría la forma de anotación y la cancelación de los antecedentes por faltas disciplinarias militares y por delito o falta penal. Este mandato se plasmó en un Real Decreto⁷⁵⁷ que es también de aplicación a la Guardia Civil.

Las cancelaciones de las anotaciones de las sanciones, con la excepción de la separación del servicio, se producen de oficio por el transcurso de los plazos señalados para cada tipo de sanción. En el régimen disciplinario del Cuerpo de 1991, la cancelación por el transcurso de los plazos se producía a instancia del interesado, y sólo si transcurrían seis meses más, la Administración actuaba de oficio.

En la documentación militar personal de los miembros de la Guardia Civil se hace constar todas las sanciones disciplinarias una vez que han ganado firmeza las resoluciones. Igualmente se anotan las penas impuestas por órganos judiciales de cualquier jurisdicción, siempre que deban constar en el Registro Central de Penados y Rebeldes del Ministerio de Justicia, según su legislación específica.

No obstante, cuando se trata de sanciones por faltas leves o graves se anotan preventivamente, haciéndolo constar así, una vez impuesta la sanción y aunque no haya ganado firmeza la resolución. La anotación se convierte en definitiva, cuando la sanción es firme. Si, en virtud de recurso, la sanción se anula o modifica, la anotación preventiva se hace desaparecer, de oficio e inmediatamente.

En la nota se refleja la pena o sanción impuesta, el tribunal, autoridad o mando que la impone, sus accesorias y efectos, la fecha de imposición, la fecha de cumplimiento y una expresión clara y concreta de los hechos y su calificación. Además, se unirá a la documentación militar personal un testimonio literal o copia autenticada de la resolución a que se refiera la nota estampada.

Una vez concedida la cancelación la anulación de la misma consiste en hacer desaparecer la anotación o anotaciones del original y de los duplicados, si existen, de la documentación militar personal del interesado, así como los testimonios o copias de la resolución. La parte de documentación sustituida hay que destruirla si se trata de anotación de sanción impuesta por falta leve. En los casos de sanciones impuestas por faltas graves o muy graves se archiva con carácter reservado y sólo se puede certificar de ella o consultarse, en el caso de que lo soliciten las autoridades competentes para ello y a los exclusivos efectos de las clasificaciones reglamentarias o, en su caso, para la concesión de recompensas. En las certificaciones que se expidan se hará constar expresamente la cancelación.

La cancelación de una nota desfavorable, según el art. 7 del RD 555/1989, no lleva consigo la desaparición de las consecuencias o efectos administrativos que se reflejan en otras partes de la documentación militar personal: Cómputo de tiempo de servicio o suspensión de empleo, pérdida de puestos en el escalafón o baja en el destino o en la Guardia Civil, por ser vicisitudes de la vida profesional militar, aunque no se consignará el motivo o se hará desaparecer si consta.

⁷⁵⁷ RD 555/1989, de 19 de mayo, sobre anotación y cancelación de notas desfavorables en la documentación militar personal. (BOE nº 122, 23-05-1989).

Para que se produzca la cancelación es necesario que durante el tiempo que transcurre desde la fecha en que se cumplió la sanción hasta la fecha determinada para la cancelación, no se le haya impuesto al interesado ninguna pena, de las señaladas en el art. 33 del Código Penal, en el art. 24 del Código Penal Militar o sanción disciplinaria.

Para facilitar la labor de los órganos administrativos encargados de la cancelación, en concreto la Subdirección General de Personal de la Guardia Civil, a través del Servicio de Régimen Disciplinario, en la disposición adicional segunda de la ley disciplinaria se señala que los Jueces y Tribunales deberán poner en conocimiento de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil toda resolución que ponga fin a los procesos por delito o falta y que afecten al personal del Cuerpo, y en la adicional tercera que, el Registro Central de Penados y Rebeldes, a petición de los órganos encargados de la tramitación de procedimientos de cancelación de notas causadas por la imposición de sanciones disciplinarias y a los exclusivos efectos de tales procedimientos, certificará la inexistencia o, en su caso, la constancia de antecedentes penales en vigor relativos a los interesados.

7.2.3.5. Comparación regímenes disciplinarios policiales y militar.

El tratamiento de la cancelación podemos resumirlo en el cuadro siguiente distinguiéndose los siguientes grupos.

Tabla 93. Cancelación de notas desfavorables.

CUERPO POLICIAL	Procedimiento	Infracciones disciplinarias		
		Leves	Graves	Muy Graves
CNP	De oficio	1 mes	2 años	6 años
PL,s La Rioja, Murcia, Valencia y Ceuta.	A instancia de parte	6 meses	2 años	6 años
PL,s Baleares y Castilla y León.	De oficio A instancia de parte			
Guardia Civil, Policía Foral y PL,s Navarra.	De oficio	6 meses	2 años	4 años
Policía de Galicia y PL,s Galicia.	De oficio	6 meses	1 año	3 años
Ertzaintza, y PL,s País Vasco.	De oficio	3 meses	2 años	6 años
Mozos de Escuadra.	De oficio A instancia de parte			
FAS	A instancia de parte	1 año	2 años	4 años
	De oficio	6 meses más		

No existe homogeneidad en cuanto al procedimiento para la cancelación, unos optan por hacerlo de oficio, otros a instancia del interesado y algunos permiten las dos formas. En cuanto a los tiempos a transcurrir, la mayor parte opta por el plazo de seis años para las sanciones impuestas por faltas muy graves, salvo las FAS, la Guardia Civil, la Policía Foral y las y las Policías Locales de Navarra, que se inclinan por cuatro y las Policías Gallegas que lo han fijado en tres años.

En cuanto a las sanciones por faltas graves salvo las Policías Gallegas, para las que se señala un año, el resto fijan en dos años el plazo para conceder la cancelación. Para las faltas leves, mayoritariamente se señalan seis meses, salvo en los casos de la Ertzaintza, los Mozos de Escuadra y las Policías Locales Catalanas, para los que se fijan tres meses; y en las fuerzas Armadas que se señala un año.

Las FAS diseñan un sistema que penaliza la cancelación de oficio al exigir seis meses más de plazo que si ésta se realiza a instancia del interesado.

Donde más diferencias observamos es en los requisitos exigidos para poder cancelar las notas desfavorables. En muchos casos (CNP, Baleares, Valencia) se exige que el interesado acredite buena conducta desde que se le impuso la sanción por faltas muy graves y graves, concediéndose sin ningún requisito en el caso de faltas leves. En otros la condición es solamente no haber sido sancionado disciplinariamente. (País Vasco, Cataluña, Galicia).

8. RECURSOS.

El Código de Justicia Militar de 1945 distinguía entre faltas leves y graves, que se depuraban a través de un expediente judicial, y además regulaba el expediente gubernativo mediante el cual se podía proceder a la separación del servicio. En ninguno de los tres supuestos era posible interponer recursos administrativos. En el caso de las faltas leves *“los corregidos, si se consideran ofendidos y sin perjuicio de que comiencen a cumplir el correctivo, podrán acudir a sus Jefes con la representación de su agravio, por conducto reglamentario, debiendo cursarse la reclamación necesariamente, y si no obtuviesen de ellos la satisfacción a que se juzguen acreedores, podrán llegar hasta el Jefe del Estado por medio del Ministerio de que dependen”*⁷⁵⁸, y en las graves ni tan siquiera existía esta posibilidad, ya que *“La autoridad judicial, de acuerdo con el Auditor, dictará la resolución que estime justa, la cual será firme”*⁷⁵⁹.

En cuanto al control judicial, y aunque el CJM de 1945 no excluía el mismo, la Ley de la Jurisdicción contencioso-administrativa de 1956 impedía la interposición de este tipo de recurso ante las resoluciones dictadas como consecuencias de expedientes gubernativos y demás resoluciones que tuvieran origen en procedimientos del Código de Justicia Militar.⁷⁶⁰

Pero la disposición derogatoria tercera de la Constitución Española de 1978, deroga tácitamente esta exclusión, y fue el Tribunal Constitucional quien en 1981, asigna la revisión contenciosa en materia disciplinaria a la jurisdicción militar, concretamente a la Sala de Justicia del Consejo Supremo de Justicia Militar.⁷⁶¹ Esta jurisprudencia se confirma al año siguiente señalándose que *“como quiera que los hechos que han dado origen a este asunto pertenecen a un ámbito estrictamente castrense, el control jurisdiccional de actos como el que es objeto de este recurso, exigido por el art. 106.1 de la Constitución, puede mantenerse de acuerdo con el art. 117.5 de la misma, dentro de la jurisdicción militar y queda excluido de la jurisdicción contencioso-administrativa”*.⁷⁶²

Sin embargo esta postura no es del todo pacífica dentro del Tribunal como lo demuestra el contenido de un auto de 1984, en el que se señala la posibilidad de recurso contencioso administrativo cuando la materia sea estrictamente disciplinaria y no castrense. *“De toda la anterior doctrina claramente se deduce que la doble instancia establecida por el Tribunal Constitucional para los expedientes judiciales o administrativos que se refieran a correctivos privativos de libertad, pertenece realizarse ante la jurisdicción militar, si el asunto por su contenido corresponde al ámbito del Derecho Penal Militar, al poseer un carácter estrictamente castrense, y el recurso procedente será, en tanto no se dicten normas especiales que lo regulen, el de queja ante el Consejo Supremo de Justicia Militar, que con gran amplitud de contenido determina el art. 107, núm. 6 del CJM para el supuesto de «la denegación de garantías que las Leyes conceden», y entre ellas la más principal de todas que es la Constitución, de la que, en interpretación de este Tribunal, deriva la doble instancia para tales supuestos; y corresponde a la jurisdicción contencioso-administrativa, a que se refiere el art. 106.1 de la C. E. cuando el tema procesal es propio del Derecho disciplinario, por ser ajeno al contenido de lo peculiarmente castrense”*.⁷⁶³

⁷⁵⁸ Art. 1007. CJM 1945.

⁷⁵⁹ Art. 1004. CJM 1945.

⁷⁶⁰ Art. 40.d. Ley de 27 de diciembre de 1956, reguladora de la Jurisdicción Contenc-Administrativa. (BOE nº 363, 28-12-1956).

⁷⁶¹ FJ 16. STC 21/1981, de 15 de junio. (BOE nº 161, 07-07-1981).

⁷⁶² FJ 3º. STC 22/1982, de 12 de mayo. (Suplemento BOE nº 137, 09-06-1982).

⁷⁶³ FJ 4º. ATC 43/1984, de 25 de enero.

En los borradores de Proyecto de Ley Orgánica del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas y del Reglamento General de Disciplina, ambos de fecha 21 de julio de 1981 no se atribuía el control de la potestad disciplinaria a la jurisdicción castrense sino a la contencioso-administrativa⁷⁶⁴. Sin embargo el sistema de recursos que se estableció en la Ley disciplinaria de 1985 siguió el criterio de la jurisprudencia constitucional y atribuyó definitivamente a la jurisdicción militar la revisión jurisdiccional en materia disciplinaria militar y excluyó el control judicial en el caso de las sanciones impuestas por falta leve. Este mismo sistema de recursos se mantuvo en la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil de 1991.

En la actual ley se presentan importantes novedades en relación con el anterior sistema. En primer lugar se elimina el segundo recurso de alzada contra las sanciones leves, carente de sentido al haberse elevado el umbral jerárquico de los órganos con competencias revisoras, y en segundo se introduce la posibilidad de interponer el recurso contencioso-disciplinario militar ordinario contra los actos que imponen sanciones por falta leve. Hemos de señalar que por parte de la Sala Segunda del Tribunal Constitucional se ha promovido una cuestión de inconstitucionalidad a raíz de un recurso de amparo⁷⁶⁵, en relación con la imposibilidad existente en la Ley Procesal Militar de interponer este tipo de recursos contra faltas leves, pero que todavía no está resuelto.

⁷⁶⁴ Comentarios a la Ley disciplinaria de la Guardia Civil. MILLÁN GARRIDO, Antonio. Secretaría General Técnica Ministerio del Interior. 3ª Edición. Madrid 2001. Pág. 1092.

⁷⁶⁵ STC 202/2002, de 28 de octubre. (Suplemento BOE nº 278, 20-11-2002).

8.1. ADMINISTRATIVOS.

8.1.1. Generalidades.

En esta regulación los recursos administrativos que se pueden interponer no presentan ninguna diferencia con los recogidos en la Ley 30/1992 del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

8.1.1.1. Regulación.

Art. 73. Requisitos generales.

Contra las resoluciones sancionadoras, los interesados podrán interponer, por escrito, los recursos de alzada y reposición en los términos previstos en los artículos siguientes, sin perjuicio del cumplimiento de las sanciones impuestas.

Art. 76. Interposición de los recursos.

1. Los recursos de alzada y de reposición se dirigirán a la autoridad competente para resolverlo, bien de manera directa o a través de la unidad en la que preste sus servicios o en la que esté encuadrado administrativamente el interesado.

2. En el caso de sanciones por falta grave o muy grave podrán presentarse, además, por medio del instructor del expediente.

8.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 63.

1. Contra las resoluciones sancionadoras adoptadas en los procedimientos disciplinarios, los interesados podrán interponer los recursos de alzada y reposición en los términos previstos en los artículos siguientes, sin perjuicio del cumplimiento de las sanciones impuestas.

2. Los recursos deberán presentarse por escrito, serán siempre motivados y en ningún caso podrán interponerse de forma colectiva.

8.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

Los Grupos Parlamentarios de Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁷⁶⁶ y Esquerra Republicana (ERC)⁷⁶⁷ presentaron sendas enmiendas proponiendo la supresión del final del art. 73 “*sin perjuicio del cumplimiento de las sanciones impuestas*” justificándolo por coherencia con otras enmiendas pero no fueron aceptadas. Al art. 76 no se presentaron enmiendas.

8.1.1.4. Análisis del precepto.

Según señala la Jurisprudencia “*una de las garantías que el ordenamiento jurídico establece para preservar el derecho de defensa del que se encuentra sometido a un*

⁷⁶⁶ Enmienda nº 86. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 51.

⁷⁶⁷ Enmienda nº 225. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 93.

procedimiento administrativo sancionador es la posibilidad de recurrir la sanción impuesta ante la autoridad superior al funcionario que la impuso".⁷⁶⁸ Como ya hemos indicado, los recursos disciplinarios deben tener los mismos requisitos que los administrativos y que podemos resumir en:

1. *Debe interponerse por escrito.*

Por lo tanto no se permite la oralidad en la presentación de este tipo de recursos, sea cual sea el tipo de falta cometida. El escrito de interposición lo es también de presentación de las alegaciones y deberá contener⁷⁶⁹:

- a) El nombre y apellidos del recurrente, así como la identificación del mismo.
- b) El acto que se recurre y la razón de su impugnación.
- c) Lugar, fecha, firma del recurrente, identificación del medio y, en su caso, del lugar que se señale a efectos de notificaciones.
- d) Órgano, centro o unidad administrativa al que se dirige.
- e) Las demás particularidades exigidas, en su caso, por las disposiciones específicas.

Sin embargo el error en la calificación del recurso no será obstáculo para que se tramite, siempre que del mismo se deduzca carácter.

2. *Motivación.*

En el texto actual no se especifica este requisito, al contrario de lo que ocurría en la anterior regulación, pero parece lógico que para que la Administración pueda conocer cuales son las razones que aduce el perjudicado, éste deba expresarlas en el recurso, sin que sea necesario que la misma se materialice en fundamentos jurídicos específicos, pero especificando la discrepancia en cuanto a los hechos, la calificación y la sanción impuesta.

3. *No exigencia del conducto reglamentario.*

Al contrario de lo que ocurría en la regulación de 1991, en la que se exigía la utilización del conducto reglamentario para la presentación de los recursos, en la presente ley disciplinaria se permite que los recursos administrativos se dirijan a la autoridad competente para resolverlo de manera directa o presentándolos a través de la unidad en la que se prestan los servicios o en la que se esté encuadrado administrativamente. Además si se trata de recursos interpuestos por sanciones impuestas por faltas graves o muy graves pueden presentarse a través del instructor del expediente.

4. *De forma individual.*

En la anterior regulación se señalaba expresamente que los recursos en ningún caso se podían interponer de forma colectiva. La normativa actual no explicita este requisito, pero eso no quiere decir que se haya variado el criterio establecido, entendiéndose que se deben presentar de forma individual. La propia Ley disciplinaria recoge entre sus infracciones la de formular peticiones con carácter colectivo, de lo que *sensu contrario* podemos deducir la prohibición de formular los recursos de esta forma.

5. *Redactado de buen modo.*

Así ha sido indicado por el Tribunal Supremo al señalar que: "*Ha de admitirse, como interpreta el órgano judicial, que el art. 200 de las Reales Ordenanzas, de 28 de*

⁷⁶⁸ FD 2º. STS. Sala 5ª. 14-03-1997. (ROJ STS 1860/1997).

⁷⁶⁹ Art. 110. LRJPAC.

*diciembre de 1978, impone una obligación a los miembros de las Fuerzas Armadas de actuar con «buen modo» en relación con los superiores jerárquicos, incluso cuando se impugnen sus resoluciones. Una obligación que no es, per se, contraria a ningún derecho fundamental, porque el respeto y la corrección son compatibles con éstos y que uno y otra son necesarios en el marco de una institución como las Fuerzas Armadas”.*⁷⁷⁰

6. *Contra resoluciones sancionadoras.*

Al señalarse en el articulado que los recursos administrativos se pueden interponer contra las resoluciones sancionadoras podemos deducir que, si el expediente disciplinario finaliza sin declaración de responsabilidad para el encartado, éste no puede recurrir la resolución, aunque no esté de acuerdo con la declaración contenida en la misma. Entendemos que las resoluciones sancionadoras a las que se refiere son las de finalización del procedimiento.

Contra las resoluciones anteriores no procede la interposición de ningún recurso administrativo, por considerarse actos de trámite. Sin embargo, la Ley disciplinaria permite la impugnación jurisdiccional de las medidas cautelares de cese en funciones, de destino y pase a la situación de suspenso de funciones, mediante la interposición del recurso contencioso-disciplinario preferente y sumario.⁷⁷¹

Por el contrario si parece posible, aunque improbable que prospere, que el interesado interponga recurso contra una resolución sancionadora en la que haya expresado su conformidad de forma expresa.⁷⁷² Y lo creemos así, porque la conformidad la expresa el encartado ante el Instructor, y el recurso va en contra de la resolución de la autoridad sancionadora.

7. *Sólo puede interponerse por los interesados.*

Los únicos que pueden interponer los recursos son los interesados, pero en el articulado de la ley no se especifica quienes son estos. Esta delimitación es importante pues si consideramos interesados sólo a los encartados en el procedimiento, excluimos al resto de intervinientes en el procedimiento, y particularmente al promotor del parte disciplinario. Con la anterior regulación quedaba claro que el dador del parte no tenía limitación para recurrir la resolución sancionadora, pero con la actual redacción, al tratar sobre la apertura del expediente se indica que existe la obligación de comunicar la apertura o archivo, tanto al dador del parte⁷⁷³ como al denunciante⁷⁷⁴. Y al tratar de la finalización del expediente se señala que: “2. *La resolución del procedimiento se notificará al interesado y a quien hubiere formulado el parte o la denuncia, con indicación de los recursos que contra la misma procedan, así como el órgano ante el que han de presentarse y los plazos para interponerlos.* 3. *De igual modo, se comunicará la resolución a la Autoridad disciplinaria que hubiera ordenado el inicio del procedimiento o instado el ejercicio de la potestad disciplinaria, al Jefe de la Unidad a la que pertenezca el interesado y al Director General de la Policía y de la Guardia Civil”.*⁷⁷⁵ Por otra parte

Como podemos apreciar el nuevo texto distingue entre notificación, con indicación de recursos (interesado y a quien hubiere formulado el parte o la denuncia), y comunicación

⁷⁷⁰ FJ 3º. STC 288/1994, de 27 de octubre. (Suplemento BOE nº 285, 29-11-1994).

⁷⁷¹ Art. 54.3 LORDGC.

⁷⁷² Art. 57.6 LORDGC.

⁷⁷³ Art. 40.3 LORDGC.

⁷⁷⁴ Art. 41 LORDGC.

⁷⁷⁵ Art. 47.2 LORDGC.

(Autoridad disciplinaria, Jefe de la Unidad a la que pertenezca el interesado y Director General de la Policía y de la Guardia Civil).

MARCHAL ESCALONA señala que “Con esta base legal y jurisprudencial la interpretación gramatical, lógica y sistemática del art. 47.2 permite sostener que el denunciante y el promotor del parte, al igual que el resto de autoridades citadas en el apartado 3 del mismo artículo con capacidad de instar el ejercicio de la potestad disciplinaria, se les debe dar traslado de la resolución adoptada, sin que ello suponga una notificación en los términos del artículo 68 de la ley 30/1992, ni consecuentemente deba incluir el ofrecimiento de recursos administrativos o jurisdiccionales”. No estamos de acuerdo con este razonamiento ya que, por una parte, quedaría sin contenido el derecho fundamental a la revisión jurisdiccional de todo tipo de resoluciones administrativas y por otra incumpliríamos lo dispuesto en este artículo en cuanto a comunicar el tipo de recurso a interponer.

Otra cuestión es determinar que orden jurisdiccional sería el competente para conocer en el caso de que la resolución administrativa fuera firme. A nuestro juicio sería la contencioso-administrativa y no la militar.

8.1.2. Recurso de alzada.

8.1.2.1. Regulación.

Art. 74. Recurso de alzada.

1. Podrán ser recurridas en alzada ante el Ministro de Defensa las resoluciones sancionadoras acordadas por el Director General de la Policía y de la Guardia Civil; ante éste, las adoptadas por los Oficiales Generales, cualquiera que fuere su jerarquía; ante los Generales Jefes de Unidad, Centro u Organismo de la Guardia Civil del que directamente dependan, las dictadas por las autoridades y mandos subordinados a los mismos a los que la presente Ley atribuya competencia sancionadora por falta leve.

2. El recurso podrá interponerse en el plazo de un mes, a contar desde el día siguiente al de la notificación de la resolución.

3. Contra la resolución de baja en Centro Docente de Formación cabrá interponer recurso de alzada ante el Ministro de Defensa.

8.1.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 64.

1. Contra las resoluciones por las que se impusiere sanción por falta leve podrá el interesado interponer, por conducto reglamentario, recurso de alzada ante la autoridad o mando superior al que impuso la sanción, teniendo en cuenta el escalonamiento jerárquico previsto en el artículo 19. Cuando la sanción se hubiera impuesto por el Director General de la Guardia Civil, el recurso de alzada se interpondrá ante el Ministro de Defensa. Dichos recursos podrán interponerse en un plazo que se iniciara al día siguiente de la notificación y concluirá a los quince días de su cumplimiento, cuando la sanción consistiese en arresto, o de la propia notificación en los demás casos.

2. Cuando la resolución del recurso de alzada hubiese correspondido a un mando de rango inferior a Jefe de Comandancia o Unidad similar, podrá el interesado interponer un segundo recurso ante dicho Jefe en el plazo de quince días a partir de la notificación de la resolución que se recurre.

Art. 65.

1. Contra las resoluciones por las que se imponga sanción por falta grave o muy grave, cabra interponer recurso de alzada, en la forma y plazos establecidos en el apartado 1 del artículo anterior.

8.1.2.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

8.1.2.4. Análisis del precepto.

Como ya se había indicado, en esta nueva regulación desaparece la doble alzada y se eleva el nivel del mando ante quien se impone el recurso. Como mínimo serán los Oficiales Generales los encargados de conocer y resolver el mismo. El plazo para interponerlo se eleva de quince días a un mes igualándolo con el plazo establecido en la LRJPAC. La resolución de este recurso pone fin a la vía administrativa quedando abierta la jurisdiccional, es decir la contencioso disciplinaria militar.

En el caso de silencio administrativo deberemos acudir a la regulación procesal militar, ya que la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil indica que la interposición de los recursos jurisdiccionales se realizarán de acuerdo con los plazos previstos en la LOPM.⁷⁷⁶ En ésta se señala que si no se resuelve el recurso en el plazo de dos meses se considerara desestimado, si bien se podrá esperar a la resolución expresa del mismo, caducando esta acción a los seis meses.⁷⁷⁷

8.1.3. Recurso de reposición.

8.1.3.1. Regulación.

Art. 75. Recurso de reposición.

Contra las resoluciones del Ministro de Defensa podrá interponerse recurso potestativo de reposición en el plazo de un mes.

8.1.3.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 66.

1. Contra las resoluciones del Ministro de Defensa que impongan alguna de las sanciones previstas en esta ley solo podrá interponerse recurso de reposición, sin perjuicio de la vía contencioso-disciplinaria militar a que se refieren los dos artículos anteriores.

8.1.3.3. Tramitación parlamentaria.

No se presentaron enmiendas.

8.1.3.4. Análisis del precepto.

Contra las resoluciones del Ministro de Defensa podrá interponerse recurso potestativo de reposición. Esta voluntariedad en la interposición del recurso resulta novedosa en relación con la anterior regulación en la que era imperativo interponerlo para abrir la vía

⁷⁷⁶ Art. 78.1 LORDGC.

⁷⁷⁷ Art. 467 LOPM.

judicial. El plazo para interponerlo se fija en un mes y en caso de silencio administrativo, el plazo, al igual que en el caso del recurso de alzada se considera de dos meses, caducando la acción a los seis.

8.1.4. Otras formas de revisión administrativa.

8.1.4.1. Recurso extraordinario de revisión.

Este recurso se encuentra regulado en la Ley 30/1992, en la redacción dada por la Ley 4/1999⁷⁷⁸, y es de aplicación al régimen disciplinario de la Guardia Civil al ser de aplicación supletoria en materia administrativa. Se trata de una forma de revisión extraordinaria tasada que se puede interponer contra las resoluciones administrativas firmes cuando concorra alguna de las siguientes circunstancias:

1. Que al dictarlos se hubiera incurrido en error de hecho, que resulte de los propios documentos incorporados al expediente.
2. Que aparezcan documentos de valor esencial para la resolución del asunto que, aunque sean posteriores, evidencien el error de la resolución recurrida.
3. Que en la resolución hayan influido esencialmente documentos o testimonios declarados falsos por sentencia judicial firme, anterior o posterior a aquella resolución.
4. Que la resolución se hubiese dictado como consecuencia de prevaricación, cohecho, violencia, maquinación fraudulenta u otra conducta punible y se haya declarado así en virtud de sentencia judicial firme.

El plazo para interponerlo será de cuatro años, cuando se hubiera incurrido en un error de hecho, y de tres meses en el resto de los casos, desde el conocimiento de los documentos o desde que la sentencia judicial sea firme.

El órgano competente para la resolución del recurso puede acordar motivadamente la inadmisión a trámite, sin necesidad de recabar dictamen del Consejo de Estado u órgano consultivo de la Comunidad Autónoma, cuando el mismo no se funde en alguna de las causas tasadas o en el supuesto de que se hubiesen desestimado en cuanto al fondo otros recursos sustancialmente iguales. Transcurrido el plazo de tres meses desde la interposición del recurso extraordinario de revisión sin haberse dictado y notificado la resolución, se entenderá desestimado, quedando expedita la vía jurisdiccional contencioso-administrativa.

8.1.4.2. Revocación de la sanción.

En el ámbito disciplinario también puede ser de aplicación la revocación de resoluciones sancionadoras con arreglo a la LRJPAC⁷⁷⁹. Las Administraciones Públicas pueden revocar en cualquier momento sus actos de gravamen o desfavorables, y las resoluciones sancionadoras lo son. No puede hacerlo cuando tal revocación constituya dispensa o exención no permitida por las leyes, o sea contraria al principio de igualdad, al interés público o al ordenamiento jurídico. También podrán rectificar en cualquier momento, de oficio o a instancia de los interesados, los errores materiales, de hecho o aritméticos existentes en sus actos. Estas facultades de revisión no podrán ser ejercitadas cuando por el tiempo transcurrido o por otras circunstancias, su ejercicio resulte contrario a la equidad, a la buena fe, al derecho de los particulares o a las leyes.

⁷⁷⁸ Art.s. 108, 118 y 119. LRJPAC.

⁷⁷⁹ Art. 105 y 106 LRJPAC.

8.2. JURISDICCIONALES.

8.2.1. Contencioso disciplinario militar ordinario.

8.2.1.1. Regulación.

Art. 78. Recurso contencioso-disciplinario militar.

1. Las resoluciones adoptadas en los recursos de alzada y de reposición pondrán fin a la vía disciplinaria y contra ellas podrá interponerse recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, en la forma y plazos previstos en la legislación procesal militar. De todo lo anterior se informará a los recurrentes en las notificaciones que se practiquen, con expresa indicación del plazo hábil para recurrir y el órgano judicial ante el que puede interponerse.

8.2.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 65.

2. Las resoluciones adoptadas en relación con dichos recursos (alzada por falta grave o muy grave) pondrán fin a la vía administrativa y contra las mismas podrá interponerse recurso contencioso-disciplinario militar ordinario, en la forma y plazos previstos en el título IV del libro IV de la Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril.

Art. 66.

2. Para conocer de estos recursos contencioso-disciplinarios (contra resoluciones del Ministro de Defensa), será en todo caso competente la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo.

8.2.1.3. Tramitación parlamentaria.

Los Grupos Parlamentarios Vasco (EAJ-PNV)⁷⁸⁰, Mixto⁷⁸¹, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁷⁸², Coalición Canaria-Nueva Canarias⁷⁸³, Catalán (Convergència y Unió)⁷⁸⁴ y Esquerra Republicana (ERC)⁷⁸⁵ propusieron que la revisión jurisdiccional de las resoluciones sancionadoras disciplinarias debería obtenerse en órganos judiciales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo de conformidad con el contenido de la Exposición de Motivos, del objeto de la Ley y el Informe del Consejo Fiscal

⁷⁸⁰ Enmienda nº 22. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 32.

⁷⁸¹ Enmienda nº 31. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 36 y 37.

⁷⁸² Enmienda nº 88. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 51.

⁷⁸³ Enmienda nº 113. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 59.

⁷⁸⁴ Enmienda nº 124. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 63 y 64.

⁷⁸⁵ Enmienda nº 227. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 93.

8.2.1.4. Análisis del precepto.

En la jurisdicción militar la competencia para conocer de los recursos contenciosos disciplinarios corresponde a los siguientes Tribunales militares:

Sala de lo Militar del Tribunal Supremo⁷⁸⁶: Sanciones impuestas o reformadas por el Ministro de Defensa.

Sala de Justicia del Tribunal Militar Central⁷⁸⁷: Sanciones impuestas o reformadas por el Director General de la Policía y de la Guardia Civil y los Oficiales Generales.

Tribunales Militares Territoriales⁷⁸⁸: Resto de sanciones.

En el caso de que la competencia corresponda a los Tribunales Militares Territoriales, será competente el tribunal en cuyo territorio se encuentre destinado el mando que originariamente impuso la sanción, o aquel en cuyo territorio tenga el destino o domicilio el demandante, a elección de éste.⁷⁸⁹ La distribución de cada uno de los Tribunales Militares Territoriales es el que se refleja en el gráfico siguiente.

Tabla 94. Demarcación territorial Tribunales Militares Territoriales.



⁷⁸⁶ Art. 23.5 LO 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. (BOE nº 171, 18-07-1987).

⁷⁸⁷ Art. 34.7 LO 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. (BOE nº 171, 18-07-1987).

⁷⁸⁸ Art. 45.6 LO 4 /1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. (BOE nº 171, 18-07-1987).

⁷⁸⁹ Art. 451 LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar. (BOE nº 92, 18-04-1989).

El procedimiento contencioso-disciplinario militar⁷⁹⁰ es gratuito y no se puede condenar en costas ni exigir depósitos. Como particularidad no se admiten coadyuvantes en este tipo de recursos. La interposición del recurso contencioso-disciplinario militar interrumpe el plazo de prescripción de la sanción y de la falta hasta que la sentencia firme sea notificada y comunicada.

Están legitimadas para demandar la declaración de no ser conformes a derecho y, en su caso, la anulación de los actos en materia disciplinaria militar, así como para pretender el reconocimiento de una situación jurídica individualizada y el restablecimiento de la misma, los guardias civiles a quienes se haya impuesto una sanción de las señaladas en la Ley Disciplinaria.

Si el sancionado falleciere durante los plazos de interposición del recurso o estuviere ya interpuesto, están legitimados para interponerlo o continuarlo su cónyuge superviviente o persona ligada a aquél por una relación estable de convivencia afectiva, o sus herederos. Como parte demandada se considerará a la Administración sancionadora.

El demandante puede conferir su representación a un Procurador, valerse tan sólo de Abogado con poder al efecto, o comparecer por sí mismo asistido o no de abogado. No obstante, para que el demandante pueda interponer y sustanciar los recursos de casación y revisión, será necesario que comparezca asistido y, en su caso, representado por un Letrado.

El recurso contencioso-disciplinario militar es admisible en relación con los actos definitivos dictados por las Autoridades o Mandos sancionadores que causen estado en vía administrativa. No se admitirá el recurso contencioso-disciplinario militar respecto de los actos que sean reproducción de otros anteriores que tengan carácter de definitivos y firmes y los confirmatorios de acuerdos consentidos por no haber sido recurridos en tiempo y forma.

La Jurisdicción Militar, en materia contencioso-disciplinaria, juzgará dentro del límite de las pretensiones formuladas por las partes y de las alegaciones deducidas para fundamentar el recurso y la oposición. No obstante, si el Tribunal, al dictar sentencia, estimare que la cuestión sometida a su conocimiento pudiera no haber sido apreciada debidamente por las partes, por existir en apariencia otros motivos susceptibles de fundar el recurso o la oposición, lo someterá a aquéllas mediante providencia en que, advirtiéndole que no se prejuzga el fallo definitivo, los expondrá y concederá a los interesados un plazo común de diez días para que formulen las alegaciones que estimen oportunas, con suspensión del plazo para dictar el fallo.

Serán acumulables en un proceso las pretensiones que no sean incompatibles entre sí y se deduzcan en relación con un mismo acto. Lo serán también las que se refieran a varios actos cuando unos sean reproducción, confirmación o ejecución de otros o exista entre ellos cualquier otra conexión directa. Interpuestos varios recursos contencioso-disciplinarios militares con ocasión de actos en los que concurra alguna de las circunstancias para la acumulación el Tribunal podrá en cualquier momento procesal, previa audiencia de las partes, decretar la acumulación bien de oficio o a instancia de alguna de ellas.

El recurso contencioso-disciplinario militar se deduce, indistintamente, contra el acto sancionador originario, el que resolviera, expresa o presuntamente el recurso interpuesto contra dicho acto, o contra ambos a la vez. No obstante, si el acto que decidiera el recurso reformare el impugnado, el recurso contencioso-disciplinario militar se deducirá contra aquél.

⁷⁹⁰ Título IV. Del procedimiento contencioso-disciplinario. LOPM.

Este recurso se inicia por un escrito reducido a expresar los datos personales del recurrente, citar el acto por razón del cual se formule y a solicitar que se tenga por interpuesto el recurso. A este escrito se acompañará:

- a) El documento que acredite la representación del compareciente, cuando no sea el mismo interesado, salvo si figurase unido a las actuaciones de otro recurso pendiente ante el mismo Tribunal, en cuyo caso podrá solicitarse que se expida certificación del mismo y su unión a los autos.
- b) El documento o documentos que acrediten la legitimación con que el actor se presente en juicio cuando el sancionado haya fallecido.
- c) La copia o traslado del acto, o, cuando menos, indicación del expediente en que haya recaído.

El plazo para interponer el recurso contencioso-disciplinario militar es de dos meses, contado desde el día siguiente a la notificación del acto recurrible. No obstante, cuando dicho acto se hubiera notificado fuera del suelo español o de las aguas jurisdiccionales españolas, se prorrogará dicho plazo, finalizando éste una vez transcurridos dos meses desde que el sancionado hubiese regresado a suelo español.

El Tribunal, en el mismo día de la presentación o en el siguiente hábil, acordará reclamar el expediente. Dicha reclamación se hará por vía telegráfica o similar y con carácter urgente a la Autoridad o Mando sancionadores para que en el plazo de cinco días, a contar desde la recepción del requerimiento, remita el expediente. El envío del mismo se hará directamente al Tribunal.

Si en el plazo señalado no se hubiere recibido el expediente, el Tribunal, de oficio, lo recordará nuevamente para que lo efectúe en un plazo de cinco días con apercibimiento de multa al jefe de la dependencia en la que obrare el expediente y a cualquier otra persona responsable de la demora. Si transcurrido este último plazo no se hubiere recibido el expediente, se deducirá sin más trámites el oportuno testimonio de particulares para exigir la responsabilidad personal y directa por desobediencia en que hubiere podido incurrir cualquiera de las personas señaladas en el párrafo anterior, imponiendo en todo caso al jefe de la dependencia la multa antes mencionada, que se hará efectiva por el Tribunal por la vía de apremio.

Recibido el expediente y examinado por el Tribunal, si lo considera necesario, declarará no haber lugar a la admisión del recurso, cuando constare de modo inequívoco y manifiesto:

- a) La falta de jurisdicción o la incompetencia del Tribunal.
- b) Deducirse el recurso frente a alguno de los actos no recurribles.
- c) No haberse interpuesto los recursos en vía disciplinaria que fueran preceptivos.
- d) Haber caducado el plazo de interposición del recurso.

El emplazamiento de la Administración sancionadora que dictó el acto objeto del recurso se entenderá efectuado por la reclamación del expediente, la cual se pondrá en conocimiento del representante de aquélla. Mediante dicha comunicación se entenderá personada y parte. Una vez cumplimentado los trámites señalados el expediente se pondrá de manifiesto al demandante en la Secretaría del Tribunal para que deduzca la demanda en el plazo de quince días. Si el demandante estuviere defendido por Abogado, podrá el Tribunal acordar se entreguen a éste o al Procurador, si lo hubiere, bajo recibo en forma, las

actuaciones. Si la demanda no se presentara en el plazo concedido para ello, se declarará de oficio caducado el recurso.

Presentada la demanda, se dará traslado de la misma, con entrega del expediente, al representante de la Administración, para que la conteste en el plazo de quince días. Si el representante de la Administración no contestare la demanda en el plazo concedido al efecto, se tendrá por decaído en su derecho a contestar.

En los escritos de demanda y contestación se consignarán con la debida separación los hechos, los fundamentos de derecho y las pretensiones que se deduzcan, en justificación de las cuales podrá alegarse cuantos motivos procedan aunque no se hubieran expuesto en el previo recurso en vía disciplinaria. A la demanda y contestación se acompañarán los documentos en que directamente se funde el derecho, y si no obraren en poder de las partes, se designará el archivo, oficina, protocolo o persona en cuyo poder se encuentren.

Después de la demanda y la contestación no se admitirán al actor, ni al demandado, más documentos de la naturaleza expresada que los que se hallen en alguno de los casos previstos en la Ley de Enjuiciamiento Civil, y al demandante sólo aquéllos otros que tengan por objeto desvirtuar las alegaciones del demandado. La demanda y contestación contendrá, en su caso, el recibimiento del proceso a prueba y la solicitud de vista que se formulará por medio de otrosí.

La solicitud de prueba no será admisible sino expresare los puntos de hecho sobre los cuales haya de versar o hubiere conformidad acerca de los mismos entre las partes. La prueba se desarrollará con arreglo a las normas establecidas para el proceso civil ordinario, si bien el plazo será de veinte días comunes para proponer y practicar, prorrogables hasta treinta, si el Tribunal lo estima necesario.

El Tribunal podrá delegar en uno de sus Magistrados o Vocales Togados o en un Juez Togado Militar la práctica de todas o algunas de las diligencias probatorias. En estos casos, podrá intervenir en representación de la Administración el miembro de la Asesoría Jurídica del Mando adscrito al Órgano Judicial del que dependa el Juzgado Togado en que se practique la prueba. El Tribunal podrá también acordar, de oficio, el recibimiento a prueba y disponer la práctica de cuantas estime pertinentes para la más acertada decisión del asunto.

Concluida la fase probatoria, el Tribunal podrá también acordar, antes o después de la vista o señalamiento para fallo, la práctica de cualquier diligencia de prueba que estimare procedente. Las partes tendrán intervención en las pruebas que se practiquen por iniciativa del Tribunal. Si éste hiciera uso de su facultad después de celebrarse la vista o señalamiento para fallo, el resultado de las diligencias de prueba se pondrá de manifiesto a las partes, las cuales podrán, en el plazo de tres días, alegar cuanto estimen conveniente acerca de su alcance e importancia. Habrá lugar a la celebración de la vista cuando lo pidan las dos partes o el Tribunal lo estime necesario.

La solicitud de vista se formulará en el plazo de tres días, contados desde que se notifique la providencia que declare concluso el periodo de prueba. Si el Tribunal acordare la celebración de la vista señalará la fecha de la audiencia. Si el Tribunal no acordase la celebración de vista, dispondrá en sustitución de la misma, que las partes presenten unas conclusiones sucintas acerca de los hechos alegados, la prueba, practicada, en su caso, y los fundamentos jurídicos en que, respectivamente, apoyen sus pretensiones, de las que acompañarán tantas copias como miembros del Tribunal. El plazo para formular el escrito será de diez días, comunes para las partes.

En el acto de la vista o en el escrito de conclusiones, el demandante podrá solicitar que la sentencia formule pronunciamiento concreto sobre la existencia y cuantía de los daños

y perjuicios de cuyo resarcimiento se trate, si constaren ya probados en autos. La sentencia se dictará en el plazo de cinco días desde la celebración de la vista o del señalamiento para la votación y fallo, según los casos y decidirá todas las cuestiones controvertidas en el proceso.

La sentencia pronunciará alguno de los fallos siguientes:

- a) Inadmisibilidad del recurso contencioso-disciplinario militar.
- b) Estimación o desestimación total o parcial del recurso contencioso-disciplinario militar.

La sentencia declarará la inadmisibilidad del recurso contencioso-disciplinario militar cuando:

- a) Se hubiere interpuesto ante un Tribunal que carezca de jurisdicción o de competencia para ello por corresponder el asunto a otra jurisdicción o a otro órgano de la Jurisdicción Militar, respectivamente.
- b) Se hubiere interpuesto por persona incapaz, no legitimada o no debidamente representada.
- c) Tuviere por objeto actos no susceptibles de impugnación, a tenor del artículo 468.
- d) Recayere sobre cosa juzgada.
- e) No se hubieren interpuesto los recursos preceptivos en vía disciplinaria militar.
- f) Se hubiere presentado el escrito inicial del recurso contencioso-disciplinario fuera del plazo establecido.

La sentencia desestimará el recurso contencioso-disciplinario militar cuando se ajustare a derecho el acto a que se refiere y la estimará cuando el acto incurriere en cualquier forma de infracción del ordenamiento jurídico, incluso la desviación de poder. Constituirá desviación de poder el ejercicio de la potestad sancionadora para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico. Cuando la sentencia estimare el recurso contencioso-disciplinario militar:

- a) Declarará no ser conforme a derecho, anulará total o parcialmente el acto recurrido y, en su caso, reconocerá la situación jurídica individualizada y adoptará cuantas medidas sean necesarias para el pleno restablecimiento de la misma.
- b) Si se hubiera pretendido el resarcimiento de daños o la indemnización de perjuicios, la sentencia se limitará a declarar el derecho en el supuesto de que hayan sido causados y quedará diferida al período de ejecución de sentencia la determinación de la cuantía de los mismos, salvo lo previsto en el artículo 490, párrafo tercero.

La sentencia y los votos particulares, en su caso, deberán ser notificados a las partes en el plazo de tres días después de firmada y a su vez en el mismo plazo, comunicados una y otros al Ministerio de Defensa.

El demandante podrá desistir del recurso contencioso-disciplinario militar y será admisible en cualquier momento del procedimiento antes de dictarse sentencia. Para que el desistimiento del representante en juicio produzca efectos será necesario que lo ratifique el demandante o que esté autorizado con poder al efecto. El Tribunal dictará auto en el que declarará terminado el procedimiento y ordenará el archivo del procedimiento y la devolución del expediente a la oficina de que procediera.

Si, presentada la demanda, el procedimiento contencioso-disciplinario militar se detuviere durante un año por culpa del demandante, se declarará el archivo del expediente. El demandado podrá allanarse, dictando el Tribunal, sin más trámites, la sentencia, de

conformidad con las pretensiones del demandante, salvo si ello supusiere una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso dictará la sentencia que estime justa. Si, interpuesto recurso contencioso-disciplinario militar, la Administración sancionadora demandada reconociese totalmente en vía administrativa las pretensiones del demandante, cualquiera de las partes podrá ponerlo en conocimiento del Tribunal si la Administración no lo hiciera. El Tribunal, previa comprobación de lo alegado, dictará auto en el que declarará terminado el procedimiento, y que contendrá, íntegramente, el acto administrativo mediante el cual se da satisfacción al demandante, y ordenará el archivo del recurso y la devolución del expediente.

Una vez que sean firmes las sentencias dictadas se notificarán a las partes y se comunicarán en el plazo de diez días, por medio de testimonio en forma, a la Administración para que se lleven a puro y debido efecto, adopte las medidas que procedan y practique lo que exija el cumplimiento de las declaraciones contenidas en el fallo.

La Administración acusará recibo de la recepción de la sentencia en el plazo de diez días y en el plazo más breve posible no superior a dos meses, contados desde que se reciba aquélla, adoptará una de estas soluciones:

- a) Ejecución del fallo, tomando a la vez las medidas al efecto.
- b) Petición motivada al Tribunal con acompañamiento de las pruebas que crea preciso, para que se suspenda total o parcialmente el cumplimiento de la sentencia, por el tiempo que se solicite.
- c) Petición al Tribunal de inejecución en absoluto, total o parcial, del fallo, justificándola con las razones en que la base y con acompañamiento de las pruebas que crea preciso.

El Tribunal sentenciador, mientras no conste en los autos la total ejecución de la sentencia o la efectividad de las indemnizaciones señaladas en sus casos respectivos, adoptará, a instancia de las partes interesadas, cuantas medidas sean adecuadas para promoverlas y activarlas. Transcurridos seis meses desde la fecha de recepción del testimonio de la sentencia por la Autoridad administrativa, o desde la fijación de la indemnización, sin que se hubiese ejecutado aquélla o satisfecho ésta, el Tribunal, con audiencia de las partes, adoptará las medidas que considere procedentes para el cumplimiento de lo mandado. Sin perjuicio de ello, deducirá el tanto de culpa que correspondiere por delito de desobediencia, para su remisión al Tribunal competente. Las sentencias dictadas en materia contencioso-disciplinaria militar se publicarán en el Boletín Oficial del Ministerio de Defensa.

8.2.2. Contencioso disciplinario militar preferente y sumario.

8.2.2.1. Regulación.

Art. 78. Recurso contencioso-disciplinario militar.

2. El recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario podrá interponerse contra las resoluciones de las autoridades y mandos a los que la presente Ley atribuye competencia sancionadora, en los términos que se establece en la legislación procesal militar.

8.2.2.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Art. 64.

3. Contra la resolución de este segundo recurso, que deberá dictarse en el plazo máximo de un mes, o, en su caso, de la que recaiga en alzada, tan solo cabra interponer el recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario regulado en el artículo 518 de la ley orgánica 2/1989, de 13 de abril, en la forma y con los efectos previstos en dicho precepto.

8.2.2.3. Tramitación parlamentaria.

Los Grupos Parlamentarios Vasco (EAJ-PNV)⁷⁹¹, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁷⁹², Coalición Canaria-Nueva Canarias⁷⁹³ y Esquerra Republicana (ERC)⁷⁹⁴ propusieron que la protección de los derechos fundamentales se llevara a cabo a través del contencioso-administrativo, a través del recurso regulado para permitir el amparo judicial de las libertades y derechos, previsto en el artículo 53.2 CE⁷⁹⁵. El Grupo Parlamentario Catalán (Convergència y Unió)⁷⁹⁶ propuso la supresión de este recurso. Ninguna de estas enmiendas fue aprobada.

8.2.2.4. Análisis del precepto.

La legislación procesal militar⁷⁹⁷ establece que contra las sanciones disciplinarias que afecten al ejercicio de derechos fundamentales señalados en el artículo 53.2 de la Constitución, podrá interponerse recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario de conformidad con las reglas de procedimiento establecidas para el procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario con las siguientes modificaciones:

- a) Será parte en el procedimiento la Fiscalía Jurídico Militar.

⁷⁹¹ Enmienda nº 22. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 32.

⁷⁹² Enmienda nº 88. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 51.

⁷⁹³ Enmienda nº 114. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 59 y 60.

⁷⁹⁴ Enmienda nº 227. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 93.

⁷⁹⁵ Art.s 114 a 122. Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa (BOE nº 167, 14-07-1998), modificada por Ley 13/2009, de 3 de noviembre. (BOE nº 266, 04-11-2009).

⁷⁹⁶ Enmienda nº 124. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 63 y 64.

⁷⁹⁷ Art. 518 LOPM.

- b) Para la interposición de este recurso no será necesario el recurso de reposición ni la utilización de cualquier otro previo en vía disciplinaria, salvo cuando se trate de sanciones por falta leve que se precisará haber agotado la vía disciplinaria.
- c) Quien ostente la representación y defensa de la Administración sancionadora no podrá allanarse a la demanda.
- d) Para que proceda la acumulación de actuaciones deberán ser todas las pretensiones, objeto de procedimiento contencioso-disciplinario militar preferente y sumario.
- e) El recurso se interpondrá dentro de los cinco días siguientes a la notificación del acto impugnado, si fuera expreso. En caso de silencio administrativo, el plazo anterior se computará una vez transcurridos diez días desde la solicitud del sancionado ante la Administración sancionadora, sin necesidad de denunciar la mora. Los demás plazos señalados para el procedimiento contencioso-disciplinario militar ordinario quedarán reducidos a cinco días los superiores a este plazo, salvo el recibimiento a prueba que será de diez días comunes para proponer y practicar. La sentencia se dictará en el plazo de tres días.
- f) Cuando se solicite la suspensión del acto impugnado, el Tribunal oirá a las otras partes en el plazo de tres días y resolverá en el plazo de otros tres, ponderando la defensa del derecho fundamental alegado con los intereses de la disciplina militar.
- g) La resolución que ordene la remisión del expediente se notificará de inmediato a las partes emplazándoles para que puedan comparecer ante el Tribunal en el plazo de cinco días. La falta de envío del expediente dentro del plazo previsto y la de alegaciones por parte de la Administración sancionadora no suspenderá el curso de los autos.
- h) No se dará vista, que será sustituida por el trámite de conclusiones.
- i) La tramitación de estos recursos tendrá carácter urgente a todos los efectos orgánicos y procesales.
- j) La puesta de manifiesto de las actuaciones se sustituirá, cuando sea posible, por la entrega de copia de las mismas, debidamente cotejada.
- k) Para la tramitación y resolución del recurso contencioso-disciplinario militar preferente y sumario, los Tribunales Militares se constituirán por su Auditor presidente y dos vocales Togados⁷⁹⁸.

Es posible la coexistencia de procesos contenciosos disciplinarios ordinario y preferente y sumario, objeto de la misma sanción disciplinaria. A este respecto hemos de señalar que la jurisprudencia considera que *“los pronunciamientos recaídos en el Recurso Preferente y Sumario, producen efecto de cosa juzgada en lo que concierne al sucesivo planteamiento de las mismas cuestiones en distinto Recurso de carácter ordinario,..., como no puede ser de otra manera por elementales razones de seguridad jurídica y porque a idéntico planteamiento impugnativo ha de seguir la misma respuesta en Derecho”*.⁷⁹⁹

⁷⁹⁸ Art.s 41.3 y 51.3 LO 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar. (BOE nº 171, 18-07-1987).

⁷⁹⁹ FD 1º. STS. Sala 5ª. 25-01-2008. (ROJ STS 1381/2008).

Tabla 95. Sistema de recursos. Ley Disciplinaria Guardia Civil 1991.

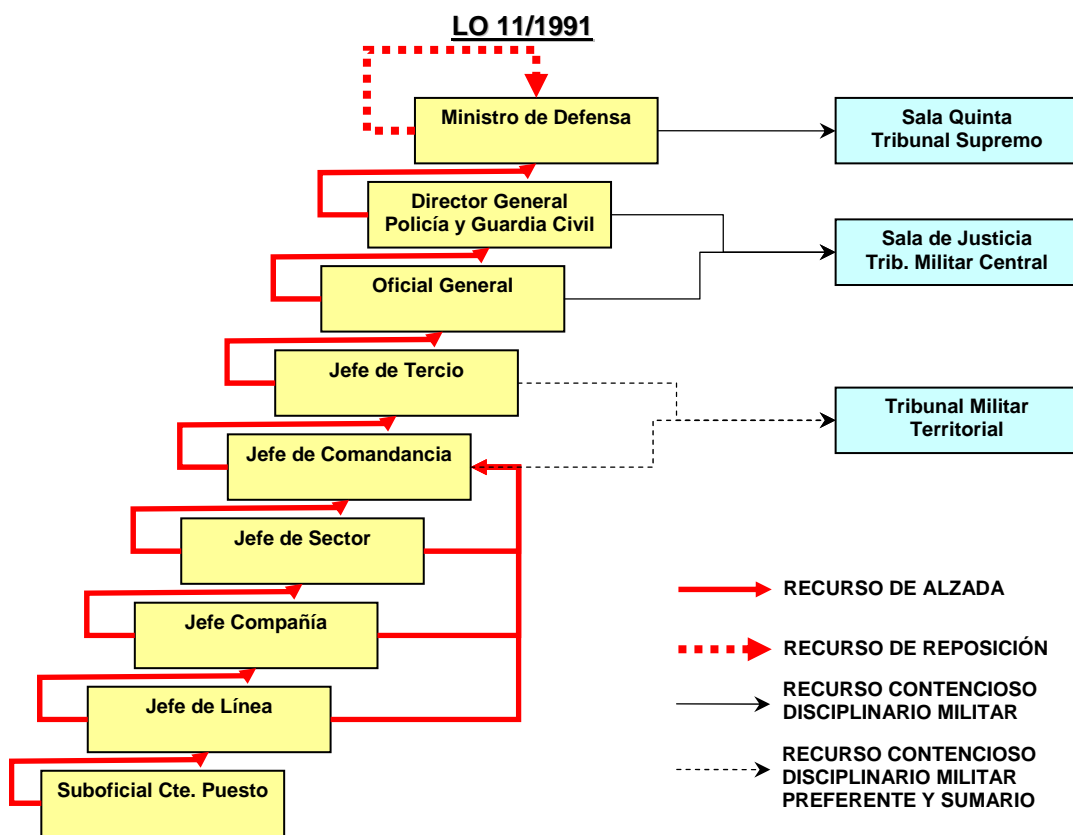
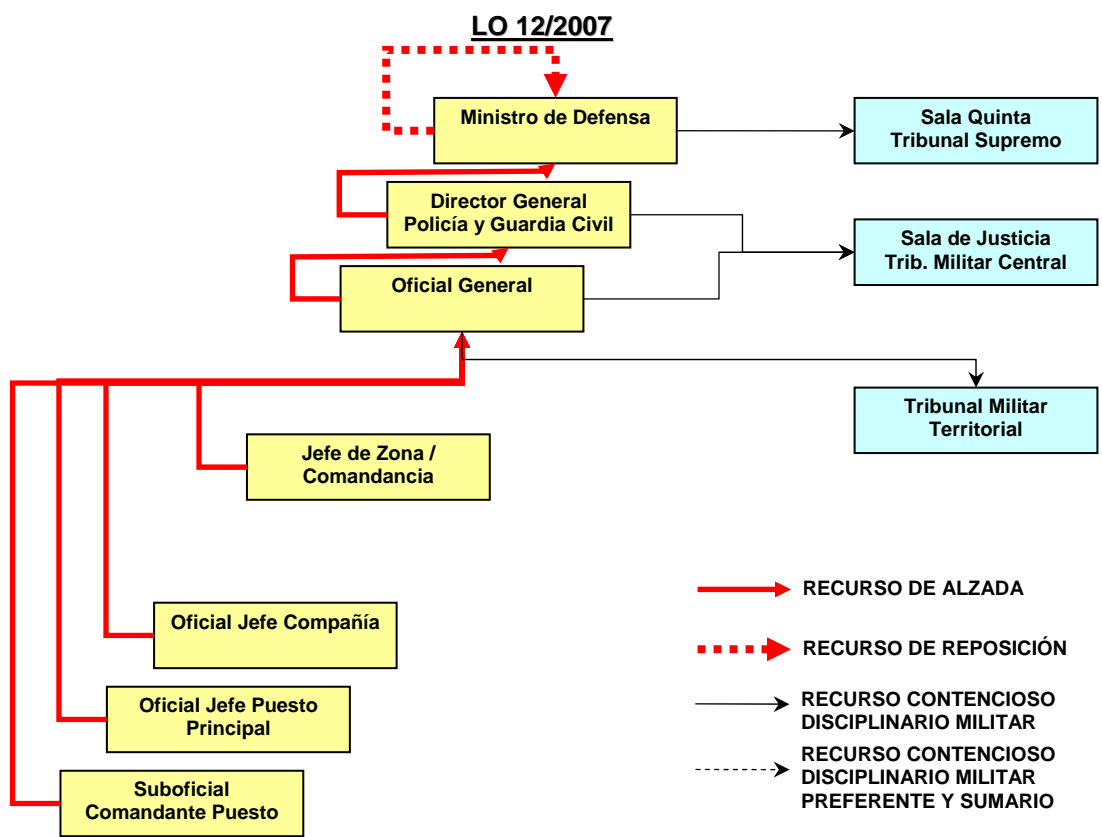


Tabla 96. Sistema de recursos. Ley Disciplinaria Guardia Civil 2007.



9. NORMAS SUPLETORIAS.

9.1.1.1. Regulación.

Disposición adicional primera. Normas de aplicación supletoria.

En todo lo no previsto en la presente Ley será de aplicación supletoria la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común, y la LO 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.

9.1.1.2. Antecedentes.

LO 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Disposiciones adicionales. Primera.

La ley del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas será de aplicación supletoria en todas las cuestiones no previstas en la presente ley.

9.1.1.3. Tramitación parlamentaria.

Los Grupos Parlamentarios Vascos (EAJ-PNV)⁸⁰⁰ y Coalición Canaria-Nueva Canarias⁸⁰¹ proponían en sus enmiendas suprimir la referencia a la Ley Procesal Militar, mientras que el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso⁸⁰² consideraba que la supletoriedad debería ser primero hacia la Ley Procesal Militar y, con carácter supletorio, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

9.1.1.4. Análisis del precepto.

La ley disciplinaria de la Guardia Civil, al igual que otros códigos sancionadores, tiene vocación integral, pero no es posible que contemple todas las vicisitudes que se dan en el procedimiento. Por ello es necesario que en la misma se contemple la supletoriedad.

La jurisprudencia constitucional señala que, “... *el principio de legalidad en el ámbito del derecho sancionador estatal implica, por lo menos, estas tres exigencias: La existencia de una ley (lex scripta); que la ley sea anterior al hecho sancionado (lex previa), y que la ley describa un supuesto de hecho estrictamente determinado (lex certa)*”⁸⁰³ y en el ámbito disciplinario militar, la jurisprudencia de la Sala V del Tribunal Supremo, concreta el principio de legalidad en “... *su triple aspecto de legalidad de la infracción, legalidad de la sanción y legalidad de la atribución de potestad*”.⁸⁰⁴

Se ha producido un cambio sustancial en la supletoriedad de la ley. Hasta el año 2007, para todo lo no contemplado en la ley disciplinaria debíamos acudir a la ley disciplinaria militar. A partir de ahora, será la ley de procedimiento administrativo la aplicable en todo lo relativo al procedimiento y tramitación de los recursos administrativos y la ley procesal militar en lo referente a los recursos jurisdiccionales.

⁸⁰⁰ Enmienda nº 23. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 32.

⁸⁰¹ Enmienda nº 114. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 59 y 60.

⁸⁰² Enmienda nº 185. (BOCG. Congreso de los Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s. 81 y 82.

⁸⁰³ FJ 4º. STC 133/1987, de 21 de julio. (Suplemento BOE nº 191, 11-08-1987).

⁸⁰⁴ FD 5º. STS. Sala 5ª. 17-01-1991. (ROJ STS 139/1991).

10. APLICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL MILITAR Y RÉGIMEN DISCIPLINARIO MILITAR A LOS GUARDIAS CIVILES.

En el anteproyecto de ley que se presenta para informe al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo Fiscal, el Gobierno propone, en la disposición adicional cuarta, la modificación del art. 8 del Código Penal Militar, añadiendo un nuevo apartado con la siguiente redacción: “2. *Los miembros de la Guardia Civil tendrán la consideración de militares, a los efectos de este Código, en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se integren en Unidades Militares*”.

Con esta modificación, tanto el Poder Judicial como el Ministerio Fiscal, llegaban a la conclusión, la cual compartimos, de que a la Guardia Civil se le restringía la naturaleza militar exclusivamente a aquellas situaciones en las que fuera de aplicación la jurisdicción castrense. Incluso se llegaba a más, cuestionándose el Consejo Fiscal la necesidad de modificar el anteproyecto para que la revisión jurisdiccional del código disciplinario de la Guardia Civil recayera en la Jurisdicción contenciosa-administrativa y no en la militar.

Por ello, entendiendo el Gobierno que en ningún caso debía cuestionarse la naturaleza militar del Cuerpo, se optó por cambiar la redacción de la disposición adicional cuarta de la ley disciplinaria que añadía un nuevo artículo, el 7 bis, a la LO 13/1985, del Código Penal Militar, con la siguiente redacción:

“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.

No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a los miembros del Cuerpo 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”.

Una vez más, se plantea la modificación de la naturaleza de la Guardia Civil, pero el Gobierno, mantenido por el Partido Socialista, considera que no debe cambiarse y así lo presenta a las Cortes Generales en el Proyecto de Ley.

10.1. TRAMITACIÓN PARLAMENTARIA.

Esta disposición adicional no sufrió modificación durante la tramitación parlamentaria, pero conviene comentar las enmiendas que se presentaron para poder comprender el alcance de esta reforma.

El Grupo Parlamentario Catalán (CIU) presentó dos enmiendas⁸⁰⁵. En la primera, añadía a la redacción propuesta, que la aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil en el caso de que se integraran en Unidades Militares lo fuera solamente cuando desarrollaran sus misiones fuera del territorio español, justificándola en la dificultad de acudir a los tribunales ordinarios en estos casos. En el mismo sentido se dirigen las

⁸⁰⁵ Enmiendas nº 125 y 126. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág.s 64 y 65.

enmiendas⁸⁰⁶ presentadas por el diputado Francisco Rodríguez Sánchez del Grupo Parlamentario Mixto (Bloque Nacionalista Gallego).

En la segunda, se va más allá, y se propone una modificación en el sentido de que la legislación penal militar se aplique sólo en los casos en los que se desempeñen misiones militares, pero en tiempo de guerra o durante la vigencia del estado de sitio; ya que en tiempo de paz se puede acudir siempre a la justicia ordinaria o a los mandos de la Guardia Civil para solucionar los problemas de disciplina. También presentaron otra enmienda⁸⁰⁷ en la que proponían que se aplicara el Código Penal Militar sólo para los delitos tipificados en tiempo de guerra porque consideraban que no tiene sentido que en la España actual existan dos sistemas de justicia paralelos.

En la Comisión de Interior del Congreso, el diputado Maldonado I Pili, de CIU, defendió estas enmiendas por considerar que si no se aprobaban la reforma del régimen disciplinario de la Guardia Civil sólo supondría un avance tímido en vez de *“potente, generoso y sobre todo práctico, pues los hombres y mujeres que forman la Guardia Civil esperaban y esperan que esta sea una ley que se adecue a los nuevos tiempos”*⁸⁰⁸

El Grupo Parlamentario Popular en el Congreso propuso una enmienda⁸⁰⁹ por la que pretendía añadir un tercer párrafo en el sentido de que en cualquier circunstancia serían de aplicación a los guardias civiles los delitos tipificados en los art.s. 89, 90, 99, 100, 162 y 180 a 188 del Código Penal Militar, por su especial relevancia. Estos delitos son los referidos a ultrajes a la nación, bandera o símbolos, el maltrato de obra a un superior, agresiones a otros militares y los tipificados contra la administración de la justicia militar. La defensa en la Comisión de Interior la realizó la Diputada Sánchez-Camacho Pérez. Para el Partido Popular, este punto fue considerado como decisivo en la negociación de la Ley. La Diputada argumentó que *“como consta tanto en el informe del Consejo General del Poder Judicial como en el informe del Consejo Fiscal que acompañan la memoria de esta ley, se mantiene que la naturaleza militar de los guardias civiles queda en entredicho y no puede mantenerse, desde un punto de vista estrictamente jurídico, si la ley se aprueba en el tenor literal en el que fue presentada por el Gobierno ... La inaplicabilidad del Código Penal militar en toda su extensión hace que ese tertium genus que es la Guardia Civil entre Fuerzas Armadas, Ejército, Policía civil pierda parte de su naturaleza ... pero es fundamental que se mantenga esa naturaleza militar y que sea acompañada a la naturaleza civil que pueda permitir la modernización de la Guardia Civil. Para nosotros es fundamental que la aplicación del Código Penal Militar en esa disposición adicional cuarta se mantenga en los tipos penales que SS.SS. conocen que constan en nuestras enmiendas, como pueden ser el ultraje a la bandera o las infracciones graves con respecto a subordinados en el caso de muerte, en el caso de infracciones muy graves, etcétera”*.⁸¹⁰

La misma postura mantuvo en el Pleno del Congreso, *“... a nosotros, señorías, nos parece que el Gobierno ha perdido una oportunidad única, señor ministro, señor Rubalcaba, una oportunidad sustancial para haber podido consensuar con el Partido Popular el mantenimiento de la naturaleza militar de la Guardia Civil. Porque, señor ministro,*

⁸⁰⁶ Enmiendas nº 32 y 33. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 37.

⁸⁰⁷ Enmienda nº 127. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 65.

⁸⁰⁸ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Leg.. Interior. nº 843. Pág. 12.

⁸⁰⁹ Enmienda nº 186. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 82.

⁸¹⁰ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Comisiones. VIII Leg.. Interior. nº 843. Pág. 14.

*permítame que le digamos desde el grupo mayoritario de la oposición que mantener la jurisdicción contencioso-disciplinaria militar no garantiza el carácter militar de la Guardia Civil. Entendemos que con esa disposición adicional, tal como queda redactada, se abre el camino a la desmilitarización de la Guardia Civil en un aspecto fundamental, lo cual constituye una opción de política legislativa ... Esta ha sido su opción, señores del Gobierno y del Partido Socialista Obrero Español, optar por iniciar esa desmilitarización del cuerpo de la Guardia Civil, que para el Partido Popular es absolutamente inadmisibles”.*⁸¹¹

Los Grupos Parlamentarios Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds⁸¹² y Ezquerra Republicana⁸¹³ (ERC) propusieron cambiar la palabra *misiones* por la de *funciones*, argumentando que la misión de la Guardia Civil es única: proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, a tenor del artículo 104 de la Constitución Española y del apartado 1 del artículo 11 de la LO 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; sin embargo las funciones son diversas y sirven para el cumplimiento de la misión. Son las determinadas en el citado apartado 1 del artículo 11 de la LOFCS, en relación con su apartado 2, distribución territorial de competencias y el art. 12, distribución material.

El Grupo Parlamentario de Coalición Canaria-Nueva Canaria, presentó una enmienda⁸¹⁴ en la que proponía suprimir de la aplicación del régimen penal militar los casos de cumplimiento de misiones militares, ya que, según su justificación, de las cuatro circunstancias que el propuesto artículo 7 bis del Código Penal Militar prevé para que se mantenga la jurisdicción castrense, tres son claras y concisas: en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio y cuando el personal de la Guardia Civil se integre en unidades militares. Sin embargo, otra de las condiciones propuestas, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, es demasiado ambigua.

Bien es cierto que el apartado 1 de la disposición final tercera determina que el Gobierno, mediante Real Decreto, regulará cuáles son las misiones de carácter militar que se encomiendan a la Guardia Civil. Ello quiere decir que dichas misiones estarán formalmente regladas y no dependerán de las circunstancias ni de la decisión gubernamental de turno, con lo que la ambigüedad del caso podría quedar atemperada. Pero esta misma disposición final tercera del Proyecto de Ley da al Gobierno un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la Ley para dictar el citado Real Decreto, lo que, en resumen, extiende el plazo a los nueve meses, con los consabidos márgenes posteriores de incumplimiento. Mientras tanto, la determinación de si una misión concreta de la Guardia Civil es o no es militar, queda al libre albedrío del Gobierno y eso no parece que sea lo más adecuado, razón por la que se proponía la supresión contenida en esta enmienda, sin menoscabo de lo que se regule en el Real Decreto previsto en la citada disposición final tercera.

Aunque algo se indicó al tratar de las enmiendas del Partido Popular, hemos de resaltar el parecer del Consejo General del Poder Judicial plasmado en el Informe al anteproyecto de ley, en el que se señala a este respecto que: *“La inaplicación del Código Penal Militar fuera de las situaciones a las que se ha hecho referencia, trae como principales*

⁸¹¹ Cortes Generales. DS. Congreso de los Diputados. Pleno y Diputación Permanente. VIII Leg.. Interior. nº 265. Pág. 13258.

⁸¹² Enmienda nº 89. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 52.

⁸¹³ Enmienda nº 228. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 93 y 94.

⁸¹⁴ Enmienda nº 116. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 60 y 61.

*consecuencias ya la impunidad de conductas tipificadas como delitos militares, que tendrían muy difícil encaje en el CP o en la nueva ley disciplinaria, ya su degradación a simples faltas de esta naturaleza no obstante su gravedad: así ocurre con los delitos de sedición militar, insulto a superior, desobediencia, deslealtad, abandono de destino o residencia, deserción, extralimitaciones en el ejercicio del mando y delitos contra la eficacia en el servicio, entre otros”.*⁸¹⁵

Pero el legislador orgánico no ha tenido en cuenta las indicaciones del Poder Judicial y ha optado por excluir del Código Penal Militar a los guardias civiles, salvo en cuatro supuestos:

- a.- Tiempo de guerra.
- b.- Estado de sitio.
- c.- Cumplimiento de misiones de carácter militar.
- d.- Integración en Unidades Militares.

El nuevo régimen disciplinario también contempla cuando se debe aplicar el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas a los miembros de la Guardia Civil. Lo hace en la disposición adicional sexta, modificando el apartado 1º del art. 15 de la LOFCS. “*La Guardia Civil, por su condición de instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica. 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*”.

A esta adicional se presentaron dos enmiendas⁸¹⁶ por parte del diputado Rodríguez Sánchez del Grupo Parlamentario Mixto (BNG), la primera proponiendo eliminar la expresión naturaleza militar, bajo pretexto de conseguir una concepción mas actual y democrática de la Guardia Civil, y la segunda limitando la aplicación del régimen castrense a las misiones militares que se desarrollen fuera del territorio del Estado Español. Esta última modificación también la propuso en Grupo Parlamentario Catalán en el Congreso (CIU)⁸¹⁷ Las enmiendas no prosperaron. En el Senado se volvieron a presentar enmiendas por parte del senador Francisco Xesús Jorquera⁸¹⁸ del Bloque Nacionalista Gallego y por el Grupo Parlamentario Catalán⁸¹⁹ (CIU) en el mismo sentido, aunque fueron retiradas antes de su votación.

El Grupo Parlamentario de Coalición Canaria-Nueva Canaria, presenta una enmienda⁸²⁰ en el Congreso para adicionar otros supuestos en los que se debe aplicar el régimen castrense a la Guardia Civil. en coherencia con la aplicación del Código Penal Militar, este Grupo propone que se aplique el régimen disciplinario militar en los mismos

⁸¹⁵ Informe 28-02-2007. CGPJ. Anteproyecto de Ley Orgánica de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Pág. 56.

⁸¹⁶ Enmiendas nº 34 y 35. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág,s 37 y 38.

⁸¹⁷ Enmienda nº 128. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 65.

⁸¹⁸ Enmiendas nº 12 y 13. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 28.

⁸¹⁹ Enmienda nº 197. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág,s 80 y 81.

⁸²⁰ Enmienda nº 118. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 61.

supuestos que el Penal Militar, es decir en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando se integren en Unidades Militares. En el Congreso no prospero esta enmienda, presentándose en el Senado una en el mismo sentido por el Grupo Parlamentario Socialista⁸²¹, que perdió por 126 votos en contra frente a 114 a favor y 1 abstención.⁸²²

La aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil también se contempla al regular la transitoriedad de la nueva ley, concretamente en la disposición transitoria segunda de la ley. El régimen que define es el siguiente:

- Hechos punibles cometidos hasta la entrada en vigor de la nueva ley: Se aplicará el Código Penal Militar a menos que las disposiciones del Código Penal sean más favorables para el reo.
- Sentencias firmes no ejecutadas totalmente o que no sean firmes por hallarse pendientes de recurso, que se hayan dictado antes de la vigencia de esta Ley y respecto de las cuales hubiere correspondido la absolución o una condena más beneficiosa: aplicación del Código Penal.
- Penas de privación de libertad que se estuviesen cumpliendo en establecimientos penitenciarios militares: Seguirán en ellos hasta la extinción de dichas penas.

Por parte del Grupo Parlamentario de Coalición Canaria-Nueva Canaria se propuso⁸²³ que se sustituyera la expresión “*a menos que las disposiciones del Código Penal sean más favorables para el reo*” por “*a menos que el Código Penal disponga de tipos delictivos correspondientes con sanciones más favorables para el reo*”. Consideraban que pudiera darse el caso de que el delito penado por aplicación del Código Penal Militar no tuviera ningún tipo correspondiente en el Código Penal común. Entonces correspondería la remisión de la condena que quedase por cumplir, sustituyendo, en consecuencia, la aplicación de una norma más beneficiosa por la impunidad de un delito. Por su parte el Partido Popular enmendó⁸²⁴ esta disposición transitoria para que la retroactividad penal más favorable abarcara solamente a los hechos punibles no sentenciados, argumentando que esta redacción era más garantista. Ninguna de estas enmiendas prosperaron.

⁸²¹ Enmienda nº 186. (BOCG. Senado. VIII Leg.. Serie II. Proyectos de Ley. nº 106.c. 19-09-2007). Pág. 77.

⁸²² Cortes Generales. DS. Senado. VIII Leg.. nº 131. 26-09-2007. Pág. 8224.

⁸²³ Enmienda nº 120. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 62.

⁸²⁴ Enmienda nº 188. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 132-4. 21-05-2007). Pág. 82.

10.2. JURISPRUDENCIA DEL TRIBUNAL SUPREMO.

Hasta la sentencia de 16 de abril de 2009⁸²⁵ no había tenido oportunidad de pronunciarse la Sala de lo Militar a este respecto. La ley disciplinaria entró en vigor el día 24 de enero de 2008, y a partir de entonces se empezaron a revisar las sentencias no ejecutadas o aquellas que no eran todavía firmes.

Los hechos objeto de la sentencia que estamos estudiando podemos resumirlos en:

El Tribunal Militar Territorial Primero dictó sentencia en el año 2007 por la que se condena a un guardia civil como responsable de un delito de insulto a superior, del art. 101 del Código Penal Militar. Por estos hechos se le impone una pena de cinco meses de prisión. La sentencia se recurre en casación y la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo confirma la sentencia, excepto en el extremo correspondiente a la duración de la pena privativa de libertad, fijándola en tres meses y un día. Tras la entrada en vigor de la LORDGC, y a tenor de lo establecido en la disposición transitoria segunda, apartado 2, en relación con lo previsto en la disposición adicional cuarta que introduce el art. 7. bis del CPM, el Tribunal de instancia acuerda de oficio la posible revisión de la sentencia.

El Fiscal Jurídico Militar se opuso a la revisión solicitando que se procediera a la ejecución de la sentencia condenatoria. La defensa del guardia civil solicitó la absolución o subsidiariamente la inhibición a la jurisdicción ordinaria. El Tribunal Militar Territorial Primero acuerda no haber lugar a la revisión de la sentencia.

Ante esta decisión la defensa interpone recurso de casación fundamentándolo, en la parte que ahora interesa, en el art. 849.1º Ley de Enjuiciamiento Criminal por motivo de infracción de ley.

La vista para deliberar el recurso se fijó para el 1º de abril de 2009, y la Sala estuvo compuesta por los magistrados D. Ángel Calderón Cerezo (Presidente), D. José Luis Calvo Cabello, D. Ángel Juanes Peces, D. Javier Juliani Hernán, D. Francisco Menchén Herreros y D. Fernando Pignatelli Meca. La ponencia le correspondió al magistrado Juanes Peces, pero al final la redactó el Presidente, Calderón Cerezo por haber declinado el primero la ponencia en desacuerdo con el criterio de la mayoría del Tribunal. Los magistrados Calvo Cabello y Juanes Peces formularon votos particulares. De los seis magistrados que componían la Sala, tres procedían de la carrera judicial y otros tres del Cuerpo Jurídico Militar. Los dos votos particulares de la sentencia fueron suscritos por magistrados procedentes de la carrera judicial.

La sentencia, aprobada por cuatro votos, sostiene que el Código Penal Militar, después de la reforma operada por la ley disciplinaria de la Guardia Civil, al introducir un nuevo artículo en el CPM, el 7 bis, es de aplicación a los miembros de la Guardia Civil salvo *“en que los supuestos de realización por los sujetos activos militares-Guardias Civiles de hechos típicos previstos en dicho cuerpo legal, cuando obren en la realización o desempeño de actos propios 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”*.

Para llegar a esta conclusión parte de la naturaleza militar de la Guardia Civil y en la condición de militares de sus miembros, y que, al no haberse modificado el art. 8 del CPM, que define quienes son militares, todos los delitos militares en los que el sujeto activo sea un

⁸²⁵ STS. Sala 5ª. 16-04-2009. (ROJ STS 2454/2009).

militar, y no estén expresamente excluidos en el art. 7 bis CPM, son susceptibles de ser cometidos por los guardias civiles.

Considera que el preámbulo de la ley disciplinaria no resulta esclarecedor para la labor hermenéutica de interpretación de la voluntad de la ley. La sentencia mayoritaria en su fundamento jurídico tercero, párrafo quinto, cita los párrafos cuarto y quinto del apartado segundo del preámbulo. Al señalar el primero de ellos que *“la Ley ha precisado lo que ha de ser el ámbito material de aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil, al considerar que muchos de los tipos penales que éste recoge resultan, en circunstancias cotidianas, de nula o escasa aplicabilidad a los integrantes de un Cuerpo cuyas funciones ordinarias están mayoritariamente asociadas al ámbito policial, y no al castrense”*, la Sala deduce que *no todas las figuras del CPM son extrañas al desempeño de las misiones ordinarias o cotidianas de los miembros de dicho Cuerpo, y, de otro lado, la integridad aplicativa de los contenidos del texto punitivo a dichas situaciones extraordinarias, no excluye la aplicación parcial de sus previsiones en las situaciones que no revisten dicho carácter que se dice extraordinario.*

En el otro apartado se señala, *“de ahí que la aplicabilidad del Código Penal Militar, en su integridad, al Cuerpo de la Guardia Civil, pase a quedar circunscrita a aquellas situaciones extraordinarias que, por su propia naturaleza, exigen dicha sujeción, como sucede en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio y en el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en Unidades Militares”*. Y sin embargo, no se interpreta de forma literal para llegar a la conclusión de que éstas son únicamente las situaciones de inaplicabilidad del código castrense.

La sentencia mayoritaria llega a la conclusión que cuando los miembros de la Guardia Civil, en su condición de militares, realicen conductas que atenten contra bienes jurídicos propios del orden castrense (disciplina, relación jerárquica, unidad y cohesión interna, deberes esenciales no policiales) están sometidos al Código Penal Militar.

En resumen, la Sala 5ª del Tribunal Supremo, en esta sentencia, considera que el CPM es de aplicación siempre a los miembros de la Guardia Civil salvo que se encuentren desempeñando funciones policiales.

El voto particular suscrito por el magistrado Ángel Juanes Peces discrepa de la mayoría y admitiendo que la redacción gramatical del precepto es confusa, analiza el texto legal en su conjunto teniendo en cuenta los trabajos preparatorios de la ley y la realidad social vigente, llegando a la conclusión que los preceptos del Código Penal Militar han de quedar circunscritos a los supuestos enumerados en la ley.

A continuación realiza una interpretación sistemática del precepto y para ello acude a la disposición transitoria segunda de la ley disciplinaria: *“Los hechos punibles cometidos por los miembros de la Guardia Civil, en su condición de militares, hasta la entrada en vigor de esta Ley serán castigados conforme al Código Penal Militar, a menos que las disposiciones del Código Penal sean más favorables para el reo ...”*. Por todo ello, el magistrado Juanes Peces concluye que *“... en razón a la literalidad de los apartados 1 y 2 de la Disposición Transitoria Segunda de la LO 12/07 reguladora del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, del conjunto normativo de la Ley Disciplinaria de la Guardia Civil, del elemento histórico y, porqué no decirlo, de la realidad social del tiempo presente que el CPM sólo cabe aplicarlo tratándose de la Guardia Civil en los supuestos taxativos establecidos en la Ley. Fuera de estos casos no procede su aplicabilidad.”*

Por su parte el magistrado José Luis Calvo Cabello, en su voto particular, discrepa de la sentencia por cuanto la misma, a su juicio, “*convierte en regla lo que es excepción*” y lo fundamenta en las siguientes razones.

Partiendo de la base de no cuestionar la naturaleza militar del Cuerpo, aunque señala que ésta puede ser modificada por el legislador ordinario, resalta que la Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad del Estado, y que “*la importancia y significación del Instituto se basa en el ejercicio de las funciones dirigidas a proteger la vida y los bienes de los ciudadanos, y no en su naturaleza militar*”. Por ello concluye que si el Código Penal Militar no es aplicable cuando los guardias civiles realizan funciones policiales, no tiene ningún sentido que se le aplique cuando no realizan ninguna. Entiende que hacer una interpretación en otro sentido dejaría al margen la finalidad perseguida por el legislador.

Del preámbulo de la ley y de los debates parlamentarios parece deducir que el legislador con esta reforma ha querido superar el tratamiento distinto, que hasta ahora existía entre los funcionarios públicos y los guardias civiles. Así se recoge con motivo de la justificación de la elevación de uno a seis años, de la duración máxima de la sanción de suspensión de empleo.

Pero donde más énfasis pone es, al analizar el párrafo quinto del apartado segundo del preámbulo, para intentar averiguar la voluntad del legislador. Circunscribir, según el diccionario de la Real Academia Española, significa “*reducir a ciertos límites o términos algo*”, y en su acepción geométrica “*formar una línea cerrada o superficie que envuelva exteriormente a otra figura, por contener todos sus vértices o por estar compuesta de lados o caras tangentes todos ellos a la figura interior o inscrita*”. La clave para interpretar este párrafo del preámbulo, no sólo está en el verbo circunscribir, sino también en la expresión *en su integridad*. Para este magistrado significa que en las situaciones extraordinarias señaladas, los guardias civiles están equiparados a los militares de las Fuerzas Armadas por lo que respecta a la aplicación del Código Penal Militar. Es decir la situación en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio y en el cumplimiento de misiones de carácter militar, o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en Unidades Militares, es la misma que antes de entrar en vigor la nueva ley disciplinaria.

Por lo que hemos reflejado, la postura de los magistrados que han emitido sendos votos particulares la podemos resumir en que, en su opinión, el Código Penal Militar sólo se aplica a los guardias civiles en los cuatro supuestos señalados. Para proteger los bienes jurídicos en las demás situaciones, no recogidas en la ley disciplinaria, se debe acudir al Código Penal ordinario.

El 20 de abril de 2009⁸²⁶ se dicta otra sentencia (Ponente Francisco Merchen Herreros), esta vez en relación con el delito militar de maltrato de obra a un superior del art. 99.3 del CPM. Los hechos presuntamente delictivos tuvieron lugar en mayo de 2007, en la Comandancia de la Guardia Civil de Alicante cuando, al parecer, un guardia civil, que estaba en situación de baja médica para el servicio, propinó una bofetada a un sargento, cuando iba a entregar la papeleta de baja.

El tribunal de instancia, al revisar la sentencia para la aplicación o no del art. 7 bis del CPM consideró que los hechos no se habían producido como consecuencia del desempeño de un servicio policial y por tanto no ha lugar la aplicación del Código Penal ordinario que pudiera resultar más favorables. La Sala de lo Militar del Tribunal Supremo comparte el criterio del Tribunal Militar Territorial y considera que “... *el Guardia Civil*

⁸²⁶ STS. Sala 5ª. 20-04-2009. (ROJ STS 3615/2009).

estaba de baja médica, iba a entregar precisamente la confirmación de su baja médica y en esta situación no es posible apreciar que esté realizando un servicio de 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, le atribuye en cada momento la normativa reguladora de dicho Instituto. Encontrándose de baja médica temporal para el servicio no puede, obviamente, desempeñar ninguna clase de servicio, ni de carácter militar ni de carácter policial".

La Sala Quinta sigue el mismo criterio igual que en la sentencia de 16 de abril de 2009, El Código Penal se aplica a los guardias civiles cuando desempeñan funciones policiales. Los magistrados Juanes Peces y Calvo Cabello discrepan del fallo con los mismos argumentos que se señalaron anteriormente.

Pero en este caso existe otro voto particular concurrente, suscrito por el magistrado Fernando Pignatelli Meca, que aunque comparte el fallo de la mayoría, discrepa en la fundamentación jurídica. Según Pignatelli, *"la regla general que introduce el artículo 7 bis del Código Penal Militar respecto al ámbito material de aplicación de éste es la inaplicabilidad de dicho Cuerpo legal a los miembros de la Guardia Civil, con dos excepciones, la primera cuando concurriera alguno de los cuatro supuestos comprendidos en el párrafo segundo -en el que el Código marcial se aplicaría en su integridad a los Guardias Civiles, lo que, "a contrario sensu", viene a querer significar que en las circunstancias a que se refiere el párrafo primero del precepto el Código Penal Militar será aplicable a los miembros del Instituto en la medida o forma parcial o limitada que en éste párrafo se determina- y la segunda cuando las acciones u omisiones punibles de los miembros del Benemérito Cuerpo, incluyendo las que estos realicen sobre o en relación con otros miembros del Cuerpo, sea cual fuere su naturaleza, no tengan relación temporal alguna con los actos propios del servicio que, unos u otros, o ambos, presten en el desempeño de las funciones "policiales" que, en cada momento, les atribuya la normativa reguladora del Instituto -es decir, no se lleven a cabo durante todo el tiempo que dure o se prolongue el desempeño de dichas funciones-, o sea, con lo que el Preámbulo de la Ley Orgánica 12/2007 denomina "circunstancias cotidianas", concretadas en las "funciones ordinarias" de los integrantes del Cuerpo, "que están mayoritariamente asociadas al ámbito policial, y no al castrense".*

En el caso de autos, el sargento, sobre el que recayó la acción presuntamente punible del Guardia Civil, se encontraba, en el momento del empleo de fuerza en el desempeño de funciones policiales, en concreto realizando el nombramiento del servicio y otras labores burocráticas propias de la Unidad de Seguridad Ciudadana de su destino, por lo que, según Pignatelli, el Código Penal Militar resultaría inaplicable a los hechos perpetrados por aquél guardia civil, ya que el sujeto pasivo se encontraba sometido al Código Penal ordinario.

Continúa el razonamiento considerando que los hechos probados en la sentencia de instancia pudieran constituir *prima facie*, un delito de atentado contra la autoridad del art. 550 en relación con el art. 551.1, ambos del Código Penal, lo que supondría que la pena aplicable sería la de prisión de dos a cuatro años y multa de tres a seis meses, lo que comporta que la pena abstracta que pudiera resultar de aplicación excedería, en todo caso, en su límite mínimo, dos años de prisión, del mínimo previsto en el artículo 99.3 del Código Penal castrense, tres meses y un día de prisión, siendo la pena probable a imponer comprendida entre el límite mínimo de dos años y el máximo de cuatro años de prisión.

Después de hacer una especulación jurisprudencial sobre la pena que le podría corresponder al guardia civil si se le aplicase el Código Penal ordinario, llega a la conclusión

que sería más perjudicial que la recaída en el proceso militar, y por lo tanto no se debe proceder a la revisión de la sentencia.

El 12 de mayo de 2009⁸²⁷, la Sala Quinta se pronuncia otra vez en cuanto a la aplicación del Código Penal Militar a los guardias civiles. En este caso se trata de un guardia civil que había sido condenado a siete meses de prisión por un delito de abandono de servicio del art. 119 del Código Penal Militar. El Tribunal Territorial Primero procede a revisar de oficio la sentencia y absuelve al citado guardia por entender que no es de aplicación la jurisdicción militar.

La Sala Quinta, como consecuencia de un recurso de casación promovido por el Ministerio Fiscal, aplica la jurisprudencia que hemos venido exponiendo y deja sin efecto la sentencia de instancia. Nuevamente la Sala considera en el párrafo tercero del fundamento de derecho tercero que *“de la literalidad del nuevo precepto no puede sino concluirse, conforme señala la Fiscalía Togada y esta misma Sala a partir de sus sentencias de 16 de abril y 6 de mayo de 2009, que el Código Penal militar sigue siendo aplicable en su totalidad a los miembros de la Guardia Civil y a todo tipo de funciones que realicen en los supuestos señalados en el segundo párrafo, esto es, en tiempo de guerra o estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en Unidades Militares y, además, fuera de las situaciones señaladas, cuando no concurra la excepción establecida en el primer párrafo del precepto, referida a las funciones de naturaleza policial encomendadas a la Guardia Civil como Fuerzas de Seguridad del Estado”*.

Y analizando este caso concreto, la Sala entiende que *“parece acertada la conclusión alcanzada por la Fiscalía Togada de que la excepción prevista en el párrafo primero del tan mencionado artículo 7 bis no alcanza a la aplicación del artículo 19 del Código Penal militar, pues quien falta injustificadamente de su destino y se sustrae del control de sus mandos, no puede asignársele ni realizar misión o cometido alguno, por lo que no puede aplicársele dicha excepción, que sólo se vincula en el precepto a la realización de los actos propios del servicio que se presten en el desempeño de funciones policiales. Ningún servicio policial -o de otra naturaleza- puede desempeñar quien se aparta voluntariamente de la posibilidad de que éste le pueda ser encomendado, precisamente por la vulneración del obligado deber de presencia que impone a todo militar el referido precepto penal*.

Consiguientemente, en el presente caso, al quedar los hechos imputados al margen de ese ámbito funcional excepcionado de la aplicación del Código Penal militar, la conducta que en su día dio lugar a la condena del acusado por un delito de abandono de destino, sigue estando subsumida en este tipo penal, que continua siendo aplicable al condenado por su condición de militar”.

Con ocasión de la revisión de otra sentencia⁸²⁸, por un delito de insulto a superior del art. 101 CPM, la Sala de lo Militar vuelve a aplicar la jurisprudencia creada durante el último mes y mantiene el criterio del tribunal militar de instancia en el sentido de aplicar a los guardias civiles la jurisdicción penal militar en todos los supuestos excepto cuando realicen funciones policiales. El magistrado Pignatelli Meca, aunque realiza un voto particular, comparte este criterio mayoritario, pero extendido también a la realización de funciones policiales por parte del sujeto pasivo.

⁸²⁷ STS. Sala 5ª. 12-05-2009. (ROJ STS 3472/2009).

⁸²⁸ STS. Sala 5ª. 27-05-2009. (ROJ STS 3862/2009).

El Tribunal Militar Territorial Cuarto revisa una sentencia en la que se condenaba a un guardia civil a la pena de tres meses y un día de prisión por un delito de insulto a superior del art. 101 CPM, con la concurrencia de la circunstancia eximente incompleta de anomalía o alteración psíquica prevista en el art. 21.1 en relación con el 20.1 ambos del CP y considera que se debe aplicar este último texto condenándole como autor responsable de una falta de amenazas de las definidas en el artículo 620.2 del CP a la pena de diez días de multa con una cuota de dos euros/día, al entender que era mas favorable la aplicación del Código Penal.

Los hechos enjuiciados consistieron en que el guardia civil, estando fuera de servicio, se encontró con un oficial, también fuera de servicio, y profirió expresiones como "hijo de puta, estás muerto" y "cabrón, te voy a matar" siendo al mismo tiempo sujetado por tres personas que le acompañaban en ese momento.

La Sala de lo Militar considera, según se recoge en el fundamento de derecho tercero de la sentencia⁸²⁹ pronunciada con ocasión de la casación que, *“así las cosas, y en relación con el presente caso, en el que, según los hechos probados que se recogen en la Sentencia recaída en la Causa núm. 32/08/02 , las ofensas al superior se produjeron cuando el ofendido y el ofensor coincidieron en la vía pública y -según se reconoce en el propio Auto ahora impugnado- sin estar éste prestando ningún servicio, debe concluirse que, según sostiene el Excmo. Sr. Fiscal Togado, no se produce la exclusión de la aplicación del Código Penal militar prevista en el repetido artículo 7 bis en su párrafo primero , por resultar evidente que el condenado (que como se hace constar en la sentencia en la que fue condenado se encontraba de baja médica) no estaba desempeñando funciones de seguridad ciudadana o policiales, por lo que no concurre el requisito previo y básico que exige la excepción indicada, manteniéndose por tanto la vigencia y aplicación a este caso concreto del tipo penal aplicado en la sentencia objeto de revisión, debiendo estimarse por tanto el recurso de casación interpuesto por el Ministerio Público y declarar la improcedencia de la revisión de la sentencia firme, que ha de ser que los hechos que fueron objeto de enjuiciamiento y condena eran y siguen siendo constitutivos de delito”*.

Pero este criterio de la Sala de lo Militar del Supremo, no sólo se aplica para los casos hasta ahora estudiados en los que se intenta proteger la disciplina militar como bien jurídico a preservar en el ámbito de la guardia civil, sino también en los casos en los que el bien jurídico a proteger es la dignidad militar del guardia civil en su faceta de subordinado.

Se trata del caso de un Suboficial al que se le condena a un delito de abuso de autoridad del art. 104 CPM, por empujar a un guardia estando ambos fuera de servicio. Pedida la revisión de la sentencia, ni el tribunal de instancia ni la Sala de lo Militar⁸³⁰ consideran que deba aplicarse el Código Penal común. Este criterio se sigue manteniendo en otras sentencias⁸³¹ dictadas hasta el momento por parte de la Sala de lo Militar.

⁸²⁹ STS. Sala 5ª. 16-06-2009. (ROJ STS 4551/2009).

⁸³⁰ STS. Sala 5ª. 30-06-2009. (ROJ STS 5223/2009).

⁸³¹ STS. Sala 5ª. 01-07-2009. (ROJ STS 4859/2009). STS. Sala 5ª. 05-05-2010. (ROJ STS 2387/2010).

Tabla 97. STS. Sala 5ª. Aplicación art. 7 bis CPM.

Sentencia	Art. CPM	Tipo penal militar	Código Penal a aplicar según		Votos Particulares
			Tribunal Territorial	Tribunal Supremo	
16-04-2009	101	Insulto a superior	Militar	Militar	Calvo Cabello Juanes Peces
20-04-2009	99.3	Maltrato de obra a superior	Militar	Militar	Calvo Cabello Juanes Peces Pignatelli Meca
06-05-2009	101	Insulto a un superior	Militar	Militar	Calvo Cabello
08-05-2009	99	Insulto a un superior	Militar	Militar	Calvo Cabello Pignatelli Meca
12-05-2009	119	Abandono de destino	Común	Militar	Calvo Cabello
27-05-2009	101	Insulto a un superior	Militar	Militar	Calvo Cabello Pignatelli Meca
16-06-2009	101	Insulto a un superior	Común	Militar	Calvo Cabello
30-06-2009	99 104	Insulto a un superior Abuso de autoridad	Militar	Militar	Calvo Cabello
01-07-2009	101	Insulto a un superior	Común	Militar	Calvo Cabello
05-05-2010	99.3	Maltrato de obra a superior	Común	Militar	Ninguno

Por lo tanto, hasta ahora, las posturas de los magistrados que integran la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo podemos resumirlas en:

- El Código Penal Militar se aplica siempre a los guardias civiles, salvo cuando desempeñen funciones policiales. Esta es la postura mayoritaria en la Sala. El magistrado Pignatelli Meca amplía la aplicación a los supuestos en los que el sujeto pasivo desempeñe estos cometidos policiales.
- El Código Penal Militar sólo se aplica a los guardias civiles en guerra, estado de sitio, cuando se integren en Unidades militares o desempeñen funciones militares. Es la postura de los magistrados Calvo Cabello y Juanes Peces.

La Sala Especial del Tribunal Supremo, la Sala de Conflictos de Jurisdicción ha tenido también ocasión de pronunciarse sobre la interpretación del art. 7 bis del CPM. La primera ocasión es en la sentencia de dicha Sala de 16 de junio de 2009⁸³². Sucintamente los hechos sobre los que se ha pronunciado son los siguientes:

Durante los meses de mayo y junio del año 2007, desde el teléfono móvil de un guardia civil se envían mensajes de texto a los teléfonos del Equipo Territorial de Policía Judicial de Ferrol, al del Puesto de la Guardia Civil de Valdoviño, así como al teléfono particular del sargento Comandante de Puesto. El contenido de los referidos mensajes era injurioso y ofensivo contra el sargento y su esposa.

Por el Juzgado Togado Militar nº 41 de A Coruña se instruyeron las diligencias previas en averiguación y esclarecimiento de la conducta del guardia civil, que se encontraba de baja médica cuando suceden los hechos. Al mismo tiempo el Comandante de Puesto y su esposa denuncian los hechos en el Juzgado de Instrucción nº 3 de Ferrol.

El Juzgado Togado Militar, una vez estudiados los hechos, acuerda remitir lo actuado al Juzgado de Instrucción de Ferrol por considerar que los mismos podían ser constitutivos de un delito de injurias y amenazas del CP.

⁸³² STS. Sala de Conflictos de Jurisdicción.16-06-2009. (ROJ STS 4663/2009).

El Juzgado de Instrucción nº 3 de Ferrol, en relación con la denuncia presentada, se inhibió a la jurisdicción militar, y en congruencia con la inhibición anterior, rechazó la competencia por entender que los hechos podían constituir delito de insulto a superior, del art. 101 CPM, devolviendo las diligencias al Juzgado Togado Militar.

El Juzgado Togado Militar no acepta la inhibición al entender que el nuevo art. 7 bis del Código Penal Militar, ha supuesto que *“la aplicabilidad del CPM, en su integridad, al Cuerpo de la Guardia Civil, pase a quedar circunscrita a aquellas situaciones extraordinarias que, por su propia naturaleza, exigen dicha sujeción, como sucede en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio y en cumplimiento de las misiones de carácter militar o cuando las personas de dicho Cuerpo se integre en unidades militares”*.

Por su parte el Juzgado Instrucción nº 3 de Ferrol, no acepta la competencia por entender que *“para la aplicación del art. 7 bis CPM a los hechos objeto de autos debemos partir de lo dispuesto en el art. 3 del Código Civil según el cual las normas se interpretarán según el sentido propio de sus palabras y en este sentido el guardia civil se encontraba de baja por razones médicas cuando ocurrieron los hechos, por lo que no se encontraba realizando tal como exige el precepto actos propios del servicio que presten en el desempeño de sus funciones, por lo que no sería de aplicación”*, y concluye estimando que *“la competencia penal de la jurisdicción militar se circunscribe en tiempo de paz al ámbito estrictamente castrense conociendo de las conductas tipificadas como delito en el Código Penal Militar, por lo que la Jurisdicción Militar ha de conocer de estos hechos, como venía haciéndolo hasta ahora, porque la actuación del guardia civil ha afectado el bien jurídico militar que el precepto especial trata de tutelar, que es la disciplina militar”*.

La Sala de Conflictos de Jurisdicción, compuesta por los Magistrados D. José Carlos Dívar Blanco, D. Joaquín Giménez García, D. Javier Julián Hernán, D. Fernando Pignatelli Meca y D. Juan Ramón Berdugo Gómez de la Torre, actuando este último como ponente, considera que como el guardia civil no se encontraba prestando servicio alguno de seguridad ciudadana ni de ningún tipo, al encontrarse de baja por enfermedad, la atribución de la competencia debe hacerse a la jurisdicción militar. La Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo sigue en este caso el criterio mayoritario de la Sala 5ª.

Unos días después la Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo vuelve a pronunciarse⁸³³. Los hechos son los siguientes: El Director General de la Guardia Civil cesa en el destino a un guardia civil por falta de idoneidad. Dicho cese se basa en el informe emitido por su Jefe directo, Teniente Coronel, Jefe de la Sección de Información de la Zona. El guardia civil, al entender que lo que se señala en el informe es falso, presenta una querrela en el Juzgado de Instrucción nº 15 de Valencia por la comisión de los presuntos delitos de prevaricación del artículo 404 del Código Penal y de falsedad del artículo 390 y siguientes del Código Penal.

El Ministerio Fiscal, al evacuar informe sobre competencia, consideró que la conducta descrita en la querrela admitían tipificación en los artículos 103 y/o 138 del Código Penal Militar, solicitando la inhibición a favor del Juzgado Togado Militar Central, que fue acordada por el Juzgado de Instrucción.

Recibidas las Diligencias Previas en el Juzgado Togado Militar Central nº 1, y solicitado informe sobre competencia al Fiscal Jurídico Militar, éste lo emite en el sentido de *“entender que, aunque los hechos objeto de la querrela se podrían subsumir dentro del Código Penal Militar, al amparo del artículo 138 éstos se encuentran dentro del ámbito de*

⁸³³ STS. Sala de Conflictos de Jurisdicción. 23-06-2009.(ROJ STS 4667/2009).

las funciones policiales y de orden público que desarrolla la Guardia Civil, por lo que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 7 bis del Código Penal Militar, introducido por Ley Orgánica 12/2007, de 22 de Octubre, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, no es aplicable el Código Penal militar a tales hechos, informando desfavorablemente la competencia de la Jurisdicción Militar”.

Planteado el conflicto de competencia, la Fiscalía Togada del Tribunal Supremo solicita en su informe *“que sea atribuida la competencia para el conocimiento de los hechos al Juzgado Togado Militar Central, por entender que la exclusión o inaplicabilidad del Código castrense a los miembros de la Guardia Civil debe entenderse referida no a todas sus acciones u omisiones sino, tan sólo a aquéllas que lleven a cabo al realizar actos propios del servicio desempeñando funciones policiales”.*

Por su parte el Fiscal de la Sala de lo Penal del Tribunal Supremo considera que *“el hecho de que la actuación del querellado se desarrolla en el ejercicio de la Jefatura de Información y Policía Judicial, por lo que tales actividades se enmarcan en el ámbito de funciones policiales y de orden público que desempeña la Guardia Civil, y que encajan en el ámbito de exclusión del Código Penal militar del párrafo primero del artículo 7 bis, estimando por tanto competente al Juzgado de Instrucción de Valencia”.*

Es de resaltar que el Fiscal del Juzgado de Instrucción considera que la jurisdicción competente es la militar y el Fiscal Jurídico Militar informa lo contrario, que es la penal ordinaria; y que en el Tribunal Supremo las opiniones de las Fiscalías de la Sala de lo Penal y lo Militar informan en sentido contrario.

La sentencia de la Sala de Conflictos de Jurisdicción del Tribunal Supremo falla que la competencia es de la jurisdicción militar, pero en este caso se dicta por mayoría, con un voto particular discrepante formulado por los magistrados Jiménez García y Pignatelli Meca.

Los magistrados que suscriben la sentencia consideran que *“la primera precisión que debe efectuarse respecto de la aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil después de la introducción del mencionado artículo 7 bis, viene referida al hecho evidente de que el legislador no ha tratado con ello de alterar el carácter militar del Benemérito Instituto, ... efectivamente el nuevo artículo 7 bis del Código Penal militar ha venido a suponer una limitación en su aplicación a los miembros de la Guardia Civil, pero según se infiere sin esfuerzo del nuevo precepto, ésta viene configurada en el primer párrafo del referido artículo y tan sólo comporta una excepción a la regla general de su aplicación a la Guardia Civil, como sin duda se desprende de su propia literalidad...*

... Ahora bien, para concretar el ámbito de la exclusión de su aplicación, habrá de tenerse en cuenta que los miembros de la Guardia civil, dada su permanente condición de militares, pueden incurrir en comportamientos que lesionen bienes jurídicos propios del orden castrense, como son la disciplina, la relación jerárquica o el cumplimiento de deberes esenciales exigibles como tales militares, y que, aunque no estén al margen del desempeño de una determinada función de seguridad ciudadana o policial, se encuentran desvinculados de la realización de los actos propios del servicio que exige el desempeño de dicha función, por no formar parte de la actuación concreta que la realización del servicio exige”.

Como podemos observar, con esta sentencia se introduce otra nueva interpretación en la aplicación del CPM a los miembros de la Guardia Civil.

- El Código Penal Militar se aplica a los miembros del Cuerpo cuando, desempeñando una función propia de seguridad ciudadana o policial, ésta se encuentre desvinculada de la realización de los actos propios del servicio que exige el desempeño de la función.

Pero como hemos señalado anteriormente esta sentencia contiene un voto particular que vamos a pasar a analizar. En éste se realiza una interpretación literal del art. 7 bis considerando que *“ha de entenderse por el verbo transitivo desempeñar como cumplir las obligaciones inherentes a una profesión, cargo u oficio, lo que va más allá, sin duda, del significado del vocablo realización, que se constriñe a la acción de efectuar, llevar a cabo algo o ejecutar una acción concreta, ...”*.

Consideran los magistrados discrepantes que *“... la redacción que el legislador de 2007 ha dado al precepto penal de mérito, aun no siendo, ciertamente, inequívoca, pues puede entenderse o interpretarse en varios sentidos y dar ocasión a conclusiones diferentes, no puede dejar de interpretarse, en primer lugar, desde un punto de vista gramatical y contextual, y tal exégesis no puede limitarse o reducirse exclusivamente a un criterio hermenéutico "funcional", sino que dicho aspecto o consideración ha de combinarse con el criterio "temporal" que la preposición "en", unida a la frase "el desempeño de las funciones ...", introduce, a nuestro juicio, en el texto del párrafo primero del precepto”*.

La frase "en la realización de los actos propios del servicio que presten en el desempeño de las funciones ..." anuda indisolublemente una circunstancia o elemento "temporal" o de contexto al criterio meramente "funcional", resultando, en nuestra opinión, tales dos circunstancias, requisitos o criterios inescindibles o inseparables a la hora de proceder, aplicando un criterio lógico, a la recta hermeneúsis del artículo 7 bis, de manera que solo quedan fuera de la cláusula general de exclusión de la aplicabilidad del CPM, además de los cuatro supuestos previstos en el párrafo segundo de aquél precepto, las acciones u omisiones cometidas fuera del tiempo que dure la realización, por el sujeto activo o el pasivo, de cuantos servicios resulten ser precisos para el desempeño, por uno u otro, de las funciones legalmente encomendadas que venimos denominando policiales o de seguridad, sea cual fuere la naturaleza de tales acciones u omisiones, quedando, pues, extramuros de esta cláusula general de exclusión tan sólo las acciones u omisiones cometidas fuera del ámbito temporal de prestación o ejecución -por cualquiera o por ambos sujetos- de los servicios de que se trata por no encontrarse desempeñando -ni uno ni otro- funciones policiales o de seguridad, supuesto éste en el que, por haberlo así decidido el legislador de 2007, tales acciones u omisiones punibles sí quedarían sujetas, eventualmente, al régimen penal militar, ...”.

El 28 de junio de 2010⁸³⁴ se vuelve a pronunciar la Sala de Conflictos de Jurisdicción, está vez compuesta por los Magistrados D. José Carlos Dívar Blanco, D. Francisco Monterde Ferrer, D. Francisco Menchén Herreros, D. Fernando Pignatelli Meca y D. Miguel Colmenero Menéndez de Luarca, que actuó como ponente.

El caso que se plantea es el de un Sargento al que en un primer momento, por parte del Tribunal Militar Territorial Cuarto de La Coruña, se le imputa un delito de abuso de autoridad del artículo 106 del CPM, por actuaciones desarrolladas en el marco de la relación jerárquica, concretamente con una de sus subordinadas, referidos especialmente al trato que personalmente le dispensaba, de forma directa o indirecta, y también a la organización de los servicios internos del puesto, aunque sin relación alguna con los servicios policiales o de seguridad. El propio Tribunal, tras la interposición de un recurso de casación en la que se ordenó reponer las actuaciones al trámite de audiencia, se inhibió a la jurisdicción ordinaria. El Juzgado de Instrucción nº 2 de León planteó conflicto negativo de jurisdicción, y la Sala de Conflictos vuelve a ocuparse de la aplicación a la Guardia Civil del CPM.

⁸³⁴ STS. Sala de Conflictos de Jurisdicción.28-06-2010. (ROJ/STS 3896 2010).

“La interpretación de este precepto, especialmente en su relación con la Exposición de Motivos de la Ley, pudiera plantear algunas dudas acerca de su significado, que han tenido ya repercusión en algunas decisiones de esta misma Sala (Sentencia 2/2009 antes citada), la cual se ha inclinado por entender que la regla general, dada la naturaleza militar de la Guardia Civil, es la aplicación del CPM, y solo se aplicará el Código Penal común cuando se trate de acciones ejecutadas en el ejercicio de funciones policiales o de seguridad ciudadana, aunque tal concepto deba ser interpretado con la necesaria amplitud. La referida ley no ha dispuesto que a sus miembros les será de aplicación el Código Penal Militar solo 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, sino que ese Código no será de aplicación en las acciones u omisiones ejecutadas 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. Dicho de otra forma, la ley no ha acordado que a la Guardia Civil se le aplique el Código Penal común salvo en los casos del apartado segundo, sino que ha determinado cuándo no es aplicable el Código Penal Militar, lo que solo ocurre cuando se trate de actos propios de esos servicios. Fuera de esas funciones o actos propios de aquellos servicios, aunque se trate de supuestos no contemplados en el párrafo segundo del nuevo artículo 7 bis, será igualmente de aplicación el Código Penal Militar, lo que, por otra parte, resulta congruente con su estructura militar, reconocida expresamente en el mismo Preámbulo de la Ley Orgánica 12/2007.

5. Los hechos imputados al Sargento de la Guardia Civil acusado se desarrollan esencialmente en el marco de la relación de jerarquía, afectando por tanto a la disciplina en el concepto antes mencionado. Aunque pudieran tener alguna relación, por otra parte difícil de excluir de modo absoluto en la mayoría de los casos, con funciones que presentan alguna conexión con las que tienen una estricta naturaleza policial o de seguridad, predomina en ellas la presencia de un trato inadecuado al subordinado, más relacionadas con la estructura militar de la Guardia Civil que se traduce en la organización interna del puesto y que, en el caso, ha merecido, provisionalmente, la consideración de un acto delictivo subsumible en el artículo 106 del CPM.

Por lo tanto, no se trata de un supuesto que pudiera incardinarse en el artículo 7 bis del citado CPM, dando lugar a la aplicación de la Disposición Transitoria Primera, apartado 1, de la Ley Orgánica 12/2007, sino de un caso al que procede continuar aplicando la legislación militar”.

Tabla 98. STS. Sala de Conflictos. Aplicación art. 7 bis CPM.

Sentencia	Art. CPM	Tipo penal militar	Código Penal a aplicar según		Votos Particulares
			Juzgado Togado	Juzgado Instrucción	
16-06-2009	101	Insulto a superior	Ordinario	Militar	Ninguno
23-06-2009	103	Abuso de autoridad	Ordinario	Militar	Jiménez García Pignatelli Meca
28-06-2010	106	Abuso de autoridad	Ordinario	Militar	Ninguno

Del estudio de las sentencias pronunciadas hasta ahora, tanto por la Sala de lo Militar, como por la Sala Especial de Conflictos de Jurisdicción, podemos concluir que existen cuatro posiciones respecto a la aplicación del Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil en situaciones de normalidad:

- A.- El Código Penal Militar es siempre de aplicación a los guardias civiles, salvo en el caso en que se encuentren desempeñando funciones policiales y su conducta no lesiones bienes jurídicos propios del orden castrense, ya que la introducción del art. 7 bis no ha suprimido la condición de militar de los miembros de la Guardia Civil.

- B.- El Código Penal Militar es siempre de aplicación a los guardias civiles, salvo en el caso de las conductas que se produzcan durante el desempeño de las funciones policiales encomendadas.

- C.- La misma que la B, pero se extiende la aplicación del Código Penal ordinario en función no sólo del sujeto activo sino también el pasivo.

- D.- El Código Penal ordinario es siempre de aplicación, salvo en los casos de guerra, estado de sitio, integración en Unidades militares o desempeño de funciones militares por parte de los miembros del Instituto armado.

10.3. DELITOS MILITARES QUE PUEDEN COMETER LOS GUARDIAS CIVILES FUERA DE LAS FUNCIONES POLICIALES.

Para realizar este análisis debemos comenzar por estudiar los distintos tipos penales militares cuyo sujeto activo sea un militar y que la conducta sea susceptible de ser cometida por un guardia civil fuera de servicio. También estudiaremos si existe una figura penal ordinaria equivalente que proteja ese mismo bien jurídico.

El Libro II del Código Penal Militar recoge los delitos militares agrupándolos en los siguientes títulos:

Título I. Delitos contra la seguridad nacional y defensa nacional.

El Capítulo I es el referido a la traición militar. La mayor parte de estos tipos penales exigen para su comisión que nos encontremos en tiempo de guerra. En el resto de situaciones, el guardia civil, como militar fuera de servicio policial sería difícil que pudiera incurrir en estos ilícitos. En todo caso existiría ante su comisión, la protección del Código Penal, que en el Capítulo Primero del Título XXIII recoge los delitos de traición.

El Capítulo II se refiere al espionaje militar, y requiere que el sujeto activo sea un extranjero.

Por lo que respecta al Capítulo III, revelación de secretos o informaciones relativas a la seguridad nacional y defensa nacional, los guardias civiles podrían cometer los tipos definidos en el art. 53 CPM⁸³⁵, consistentes en la revelación de secretos o informaciones de seguridad y defensa nacional y los delitos contra la correspondencia oficial o documentación, del art. 60 CPM⁸³⁶. Este tipo de delitos también se recogen en el Código Penal, Título XXIII, Capítulo III, del descubrimiento y revelación de secretos e informaciones relativas a la defensa nacional. (Art.s 598 a 603).

Sería difícil que los guardias civiles cometieran los delitos tipificados en el Capítulo IV, referidos a los atentados contra los medios o recursos de la defensa nacional, pero en caso de comisión, y de no aplicárseles el CPM, gozarían de la protección dispensada por el art. 265 CP.⁸³⁷

El resto de los delitos tipificados en este Título, exigen que nos encontremos en guerra o en estado de sitio. (Capítulo V. Desobediencia a bandos militares en tiempo de guerra o estado de sitio y Capítulo VI. Derrotismo).

⁸³⁵ Art. 53. CPM. “El militar que, sin propósito de favorecer a una potencia extranjera, asociación u organismo internacional, se procurare, revelar, falsear o inutilizar información legalmente clasificada relativa a la seguridad nacional o defensa nacional, a los medios técnicos o sistemas empleados por las Fuerzas Armadas o relativa a industrias de interés militar, será castigado con la pena de tres a diez años de prisión. Si la información no estuviese legalmente clasificada se impondrá la pena de uno a seis años de prisión”.

⁸³⁶ Art. 60. CPM. “El militar que destruyere, inutilizare, falsear o abriere sin autorización la correspondencia oficial o documentación legalmente clasificada relacionada con la Seguridad Nacional o la Defensa Nacional, será castigado con la pena de seis meses a seis años de prisión. En la misma pena incurrirá si tuviese en su poder sin autorización, documentos clasificados”.

⁸³⁷ Art. 265. CP. “El que destruyere, dañare de modo grave, o inutilizare para el servicio, aun de forma temporal, obras, establecimientos o instalaciones militares, buques de guerra, aeronaves militares, medios de transporte o transmisión militar, material de guerra, aprovisionamiento u otros medios o recursos afectados al servicio de las Fuerzas Armadas o de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, será castigado con la pena de prisión de dos a cuatro años si el daño causado excediere de cincuenta mil pesetas”.

Título II. Delitos contra las leyes y usos de la guerra

Sólo se pueden cometer en tiempo de guerra o con ocasión de la misma.

Título III. Delito de rebelión en tiempo de guerra.

Sólo se pueden cometer en tiempo de guerra o con ocasión de la misma.

Título IV. Delitos contra la nación española y contra la institución militar.

El Capítulo I se recogen los delitos contra centinela, fuerza armada o policía militar. El único delito de este título que podría ser cometido por un guardia civil en su condición de militar fuera de servicio sería el delito contra policía militar contemplado en el art. 86. CPM⁸³⁸. La protección penal ordinaria se recoge en el Título XXII, Capítulo II, de los atentados contra la autoridad y sus agentes y los funcionarios públicos, y de la resistencia y desobediencia, y concretamente el tipificado en el art. 554 CP⁸³⁹ que recoge la figura del maltrato de obra o resistencia a fuerza armada.

En cuanto al Capítulo II, atentados y desacatos a Autoridades Militares, ultrajes a la Nación o a sus símbolos e injurias a los Ejércitos, destacamos el de ofensas y ultrajes a la nación del art. 89 CPM⁸⁴⁰ y las injurias a Ejércitos e Instituciones del art. 90⁸⁴¹. Para proteger estos bienes jurídicos, en el Código Penal existen las figuras tipificadas en el Título XXI, Capítulo VI, De los ultrajes a España⁸⁴² y en el Título XXI, Capítulo III, Sección 1ª. Delitos contra las Instituciones del Estado.⁸⁴³

Título V. Delitos contra la disciplina.

El Capítulo I contempla el delito de sedición militar, art. 91 CPM, que requiere para su comisión que los militares se encuentren prestando un servicio, pero el tipificado en el art. 92⁸⁴⁴ consistente en efectuar reclamaciones o peticiones colectivas en tumulto, pudieran ser

⁸³⁸ Art. 86.1 CPM. “El militar que, en tiempo de paz, maltrate de obra o desobedezca órdenes de la policía militar, en su función de agentes de la autoridad, será castigado con la pena de tres meses y un día a tres años. El que cometa este delito, en tiempo de guerra o estado de sitio, será castigado con la pena de dos a diez años de prisión”.

⁸³⁹ Art. 554 CP. “1. El que maltratare de obra o hiciere resistencia activa grave a fuerza armada en el ejercicio de sus funciones o con ocasión de ellas, será castigado con las penas establecidas en los artículos 551 y 552, en sus respectivos casos. 2. A estos efectos, se entenderán por fuerza armada los militares que, vistiendo uniforme, presten un servicio que legalmente esté encomendado a las Fuerzas Armadas y les haya sido reglamentariamente ordenado”.

⁸⁴⁰ Art. 89 CPM. “El militar que ofendiere o ultrajare a la Nación española, su Bandera, Himno o alguno de sus símbolos o emblemas será castigado con la pena de uno a seis años de prisión, pudiendo imponerse además, la pena de pérdida de empleo. Cuando el delito fuere cometido con publicidad o cualquier medio de difusión se impondrá la pena de tres a diez años de prisión. El militar que ofendiere o ultrajare a las insignias o emblemas militares será castigado con la pena de prisión de cuatro meses a cuatro años”.

⁸⁴¹ Art. 90 CPM. “El militar que de palabra, por escrito, o por cualquier medio de publicidad injuriare a los Ejércitos o Instituciones, Armas, Clases o Cuerpos determinados de los mismos será castigado con la pena de prisión de tres meses y un día a seis años”.

⁸⁴² Art. 543. CP. “Las ofensas o ultrajes de palabra, por escrito o de hecho a España, a sus Comunidades Autónomas o a sus símbolos o emblemas, efectuados con publicidad, se castigarán con la pena de multa de siete a doce meses”.

⁸⁴³ Art. 505. CP. “Los que injuriaren o amenazaren gravemente a los Ejércitos, Clases o Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, serán castigados con la pena de multa de doce a dieciocho meses”.

⁸⁴⁴ Art. 92. CPM. “Se considerarán también reos de sedición militar los militares que, en número de cuatro o más, hicieren reclamaciones o peticiones colectivas en tumulto, con las armas en la mano o con publicidad. En tales casos, se impondrá la pena de prisión de uno a seis años a los meros ejecutores y la de dos a ocho años a los promotores, al cabecilla y a los oficiales y suboficiales que intervinieren. Las demás reclamaciones o peticiones colectivas, así como las reuniones clandestinas para ocuparse de asuntos del servicio serán

cometidas por los guardias civiles fuera del servicio. Figura similar se recoge en el Título XXII, Capítulo I del Código Penal.⁸⁴⁵

De los delitos del Capítulo II, insubordinación, pudieran cometerse por los guardias civiles los maltratos de obra del art. 99 CPM⁸⁴⁶ y las coacciones, amenazas e injurias a superiores del art. 101 CPM⁸⁴⁷. En cuanto a la desobediencia, entendemos que los guardias civiles no pueden cometer este delito militar cuando se refiera a órdenes relacionadas con el servicio policial.

Sin embargo si parece que pudieran cometerse los delitos contemplados en el Capítulo III. Abuso de autoridad, sobre todo los tipificados en los art,s. 104 CPM⁸⁴⁸, maltrato de obra y 106 CPM⁸⁴⁹, trato degradante, ambos cometidos por un superior.

Título VI. Delitos contra los deberes del servicio.

Salvo los ilícitos de agresión a otro militar, del 162 CPM⁸⁵⁰ y el uso público de uniformes, medallas o similares sin derecho a uso, contemplados en el art. 164 CPM⁸⁵¹, el resto de delitos de este título exigen que el sujeto activo esté desempeñando un servicio.

Título VII. Delitos contra los deberes del servicio relacionados con la navegación.

Todos ellos requieren que se preste un servicio relacionado con la navegación aérea o marítima. Aunque las aeronaves de la Guardia Civil, tienen la consideración de aeronaves militares, no así las embarcaciones, la misión que realizan cotidianamente es policial, y por lo tanto no ha lugar la aplicación del Código Penal Militar.

Título VIII. Delitos contra la administración de la justicia militar.

Sólo el delito del art. 181 CPM⁸⁵², que recoge la falta de persecución o puesta en conocimiento de delito militar requiere que el sujeto activo sea militar, en el resto cualquier

castigadas con la pena de tres meses y un día a un año de prisión; sin embargo podrán corregirse en vía disciplinaria, si la trascendencia fuera mínima”.

⁸⁴⁵ Art. 544. CP. “Son reos de sedición los que, sin estar comprendidos en el delito de rebelión, se alcen pública y tumultuariamente para impedir, por la fuerza o fuera de las vías legales, la aplicación de las Leyes o a cualquier autoridad, corporación oficial o funcionario público, el legítimo ejercicio de sus funciones o el cumplimiento de sus acuerdos, o de las resoluciones administrativas o judiciales”.

⁸⁴⁶ Art. 99. CPM. “Fuera de los casos previstos en el artículo anterior, el militar que maltrata de obra a un superior será castigado: 1º Con la pena de quince a veinticinco años de prisión, si resultare la muerte del superior. 2º Con la de cinco a quince años de prisión, si le causare lesiones graves. 3º Con la de tres meses y un día a cinco años de prisión en los demás casos”.

⁸⁴⁷ Art. 101 CPM. “El militar que, sin incurrir en los delitos previstos en los artículos anteriores, coaccionare, amenazare o injuriare en su presencia, por escrito o con publicidad a un superior será castigado con la pena de tres meses y un día a dos años de prisión”.

⁸⁴⁸ Art. 104 CPM. “El superior que maltrata de obra a un inferior será castigado con la pena de tres meses y un día a cinco años. Si causare a la persona objeto del maltrato lesiones graves, se impondrá la pena de cinco a quince años de prisión. Si le causare la muerte, se impondrá la pena de quince a veinticinco años, pudiendo imponerse la de muerte en tiempo de guerra”.

⁸⁴⁹ Art. 106 CPM. “El superior que tratare a un inferior de manera degradante o inhumana será castigado con la pena de tres meses y un día a cinco años de prisión”.

⁸⁵⁰ Art. 162 CPM. “El Oficial General, Oficial o Suboficial que públicamente agrediese a otro militar será castigado con la pena de tres meses y un día a dos años de prisión”.

⁸⁵¹ Art. 164 CPM. “El militar que usare pública e intencionadamente uniforme, divisas, distintivos o insignias militares, medallas o condecoraciones que no tenga derecho a usar, será castigado con la pena de tres meses y un día a dos años de prisión”.

⁸⁵² Art. 181 CPM. “El militar que obligado a ello, dejase de promover la persecución de delitos de la competencia de la Jurisdicción Militar o que teniendo conocimiento de su comisión no lo pusiese en inmediato conocimiento de sus superiores o lo denunciase a autoridad competente, será castigado con la pena de tres meses y un día a un año de prisión”.

ciudadano puede ser sujeto activo de los mismos. En el caso de que guardias civiles, fuera de servicio, cometieran este delito, y no les fuera de aplicación el CPM, la protección estaría garantizada por el art. 408 CP⁸⁵³.

Título IX. Delitos contra la hacienda en el ámbito militar.

Para cometerlos hay que ser militar, de las Fuerzas Armadas, ya que todos ellos se refieren a la Administración Militar, y la Guardia Civil, salvo en tiempo de guerra y durante el estado de sitio, forma parte de la Administración Civil.

Por lo tanto, en nuestra opinión, podrían ser susceptibles de ser cometidos por los guardias civiles, por su condición de militares, cuando se encuentren fuera de servicio los siguientes delitos militares:

Art. 53. Revelación de secretos o informaciones de seguridad y defensa nacional.

Art. 60. Delito contra la correspondencia oficial o documentación.

Art. 86. Delito contra policía militar.

Art. 89. Ofensas y ultrajes a la Nación.

Art. 90. Injurias a Ejércitos o Instituciones.

Art. 92. Reclamaciones o peticiones colectivas en tumulto.

Art. 99. Maltrato de obra a un superior.

Art. 101. Coacciones, amenazas o injurias a un superior.

Art. 104. Maltrato de obra de un superior a un inferior.

Art. 106. Trato degradante por parte de un superior a un inferior.

Art. 162. Agresión a otro militar.

Art. 164. Uso público de uniformes, medallas o similares sin derecho a uso.

Art. 181. Falta de persecución o puesta en conocimiento de delito militar.

Como ya se indicó anteriormente, el Partido Popular intentó que algunos de estos tipos penales militares (art,s 89, 90, 99, 162 y 181) fueran de aplicación a la Guardia Civil, pero no lograron que fuera aceptado por el resto de grupos políticos.

Después de que se produjeran las sentencias que hemos señalado anteriormente, el Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, con ocasión de la tramitación de la Ley Orgánica de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, presentó una enmienda⁸⁵⁴ para intentar que se aplicara a la Guardia Civil el Código Penal Militar “... cuando realicen acciones u omisiones que afecten a bienes jurídicos propios del orden castrense, en concreto cuando realicen alguna de las acciones u omisiones previstas en los artículos 89, 90, 99, 100, 162 y 180 a 188 de este Código.” Por su parte el Grupo Parlamentario de Esquerra Republicana-Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds,

⁸⁵³ Art. 408 CP. “La autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años”.

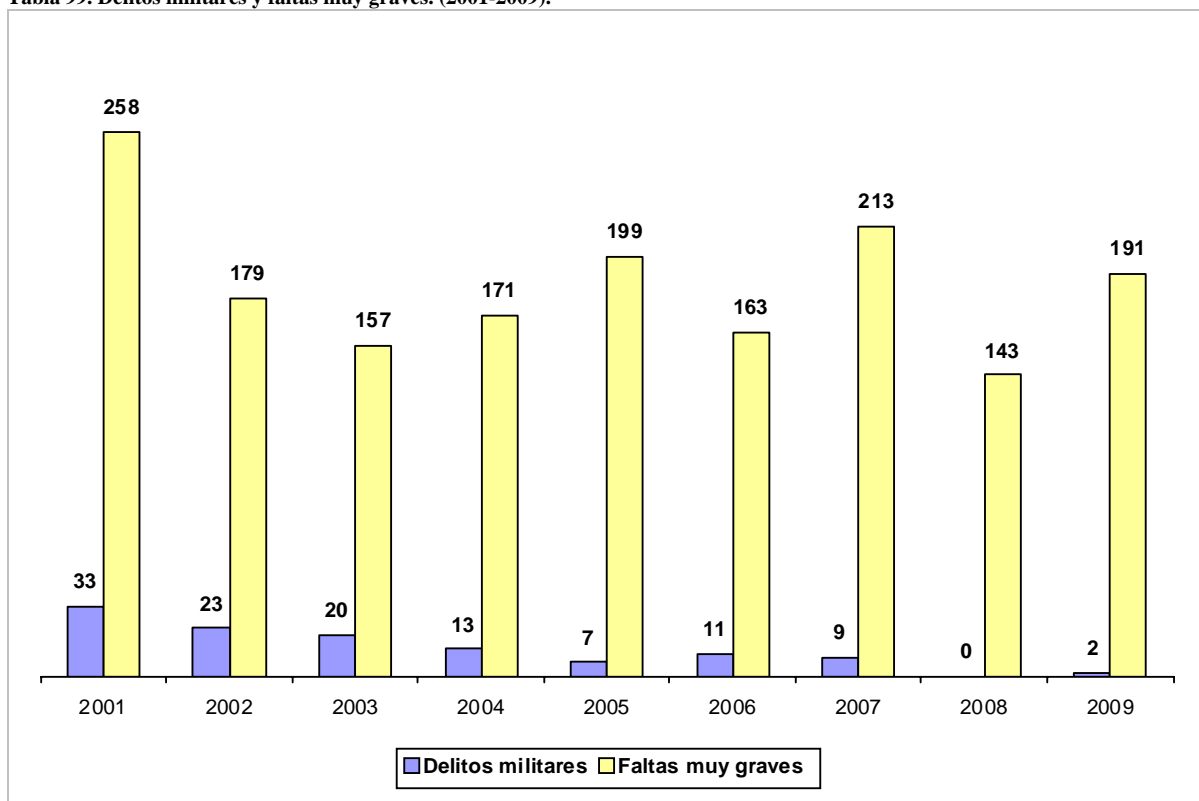
⁸⁵⁴ Enmienda nº 1. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg. Serie A. Proyectos de Ley. nº 44-10. 03-02-2010). Pág.s. 1 y 2.

presentó, en sentido contrario, otra enmienda⁸⁵⁵ para que sólo se aplicara “... a los miembros de la Guardia Civil en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de las misiones de carácter militar, o cuando el personal del citado Cuerpo se integre en unidades militares.” Ninguna de las dos enmiendas fueron aceptadas.

En otro orden de cosas, el art. 33 del anterior código disciplinario de la Guardia Civil contemplaba que siempre que se incoaba un expediente disciplinario por falta grave o un expediente gubernativo por falta muy grave se daría cuenta al Ministerio Fiscal, mediante la remisión de una copia del escrito de iniciación. La razón estaba en que el sistema disciplinario diseñado tenía como límite de muchas infracciones el Código Penal Militar. Si admitimos la interpretación de que a partir de la entrada en vigor del nuevo código disciplinario es posible la aplicación del Código Penal Militar en situaciones de normalidad, dejaremos en manos de los mandos con capacidad sancionadora la decisión de iniciar o no un procedimiento penal militar.

Si observamos la evolución de las condenas en el ámbito penal militar a miembros del Cuerpo de la Guardia Civil en los últimos años podemos observar que existe una tendencia descendente y el número de condenas es insignificante comparado con las infracciones disciplinarias muy graves.

Tabla 99. Delitos militares y faltas muy graves. (2001-2009).



⁸⁵⁵ Enmienda nº 75. (BOCG. Congreso Diputados. VIII Leg.. Serie A. Proyectos de Ley. nº 44-10. 03-02-2010). Pág.s 22 y 23.

Tabla 100. Tipos de delitos militares cometidos por guardias civiles. (2001-2009)

Tipos de delitos militares	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Insulto a un superior	12	3	3	3	2	1	3		1
Abuso de autoridad	1	1	2		1	2	2		
Abandono de servicio	3	6				1	1		
Abandono de destino o residencia	8	7	6	2	1	2	1		
Desobediencia	5	3	2	1	2	2	1		
Contra la eficacia del servicio	1					1	1		1
Deslealtad	2	1	5	1					
Contra la Hacienda en el ámbito militar			1	4		1			
Embriaguez acto de servicio	1	2	1	2	1				
Maltrato de obra a centinela						1			
TOTAL	33	23	20	13	7	11	9	0⁸⁵⁶	2

Con las sentencias dictadas hasta la fecha por los tribunales de instancia y de casación, podemos concluir que, mientras que no cambie la jurisprudencia actual, el Código Penal Militar se aplicará a los guardias civiles en tiempo de guerra, estado de sitio, en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se encuentren integrados en Unidades Militares y también cuando no estén desempeñando funciones policiales o desempeñando éstas el bien jurídico protegido sea de naturaleza castrense. Es decir en las relaciones *ad intra* como consecuencia de la naturaleza militar de la Guardia Civil y la condición de militares de sus miembros.

La Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil ha dictado unas instrucciones sobre actuación ante supuestos delitos militares en la que recomienda a los miembros de la Guardia Civil agotar los mecanismos cautelares y sancionadores que otorga el régimen disciplinario aplicando exclusivamente las normas penales para aquellos casos en los que el bien jurídico protegido sea gravemente lesionado.

Estas instrucciones son:

“PRIMERA: Cuando surjan dudas sobre la calificación como delito militar o infracción disciplinaria de hechos merecedores de sanción, antes de proceder a la incoación de diligencias judiciales a prevención se formulará consulta, por el medio más rápido, a la Asesoría Jurídica de la Dirección General, a través del Jefe de comandancia o Unidad similar.

SEGUNDA: La norma anterior no será aplicable en aquellos supuestos en que la entidad de los hechos cometidos aconseje la detención inmediata del supuesto infractor, en cuyo caso, se procederá en la forma prevista en las leyes procesales a la instrucción del oportuno atestado para su entrega a la autoridad judicial ordinaria o militar. Siempre se actuará en estos términos ante hechos en los que haya empleo de armas de fuego o se produzcan actos de violencia física contra las personas o bienes.

TERCERA: Las precedentes instrucciones, deberán entenderse sin perjuicio de las competencias de los Jueces y Tribunales para la instrucción de los procedimientos penales, conforme a la Ley de Enjuiciamiento Criminal y Ley Procesal Militar, ni de la posibilidad de cualquier mando con potestad disciplinaria para adoptar las medidas cautelares previstas en la vigente Ley de Régimen Disciplinario.”⁸⁵⁷

⁸⁵⁶ En este año entra en vigor la nueva LORDGC.

⁸⁵⁷ Escrito nº 222.472, de 30 de noviembre de 2009, del Director general de la Policía y de la Guardia Civil, dictando Instrucciones sobre actuación ante supuestos delitos militares.

En lo referente a la aplicación del régimen disciplinario, no ha lugar a interpretación, y por lo tanto se aplicará salvo los casos en que los miembros del Cuerpo actúen en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares.

Ley Orgánica de Defensa Nacional⁸⁵⁸ del año 2005, señalaba al Gobierno la necesidad de regular por Real Decreto las misiones militares de la Guardia Civil. Por otra parte la disposición final tercera de la LORDGC señalaba que el plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la misma, 24 de enero de 2008, debería de dictarse ese Real Decreto.

Sin embargo, hasta noviembre de 2009 no se publicaba este Real Decreto⁸⁵⁹. En éste se define el concepto de misión militar del Cuerpo: “*Son misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil las que dicho Cuerpo, por su naturaleza militar y preparación policial, es capaz de desempeñar mediante la integración de miembros de la Guardia Civil o de unidades del Cuerpo en estructuras militares de las Fuerzas Armadas españolas, y, excepcionalmente, en las de una organización internacional*”. Si analizamos el concepto podemos apreciar que estas misiones requieren siempre la integración, individual o por unidades, en estructuras militares de las FAS españolas o en organizaciones internacionales.

Las misiones de carácter militar que podrán encomendarse a la Guardia Civil son las siguientes:

“a) Participar en el planeamiento, la preparación y ejecución de operaciones militares desarrolladas por las Fuerzas Armadas españolas o multinacionales, mediante el desempeño de las funciones siguientes:

- 1. Policía militar, incluyendo las especialidades policiales precisas.*
- 2. Vigilancia y defensa militares.*
- 3. Aquellas otras actuaciones que se le atribuyan en el marco de las operaciones militares desarrolladas por fuerzas armadas españolas o multinacionales.*

b) Participar, de forma integrada, en actividades desarrolladas por unidades, centros y organismos militares dependientes del Ministro de Defensa, así como por los órganos judiciales militares y fiscales jurídico militares, mediante el desempeño de las funciones siguientes:

- 1. Policía judicial en el ámbito de la jurisdicción militar.*
- 2. Enlace, apoyo y coordinación.*
- 3. Inteligencia, contrainteligencia y seguridad.*
- 4. Enseñanza militar.*

c) Participar en aquellas actividades de análoga naturaleza que determine el Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de Defensa”.

Estas misiones se encomendarán a la Guardia Civil por el Ministro de Defensa, previa consulta con el Ministro del Interior. Sin embargo, la generación del contingente necesario para el cumplimiento de estas misiones de carácter militar, deberá ser acordado conjuntamente por los Ministerios de Defensa e Interior. Cuando estas misiones se

⁸⁵⁸ Art. 24 LO 5/2005, de 17 de noviembre, de Defensa Nacional. (BOE nº 276, 18-11-2005).

⁸⁵⁹ RD 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil. (BOE nº 269, 06-11-2010).

desarrollen en el exterior deberán cumplir las mismas condiciones que se exigen para las Fuerzas Armadas.

En el cumplimiento de las misiones de carácter militar la Guardia Civil dependerá del Ministro de Defensa y cuando las mismas tengan carácter operativo, esta dependencia se hará efectiva a través del Jefe de Estado Mayor de la Defensa y se regirá por las normas reguladoras de la estructura operativa de las Fuerzas Armadas.

El desempeño de este tipo de misiones no supone la pérdida de la dependencia orgánica respecto a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. En estos casos los guardias civiles tienen la consideración de fuerza armada, sin perjuicio de su condición de agentes de la autoridad, y siempre quedarán sometidos a lo dispuesto en las normas penales, disciplinarias, y de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas. Cuando las misiones de carácter militar encomendadas supongan la participación en operaciones y ejercicios, las unidades y los miembros de la Guardia Civil también quedarán sujetos al estatuto de la fuerza de la que formen parte.

El Real Decreto recuerda que en tiempo de conflicto bélico o durante el estado de sitio, las misiones que le pudieran corresponder al Cuerpo de la Guardia Civil son ordenadas por el Ministro de Defensa en los términos que determine el Presidente del Gobierno. En tales supuestos las actuaciones de la Guardia Civil son coordinadas por el Consejo de Defensa Nacional.

CAPÍTULO V

CONCLUSIONES

CAPÍTULO V. CONCLUSIONES.

ESTATUTO JURÍDICO DE LA GUARDIA CIVIL

Para poder comprender el régimen disciplinario de un colectivo, lo primero que hemos de acometer es el estudio del estatuto jurídico del mismo y a continuación el de sus miembros.

La Guardia Civil en su origen se concibió como un cuerpo de naturaleza civil. Durante la gestación, que sólo duró cinco meses, se diseñó un cuerpo meramente militar y por fin en su alumbramiento nace un cuerpo con naturaleza militar pero dependiendo del poder civil. Por lo tanto no es extraño que, 167 años después, persista el debate sobre la naturaleza del Cuerpo.

Durante los primeros treinta años de existencia, la doble dependencia de los Ministerios de la Guerra y de Gobernación, hizo que fueran numerosos los conflictos entre las autoridades de ambos ministerios, obligando al Consejo Real, órgano similar al actual Consejo de Estado, a pronunciarse en el año 1852 sobre la naturaleza de la Guardia Civil. El Consejo Real fue tajante, la Guardia Civil no era un instituto del ejército y su carácter era el que le otorgaba su decreto fundacional. Pero el órgano consultivo no aclara cual es la naturaleza del Cuerpo, limitándose a diferenciarlo del ejército.

En 1873, la Primera República considera que la Guardia Civil debe depender exclusivamente de las autoridades civiles, si bien el Cuerpo sigue manteniendo la estructura propia de los ejércitos.

Con la llegada al trono de Alfonso XII la Guardia Civil va ganando prestigio entre la sociedad, y su naturaleza sigue estando indefinida hasta el año 1878, cuando la ley constitutiva del ejército señala de forma expresa que el Cuerpo de la Guardia Civil es uno de los que componen el mismo, pero especificando que la misión es la de prestar auxilio en la ejecución de las leyes y para dar seguridad a las personas y propiedades. Esta ley le otorga naturaleza militar pero funciones policiales. Este estatus jurídico se mantiene durante diez años, hasta 1889, en la que otra ley constitutiva deroga la anterior y considera a la Guardia Civil un Cuerpo del Ejército sin establecer diferencias con los demás. Vuelve a reforzarse el carácter militar del Cuerpo y éste se integra dentro del Ejército.

La pertenencia de la Guardia Civil al estamento castrense se mantiene hasta la Segunda República. En 1932 el Instituto pasa a depender del Ministerio de la Gobernación que asume las competencias en materia de mando y disciplina.

Después del alzamiento del 18 de julio de 1936, la Guardia Civil quedó dividida en dos. En la zona nacional se mantiene la denominación del cuerpo, la pertenencia al ejército y se le encomiendan misiones de orden público en la retaguardia. En la zona republicana se produce un cambio de denominación, Guardia Nacional Republicana primero y Cuerpo de Seguridad Rural después, con carácter totalmente civil.

En el año 1940, una vez concluida la guerra civil y decidida su no disolución, se refunda la Guardia Civil surgiendo una nueva con mando, disciplina y fuero militar; y constituyendo un Cuerpo perteneciente al Ejército de Tierra, aunque dependiendo del Ministro de la Gobernación y de los Gobernadores Civiles en todo lo concerniente a servicios, acuartelamientos, percibo de haberes y material. Esta situación se mantiene invariable durante la dictadura del General Franco hasta la entrada en vigor de la Constitución Española de 1978.

El Cuerpo de la Guardia Civil no aparece recogido en los diversos textos constitucionales que han estado vigentes en España desde su creación. En la actual tampoco, pero en los debates constitucionales se planteó la conveniencia o no de su inclusión.

El texto constitucional diferencia claramente las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire; de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aunque no las enumera. Las primeras las contempla en el Título Preliminar encomendándoles la misión de garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional. A las segundas, en el Título dedicado al Gobierno y la Administración, atribuyéndoles la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. De la lectura del texto constitucional podemos deducir que las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad son distintos y a priori, no es posible que un Cuerpo pueda pertenecer a la vez a las dos.

Pero esta conclusión no fue en principio pacífica, y con motivo de la aprobación de la primera Ley Orgánica de Defensa Nacional en el año 1980, el Gobierno propuso un texto en el que la Guardia Civil formaba parte, como cuerpo militar que era, del Ejército de Tierra. Los Grupos Parlamentarios no se pusieron de acuerdo y, para no clarificar la posición de la Guardia Civil en cuanto a su naturaleza y pertenencia o no a las Fuerzas Armadas, optaron por aprobar un texto falto de contenido.

Tendríamos que esperar a 1986 para encontrar una definición del Cuerpo. La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad describe a la Guardia Civil como un Instituto Armado de naturaleza militar, que depende del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esa ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden; señalando que en tiempo de guerra y durante el estado de sitio, depende exclusivamente del Ministro de Defensa. En esta definición no se especifica en que consiste la naturaleza militar ni se concretan las misiones militares que puede desempeñar el Cuerpo.

En cuanto a la naturaleza militar, como ya hemos señalado, el Cuerpo de la Guardia Civil no forma parte de las Fuerzas Armadas que son las que originariamente tienen esa naturaleza. Desde el punto de vista funcional, sólo en el caso de desempeñar misiones militares dependerán de los mandos de las FAS, pero estas funciones no se han concretado, por lo que la naturaleza queda en el aire.

La naturaleza militar actualmente se puede concretar en:

- Estructura jerarquizada según los diferentes empleos militares.
- Régimen estatutario de la Guardia Civil basado en el ordenamiento militar.
- Competencia del Ministro de Defensa en lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar; y conjunta de los Ministros de Defensa e Interior en lo referente a selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial.

Por lo tanto, a nuestro juicio, la naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil actualmente se sustenta en los siguientes pilares:

- A. Voluntad legislativa.
- B. Aplicación del Código Penal Militar en determinados supuestos.
- C. Revisión contencioso-disciplinaria por la jurisdicción militar.
- D. Sujeción a las reglas esenciales del comportamiento militar.

EVOLUCIÓN DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO DEL CUERPO

Una vez que hemos descrito someramente las vicisitudes por las que ha pasado el Cuerpo de la Guardia Civil en lo referente a su naturaleza y dependencia, vamos a centrarnos en la evolución de su régimen disciplinario.

Desde el primer momento de la creación del Cuerpo se aprecia la intención del legislador de someterla a un régimen disciplinario estricto, superior al de los demás cuerpos dedicados al mantenimiento de la seguridad pública, estando los guardias civiles bajo la jurisdicción militar, aplicándoseles las ordenanzas generales del ejército y además, para su servicio particular y privativo, su reglamento especial.

Esta normativa especial para la Guardia Civil, más dura que para el ejército, subsistió hasta el Código de Justicia Militar del Ejército de 1890. A partir de esta fecha a los guardias civiles se les aplica el mismo régimen disciplinario que al resto de los militares de los ejércitos.

Tienen que transcurrir cien años y como consecuencia de un mandato del Tribunal Constitucional, para que en 1991 se regule por primera vez un régimen disciplinario propio y específico para el Cuerpo. Este nuevo régimen supuso la separación de la Guardia Civil de las Fuerzas Armadas en materia disciplinaria, aunque el contenido del mismo fuese muy similar al recogido para el resto del personal militar.

En la exposición de motivos de este proyecto se vuelve a definir al Cuerpo de la Guardia Civil, como un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministerio del Interior en el desempeño de las funciones denominadas policiales y del Ministerio de Defensa en el cumplimiento de las funciones de carácter militar que se le puedan encomendar, incidiendo en que a efectos disciplinarios se debe regir por una normativa específica.

El Gobierno, sustentado por el Partido Socialista, señala de forma inequívoca la naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil pero con la especificidad de ser un Cuerpo de Seguridad del Estado, considerando que el sometimiento al régimen disciplinario propio de las Fuerzas Armadas debe considerarse meramente provisional, coincidiendo con el parecer del Tribunal Constitucional.

Este régimen disciplinario específico, basado en el militar, resalta que la disciplina constituye uno de los valores esenciales de los cuerpos en los que la jerarquía representa uno de los principios cardinales de organización.

Como principales diferencias con la regulación disciplinaria militar podemos señalar las siguientes:

- A. Clasificación de las infracciones disciplinarias en leves, graves y muy graves, a similitud del resto de regimenes administrativos sancionadores.
- B. Introducción de la sanción de pérdida de haberes, de carácter económico, no existente en el ámbito disciplinario militar.
- C. Exigencia de informe previo del Ministro del Interior, para la imposición de la sanción de separación del servicio.

DERECHOS Y DEBERES DE LOS GUARDIAS CIVILES

Al igual que ocurrió con el régimen disciplinario, el estatuto de los miembros del Cuerpo fue exactamente el mismo que el del personal militar hasta el año 1994. La singularidad institucional de la Guardia Civil, pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y naturaleza militar, hizo imprescindible la promulgación en 1999 de un estatuto de personal propio que se adaptara a la tradición, naturaleza y funciones específicas del Cuerpo.

Pero para completar totalmente el estatuto personal faltaba una norma que regularizara el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas; reconocidos y garantizados para todos los ciudadanos y que limitara aquellos que la Constitución restringe a los servidores públicos, justificadas por las responsabilidades que se les asignan y que, en todo caso, están definidas y proporcionadas a la naturaleza y a la trascendencia que el mantenimiento de la seguridad pública exige de los responsables de su garantía.

Esta norma fue la LO 11/2007, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil y que junto a la LO 12/2007, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, de la misma fecha, completaba de forma definitiva el estatuto de la Guardia Civil del siglo XXI.

Con esta ley se ha pretendido dotar a la Guardia Civil de un auténtico estatuto regulador, propio y completo, en el que se enmarquen los derechos y deberes de sus miembros, respondiendo a la realidad social del Cuerpo y a lo que la sociedad les exige. También se ha regulado de forma particular el derecho de asociación profesional de los guardias civiles, concretando su extensión, forma de ejercicio y configuración de las asociaciones profesionales.

También se ha limitado el derecho de reunión y manifestación, ya que a los guardias civiles se les prohíbe organizar manifestaciones o reuniones de carácter político o sindical, debiendo comunicar previamente al jefe de la unidad las reuniones en dependencias oficiales que podrán no ser autorizarlas por causa del funcionamiento del servicio. Tampoco pueden asistir a manifestaciones o reuniones vistiendo el uniforme reglamentario, ni portando armas y siempre deberán respetar las exigencias de neutralidad propias de la condición de Guardia Civil.

Por otra parte los guardias civiles tienen derecho a la libertad de expresión y a comunicar y recibir libremente información como el resto de los ciudadanos, pero limitado por las necesidades derivadas del secreto profesional y el respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos. Además cuando se trate de asuntos de servicio o relacionados con la Institución el ejercicio de estos derechos está también limitado por la observancia de la disciplina, así como por los deberes de neutralidad política y sindical, y de reserva.

Por lo que respecta a los derechos de sindicación y huelga los guardias civiles lo tienen expresamente prohibido, así como realizar acciones sustitutivas o similares que tengan por objeto alterar el normal funcionamiento de los servicios. Como ya se ha señalado, a partir de la entrada en vigor de esta nueva ley, los guardias civiles tienen derecho a asociarse libremente y a constituir asociaciones. Las asociaciones que no tengan fines profesionales se rigen por las mismas normas que para el resto de ciudadanos, y las creadas con fines profesionales deben someterse a la regulación que se contempla en la propia ley. Concretamente estas asociaciones profesionales no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos.

CÓDIGO DEONTOLÓGICO DE LA GUARDIA CIVIL

Para poder analizar el régimen disciplinario, aparte de estudiar el catálogo de derechos y deberes, también hemos de contemplar el código deontológico al que deben someterse los miembros del Cuerpo. Para los funcionarios de policía estas normas se encuentran en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de 1986 y recoge los principios del código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la ley promulgado en el año 1979 por la Asamblea General de las Naciones Unidas. Estos mismos principios se han recogido también en el Código Europeo de Ética de la Policía del año 2001.

Pero al ser la Guardia Civil un cuerpo de naturaleza militar, sus miembros también están sometidos a las normas deontológicas del personal de las Fuerzas Armadas. Los principios esenciales que definen el comportamiento militar se recogen actualmente en la ley de la carrera militar del año 2007 y han sido desarrollados en las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas del año 2009.

La aplicación a la Guardia Civil de los principios esenciales del personal militar, y en concreto de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, ha sido cuestionada tanto por la doctrina como por la jurisprudencia. Sin embargo, a finales del 2010, un Real Decreto clarifica la situación al señalar que dada su naturaleza militar y la condición militar de sus miembros, las Reales Ordenanzas serán de aplicación a todos los miembros de la Guardia Civil, excepto los preceptos vinculados a operaciones militares, que sólo serán de aplicación a los miembros del Instituto en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, en cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se integren en unidades militares.

Con esta modificación reglamentaria el Gobierno, sustentado por el Partido Socialista, vuelve a reafirmar la naturaleza militar de los guardias civiles.

En nuestra opinión hubiera sido preferible, vista la postura gubernamental, haberlas denominado Reales Ordenanzas para el personal militar. De esta forma habrían sido de plena aplicación al Cuerpo de la Guardia Civil sin necesidad de modificar la norma reglamentaria.

PRINCIPIOS INSPIRADORES DEL RÉGIMEN DISCIPLINARIO

La jurisprudencia constitucional afirma que los principios inspiradores del orden penal son de aplicación, con ciertos matices, al derecho administrativo sancionador y por lo tanto también al derecho disciplinario, ya que ambos son manifestaciones del ordenamiento punitivo del Estado, hasta el punto de que un mismo bien jurídico puede ser protegido por técnicas administrativas o penales.

El procedimiento disciplinario de la Guardia Civil se debe ajustar a los principios de legalidad, impulso de oficio, imparcialidad, celeridad, eficacia, publicidad, contradicción, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad, individualización de las sanciones y culpabilidad, y comprenderá esencialmente los derechos a la presunción de inocencia, información, defensa y audiencia.

La actual regulación del régimen disciplinario de la Guardia Civil se recoge en una Ley Orgánica, y por lo tanto se respeta plenamente el principio de legalidad. Pero, era necesario ese rango normativo o sería suficiente la regulación mediante ley ordinaria.

El Tribunal Constitucional considera que la reserva de ley se refiere a ley ordinaria, ya que una cosa es que una norma afecte o incida en un derecho fundamental y otra distinta que pretenda desarrollarlo.

Parece que el legislador ha optado por el rango orgánico basándose en que, al considerar que el régimen disciplinario forma parte del estatuto de la Guardia Civil, debe darle este rango, al señalarlo así la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en ella se dio el carácter orgánico al régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

Pero este razonamiento no se corresponde con el utilizado por el legislador del resto del estatuto de los guardias civiles, que en el año 1999 optó por otorgarle el rango de ley ordinaria. Lo mismo ocurrió al tratar el estatuto del empleado público ya que en el año 2007 se reguló por ley ordinaria contemplando dentro de ésta su régimen disciplinario.

Por ello opinamos que, aunque al régimen disciplinario de 2007 se le ha dado el rango de orgánico, no es necesario que lo tenga. Lo mismo ocurre con el nuevo régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía de 2010, al que el legislador también le ha otorgado ese rango, sin que desde nuestro punto de vista sea necesario, ya que el resto del estatuto policial se contempla dentro de leyes ordinarias.

PERSONAS RESPONSABLES

En el texto disciplinario no se hace alusión expresa a la autoría. Teniendo en cuenta que los principios inspiradores del Derecho Penal deben ser trasladados en su mayor parte al ámbito disciplinario, podemos acudir al Código Penal para encontrar una respuesta al concepto de autor disciplinario.

En el concepto penal de autor podemos englobar tanto las conductas en las que el sujeto tiene el dominio del hecho: autoría directa unipersonal, coautoría y autoría mediata, como aquellos otros supuestos de participación en los que no existe tal control, como son la inducción y la cooperación necesaria.

La coautoría entra de lleno en el concepto de autor disciplinario y así viene siendo reconociendo en la jurisprudencia disciplinaria militar, pero para sancionar otros tipos de participación en la infracción (encubrimiento, inducción o tolerancia) se ha optado por tipificar de forma autónoma estas conductas.

Las infracciones de encubrimiento e inducción han sido introducidas de forma novedosa en el Código de 2007. El encubrimiento se castiga con la imposición de sanciones de grado inferior al de la falta encubierta y en el caso de los encubridores de faltas leves con la sanción específica de reprensión. En cuanto al inductor se le puede sancionar con las mismas sanciones que al autor, debiendo utilizarse los criterios de gradación de la sanción a la hora de imponerlas. El mismo tratamiento se le da a la tolerancia, la cual se define como no impedir, en el personal subordinado, las conductas que sean constitutivas de infracción.

La redacción utilizada para las infracciones muy grave, grave y leve de inducción es idéntica: inducir a la comisión de algunas de las faltas previstas en los apartados anteriores. Si analizamos la ubicación de esta infracción dentro de las faltas de la misma gravedad nos encontramos con una paradoja. En las infracciones graves, por detrás de este tipo encontramos otros dos, el incumplimiento de deberes u obligaciones legales o reglamentarias y la negativa a tramitar una denuncia en una lengua oficial. Con esta ubicación quedan exentas de sanción las inducciones a estas dos conductas.

COMPETENCIA SANCIONADORA

En el régimen disciplinario de la Guardia Civil se contempla, al igual que en el militar, un sistema sancionador en el que todos los mandos están dotados de potestad disciplinaria, pero entendiendo ésta como la capacidad de poder instar el ejercicio de la competencia sancionadora.

Para ejercer esta potestad disciplinaria sólo se exige la titularidad o jefatura de un cargo o función. Pero para poder ejercer la competencia sancionadora es necesario además que exista subordinación del infractor y que el mando tenga competencia para imponer sanciones por ese tipo concreto de infracción.

Este es el sistema que, según se señala en la exposición de motivos, pretende regular la ley. Es decir, todos los mandos del Cuerpo deberían tener una mínima competencia sancionadora, tal y como ocurre en el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, pero el texto que fue aprobado por las Cortes no recoge en su articulado esta circunstancia.

En primer lugar, la competencia sancionadora que se atribuye a los suboficiales Comandantes de Puesto, Jefes de Destacamento de Tráfico, Grupo de Investigación o Unidad de categoría similar, consistente en la posibilidad de sancionar a los miembros de la Guardia Civil que estén a sus órdenes con la sanción de reprensión, queda vacía de contenido al exigir la propia ley que el instructor del oportuno expediente por falta leve sea un oficial a las órdenes del primero. En el ámbito de la Guardia Civil no existe ninguna Unidad en la que un suboficial tenga a sus órdenes a un oficial, luego es imposible que el suboficial ordene la apertura de expediente por falta leve, y por lo tanto se vacía de contenido la pretendida competencia sancionadora quedando limitada a una mera potestad disciplinaria.

Lo mismo ocurre en el caso de los Oficiales Comandantes de Puesto Principal, Jefes de Sección, Destacamento de Tráfico, o Unidad de categoría similar, cuando en su Unidad no existan oficiales subordinados. Esta circunstancia se da en la mayoría de las unidades de este tipo existentes en la Guardia Civil.

Por otra parte, al tener competencia sancionadora para faltas leves los Jefes de Zona/Comandancia, hasta cuatro días de haberes y los Oficiales Jefes de Compañía, hasta dos días, podría darse la situación de que el mismo hecho, dependiendo de que mando inicie el expediente, se sancionara con diferente extensión.

Para mejorar el sistema se propone la siguiente competencia sancionadora:

<u>AUTORIDAD / MANDO</u>	<u>Faltas</u>	<u>Sanciones</u>		
Ministro de Defensa y/o Interior.		Separación de servicio		
Secretario de Estado de Seguridad.			Suspensión de empleo	2 - 6 años
Director General.	Muy graves	Pérdida destino		3 meses - 2 años
Jefes de Zona / Jefatura.	Graves			1 - 3 meses
Jefes de Comandancia / Servicio.	Leves	Pérdida de haberes		5 a 20 días
		Reprensión		

SUSPENSIÓN DE EMPLEO

La suspensión de empleo, como sanción disciplinaria sólo se contempla en los regímenes disciplinarios militares. En los regímenes disciplinarios policiales y funcionariales se denomina suspensión de funciones. En los códigos castrenses se contempla la suspensión de funciones pero como medida cautelar, es decir el equivalente a la suspensión provisional.

Los efectos de esta sanción son similares en todos los regímenes, excepto los económicos. En el régimen disciplinario militar los sancionados con esta medida perciben, durante la duración de la misma, el 75 % de las retribuciones básicas.

En el resto de regímenes disciplinarios los sancionados no reciben ninguna retribución; como por otra parte parece lógico, al llevar consigo el cese en las funciones. La disminución de retribuciones, diferente en cada cuerpo policial, sólo se produce cuando la suspensión es provisional, es decir cuando se aplica como medida cautelar.

El caso de la Guardia Civil es diferente. Se percibe el 80 % de las retribuciones básicas. No coincide ni con los militares de las Fuerzas Armadas ni con los policías.

Hasta el año 1986, la Guardia Civil se regía en lo referente a su estatuto personal por el régimen militar y los efectos de las sanciones disciplinarias se recogían en el Código de Justicia Militar. En el Reglamento de situaciones militares de 1979 se señalaba que en la situación de suspenso de empleo se percibirían el 80% de las retribuciones básicas. Pero, en 1990, se dicta un nuevo reglamento que deroga el anterior, y señala que las retribuciones correspondientes a las diferentes situaciones administrativas se fijarán en el Reglamento de retribuciones de las Fuerzas Armadas. Este texto se promulga un año después, en 1991, y señala unas retribuciones del 75% de las básicas.

Las retribuciones de los miembros de la Guardia Civil se rigen por el Reglamento de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, pero éste no especifica la cuantía a percibir en cada situación administrativa. Tampoco lo hace el Reglamento de situaciones administrativas del personal del Cuerpo, por lo que en nuestra opinión, para averiguar la cuantía a percibir en las diferentes situaciones hemos de acudir al Reglamento de situaciones administrativas de los funcionarios civiles de la Administración General del Estado de aplicación subsidiaria al Cuerpo Nacional de Policía, ya que las retribuciones de ambos cuerpos, CNP y Guardia Civil, se regulan en el mismo reglamento.

En éste, el policía suspenso de funciones, equivalente al guardia civil suspenso de empleo deja de percibir la totalidad de las retribuciones. Sólo en el supuesto de la suspensión provisional de funciones, como medida cautelar, se tiene derecho a percibir el 75 % del sueldo, trienios y pagas extraordinarias, así como la totalidad de la prestación económica por hijo a cargo.

Por lo tanto opinamos que el guardia civil suspenso de empleo no debería de percibir ningún tipo de retribución, en similitud con el Cuerpo Nacional de Policía, ya que en materia de retribuciones no es de aplicación el régimen de las Fuerzas Armadas.

Pero la realidad es que, en la situación de suspenso de empleo, se sigue percibiendo el 75% de las retribuciones básicas y en la de suspenso provisional de funciones la totalidad de las retribuciones inherentes al empleo (básicas, complemento de destino y complemento específico general).

CADUCIDAD

Hasta la ley disciplinaria de la Guardia Civil de 2007 no se contemplaba la figura de la caducidad de los expedientes. En el nuevo código se señala el plazo de dos meses para concluir el procedimiento por falta leve, y de seis meses en el caso de los procedimientos iniciados por faltas graves y muy graves.

Pero la nueva regulación solo contempla la caducidad de los expedientes en los iniciados por faltas muy graves y graves, no reconociéndose expresamente para los iniciados por faltas leves. El problema que se plantea es determinar si en este tipo de faltas, las leves, se debe aplicar la caducidad y el papel que ésta desempeña en la prescripción de la falta.

En un primer momento la jurisprudencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, siguiendo en esta materia a la Sala Tercera, opinaba que en materia de caducidad, en los procedimientos para el ejercicio de la potestad disciplinaria respecto del personal al servicio de la Administración General del Estado, se estaría a lo dispuesto en su normativa específica.

Al no contemplarse en la LO 12/2007 la caducidad en los expedientes por faltas leves, el no resolver el expediente en el plazo de dos meses no suponía ningún efecto, siempre que la notificación de la sanción se produzca antes de los seis meses de haberse cometido la falta.

Pero en octubre de 2010 la jurisprudencia de la Sala Quinta del Tribunal Supremo ha variado. A partir de esta fecha la caducidad también surte efectos en el ámbito procedimental de las faltas leves, no impidiendo la declaración de caducidad el ulterior ejercicio de la acción disciplinaria en un nuevo procedimiento, siempre que la falta no hubiera prescrito. De esta forma se homogeniza el tratamiento de esta institución en todos los procedimientos sancionadores del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

Pero estos acuerdos no se adoptaron de forma unánime y las discrepancias entre los magistrados que conforman la Sala Quinta se han puesto de manifiesto en sentencias posteriores, ya que algunos de ellos siguen opinando que la caducidad no debe operar en las faltas leves.

APLICACIÓN DEL CÓDIGO PENAL MILITAR A LOS GUARDIAS CIVILES

En el anteproyecto que se envió para informe al Consejo General del Poder Judicial y al Consejo Fiscal, el Gobierno proponía que los miembros de la Guardia Civil tuvieran la consideración de militares solamente en tiempo de guerra, durante la vigencia del estado de sitio, durante el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se integraran en Unidades militares.

Tanto el Poder Judicial como el Ministerio Fiscal, llegaron a la conclusión, la cual compartimos, de que con el texto propuesto a la Guardia Civil se le restringía la naturaleza militar exclusivamente a aquellas situaciones en las que fuera de aplicación la jurisdicción castrense.

Por ello, entendiendo el Gobierno que en ningún caso debía cuestionarse la naturaleza militar del Cuerpo, se optó por cambiar la redacción de la disposición adicional cuarta de la ley disciplinaria que añadía un nuevo artículo, el 7 bis, a la LO 13/1985, del Código Penal Militar, con una redacción que no ha resultado pacífica en su interpretación.

Una vez más, se plantea la modificación de la naturaleza de la Guardia Civil, pero el Gobierno considera que no debe cambiarse y así lo presenta a las Cortes Generales en el Proyecto de Ley.

Los Grupos Parlamentarios Catalán (CIU), Izquierda Republicana (ERC), Coalición Canaria-Nueva Canaria, Izquierda Unida-Iniciativa per Catalunya Verds y Mixto (Bloque Nacionalista Gallego) no comparten la naturaleza militar de la Guardia Civil y consideran que el Código Penal castrense sólo se debe aplicar al Cuerpo en tiempo de guerra, estado de sitio y en el cumplimiento de misiones de carácter militar.

El Grupo Parlamentario Popular por el contrario, defendiendo también la naturaleza militar, propuso que ciertos artículos de código castrense se aplicaran incluso cuando los guardias civiles desempeñaran en las denominadas funciones policiales.

El texto que al final vio la luz fue: *“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. No obstante, lo dispuesto en el párrafo anterior no será aplicable a los miembros del Cuerpo 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”*.

Pero las interpretaciones que se han hecho de este artículo han sido diversas. La jurisprudencia, mayoritariamente, se inclina por considerar que el Código Penal Militar es siempre de aplicación a los guardias civiles, salvo en el caso en que se encuentren desempeñando funciones policiales y su conducta no lesiones bienes jurídicos propios del orden castrense, ya que este artículo no ha suprimido la condición de militar de los miembros de la Guardia Civil.

Por el contrario, algunos magistrados de la Sala Quinta del Tribunal Supremo, consideran que siempre se aplica el Código Penal ordinario, salvo en los casos de guerra, estado de sitio, integración en Unidades militares o desempeño de funciones militares por parte de los miembros del Instituto armado.

Como podemos observar, el debate sobre la naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil, no sólo se plantea en el ámbito legislativo, sino que se traslada también el jurisdiccional.

HOMOGENEIZACIÓN DE LOS REGIMENES DISCIPLINARIOS POLICIALES

Como se ha podido apreciar a lo largo del presente estudio la disparidad entre los diferentes regímenes disciplinarios policiales, militar, funcional y de seguridad privada es muy grande.

El código disciplinario de la Guardia Civil de 2007, al igual que el resto de los regímenes, utiliza una clasificación de las infracciones disciplinarias basada en su gravedad y dentro de ésta, por epígrafes numerados que no responden a ningún método de sistematización. Por otra parte, dentro de cada epígrafe se pueden contemplar uno o varios ilícitos disciplinarios sin relación alguna entre ellos.

En el presente trabajo, partiendo del estudio de los deberes que se señalan en la Ley Orgánica de Derechos y Deberes de los miembros de la Guardia Civil; en los principios básicos de actuación del miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, recogidos en la Ley Orgánica 2/1986 y en las reglas esenciales que definen el comportamiento de los militares; se ha realizado una nueva sistematización.

Existen infracciones que constituyendo el mismo tipo disciplinario, dependiendo del régimen en que se contemplen se sancionan con mayor o menor gravedad. Y para la protección de un mismo bien jurídico se contemplan multitud de tipos y con diferentes redacciones. En cuanto al catálogo de sanciones parece que existe mayor homogeneidad, pero la extensión de las mismas varía de forma apreciable.

Otro aspecto en los que existe discrepancia es el de la prescripción. La de las faltas leves varía de 1 a 6 meses, las graves de 6 meses a 2 años y las muy graves de 2 a 6 años. Y en la de las sanciones correspondientes ocurre lo mismo. De 1 mes a 1 año, de 6 meses a 2 años y de 3 a 6 años para las impuestas por faltas leves, graves y muy graves respectivamente.

Por lo tanto, y para evitar esta desigualdad en el tratamiento del régimen disciplinario consideramos que, como mínimo, en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se debe contemplar el catálogo de infracciones y sanciones así como la prescripción de las mismas.

Estas deberán ser de aplicación a todos los Cuerpos de Policía, sin perjuicio de que por parte de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas se pueda proceder a una regulación específica desarrollando la legislación básica en esta materia.

Como anexo al presente trabajo (pág. 427) se ha formulado una propuesta de tipos disciplinarios teniendo en cuenta:

- a. Aplicación práctica del tipo disciplinario del código disciplinario de 1991.
- b. Dificultades jurisprudenciales en la interpretación de los tipos.
- c. Redacción del mismo tipo en otros regímenes disciplinarios.
- d. Introducción de tipos nuevos.

En esta sistematización se mantiene la clasificación clásica en infracciones muy graves, graves y leves pero, dentro de cada una de ellas, se ordenan de acuerdo con los deberes infringidos resultando 9 grupos, y 116 tipos disciplinarios distintos, de los cuales 38 son leves, 45 graves y 33 muy graves.

ANEXOS

BIBLIOGRAFÍA

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco. *El Duque de Ahumada. Fundador de la Guardia Civil.* Edic. Taller- Escuela de Artes Gráficas de Huérfanos de la Guardia Civil. 1969.

AGUADO SÁNCHEZ, Francisco. *Las fuerzas de orden público en España* en REHGC nº 16.

ALVAREZ ROLDAN, Luis Bernardo. FORTUNY ESQUIFINO, Antonio. *La Ley Disciplinaria Militar.* Editorial Aranzadi. Pamplona. 1986.

ANÓNIMO. *La dependencia Ministerial de la Guardia Civil* en REHGC nº 20. Año 1977.

BACIGALUPO, Enrique. *Sanciones Administrativas. (Derecho español y comunitario).* Colex. 1991.

BALLBÉ MALLOL, Manuel. *Orden público y militarismo en la España constitucional (1812-1983).* Alianza Editorial. Madrid. 1983.

BENITEZ MUÑOZ, Diego. *El cese en sus funciones y la suspensión de funciones.* Revista Guardia Civil. nº 678. Octubre 2000. Pág,s 113-114.

CASTILLO BLANCO, Federico A. *Función Pública y poder disciplinario del Estado.* Editorial Cívitas. Madrid. 1992.

COMELLAS, José Luis. *Historia de España moderna y contemporánea.* RIALP. 5º ed. Madrid. 1975.

DÍAZ VALDERRAMA, J. *Historia, servicios notables, socorros, comentarios de la cartilla, y reflexiones sobre el cuerpo de la Guardia Civil.* J. M. Ducazcal. Madrid. 1858.

DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN, Miguel. *Empleados Públicos y Constitución. Las bases de la Función Pública española en Los empleados públicos. Estudios.* Editorial Ratio Legis. Salamanca. 2005.

DOMINGUEZ BERRUETA DE JUAN, Miguel. *Los Tribunales de Honor y la constitución de 1978.* Universidad de Salamanca. 1984.

DOMINGUEZ-BERRUETA DE JUAN y otros. *El modelo policial ante el Tribunal Constitucional* en RAP nº 123. Septiembre-diciembre 1990.

EGIDO TRILLO-FIGUEROA, José Luis. *El régimen disciplinario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en Aspectos legales de la seguridad.* Dykinson. 2006.

FERNANDEZ DE GATTA SANCHEZ, Dionisio y otros. *El modelo policial ante el Tribunal Constitucional en RAP nº 123.* Septiembre-diciembre 1990.

FERNANDO PABLO, Marcos y otros. *El modelo policial ante el Tribunal Constitucional en RAP nº 123.* Septiembre-diciembre 1990.

FORTUNY ESQUIFINO, Antonio. ALVAREZ ROLDAN, Luis Bernardo. *La Ley Disciplinaria Militar.* Editorial Aranzadi. Pamplona. 1986.

GARCIA DE ENTERRÍA, Eduardo y FERNÁNDEZ, Tomás Ramón. *Curso de Derecho Administrativo.* Civitas. Madrid. 1981.

GARCÍA MACHO, Ricardo. *Las relaciones de especial sujeción en la Constitución Española.* Tecnos. Madrid. 1992.

GARCÍA SAN PEDRO, José. *Limitaciones en los derechos fundamentales del policía en Cuadernos de la Guardia Civil. nº 21.* Año 1999. Pág,s 83-89.

GERALD BLANEY, Jr. *La historiografía sobre la Guardia Civil. Crítica y propuestas de investigación.* Revista Política y Sociedad. nº 3. Universidad Complutense de Madrid- 2005.

GÓNZALEZ GÓMEZ, María de los Ángeles. *Régimen disciplinario de la Guardia Civil: LO 12/2007, de 22 de octubre.* Civitas. 2010.

LAGASABASTER HERRARTE, Iñaki. *Las relaciones de sujeción especial.* Editorial Cívitas. Madrid. 1994.

LÓPEZ CORRAL, Miguel. *La Guardia Civil en la restauración (1875-1905) Militarismo contra subversión y terrorismo anarquista.* Actas. 2004.

LÓPEZ CORRAL, Miguel. *La Guardia Civil. Claves históricas para entender a la Benemérita y a sus hombres. 1844-1975.* La esfera de los Libros. 2009.

LÓPEZ GARRIDO, Diego. *El aparato policial en España. Historia, Sociología e ideología.* Ariel. Barcelona. 1987.

LÓPEZ GARRIDO, Diego. *La Guardia Civil y los orígenes del Estado Centralista.* Alianza Editorial. Madrid. 2004.

LÓPEZ GARRIDO, Diego. *La naturaleza jurídica de la Guardia Civil en su primer siglo de existencia en REHGC nº 26.* Año 1981.

MANZANO SOUSA, Manuel. *Conflictos de jurisdicción en la aplicación del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas a la Guardia Civil* en Boletín de Información. Ministerio de Justicia. nº 1565. Jun 1990. Pág,s 2510-2543.

MARCHAL ESCALONA, A. Nicolás y otros. *Manual de derecho disciplinario de la Guardia Civil*. Editorial Aranzadi. 2008.

MARINA JALVO, Belén. *El Régimen disciplinario de los funcionarios públicos*. Editorial Lex Nova. Valladolid. 1999.

MARTÍN VICENTE, Manuel Antonio. *Caracterización jurídica de la Guardia Civil* en Revista Española de Derecho Militar. nº 55. Ene-Jun 1990. Pág,s 187-212.

MARTINEZ RUIZ, E. *La creación de la Guardia Civil*. Editorial Nacional. Madrid. 1976.

MATAMOROS MARTÍNEZ, Rafael. *Cese en la relación de servicios profesionales*. En *Comentarios a la Ley de régimen de personal de la Guardia Civil*. Cuadernos de la Guardia Civil. nº extraordinario. 2000.

MATAMOROS MARTÍNEZ, Rafael. *La Ley disciplinaria de la Guardia Civil: rasgos generales y peculiaridades*. En *Revista española de derecho militar*. Ministerio de Defensa. Madrid. nº 61. (Ene-Jun 1993).

MATAMOROS MARTÍNEZ, Rafael. *Régimen disciplinario de la Guardia Civil. Críticas y propuestas de mejoras*. En *El estatuto de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad. X Seminario Duque de Ahumada*. Ministerio del Interior. 1999.

MATAMOROS MARTÍNEZ, Rafael. *Mitos y realidades en la nueva ley disciplinaria de la Guardia Civil* en Cuadernos de la Guardia Civil nº 37. Pág,s 17-28. Año 2008.

MILLÁN GARRIDO, Antonio. *El régimen penal y disciplinario de la Guardia Civil tras la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre*. La Ley: Revista jurídica española de doctrina, jurisprudencia y bibliografía. nº 7061. 2008. Pág,s 7-9.

MILLÁN GARRIDO, Antonio. *Régimen disciplinario de la Guardia Civil*. Trotta. 1992.

MORALES VILLANUEVA, Antonio. *Comentarios a la Ley de Personal de la Guardia Civil* en Cuadernos de la Guardia Civil. nº extraordinario. Año 2000.

MORALES VILLANUEVA, Antonio. *La Guardia Civil: un cuerpo militar* en REHGC nº 26. Año 1981.

MORALES VILLANUEVA, Antonio. *Las Fuerzas de Orden Público*. Editorial San Martín. Madrid. 1980.

NEVADO MORENO, Pedro. *El modelo de función pública militar. Una reflexión sobre la Ley 17/1989, de 19 de julio, del personal militar profesional y normativa de desarrollo en Constitución, Policía y Fuerzas Armadas.* Editorial Marcial Pons. Madrid. 1997.

NEVADO-BATALLA MORENO, Pedro T. *Singularidades y perspectivas sobre el régimen disciplinario militar en Perspectivas del personal militar profesional. Ingreso, carrera profesional y sistema de responsabilidades.* Documentos de seguridad y defensa. nº 34. CESEDEN. Madrid. 2010.

NIETO, Alejandro. *Problemas capitales del derecho disciplinario en RAP.* nº 63. 1970.

PARDOS ALDEA, José. *Proyecto de nueva ley disciplinario de la Guardia Civil.* Cuadernos de la Guardia Civil. nº XXVIII. 2003.

PASCUA MATEO, Fabio. *Reflexiones en torno al derecho de asociación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.* Revista de Administración Pública. nº 160. Enero-Abril 2003. Pág,s 361-397.

RODRIGUEZ MOURULLO, Gonzalo. *Derecho Penal. Parte General.* Cívitas. Madrid. 1977.

RODRIGUEZ VILLASANTE Y PRIETO, José Luis. *En Comentarios a la Ley disciplinaria de la Guardia Civil.* Secretaría General Técnica Ministerio del Interior. 3ª Edición. Madrid 2001.

ROJAS CARO, J. *Derecho disciplinario militar.* Madrid.1990.

RUBIO ANGEL, María de las Mercedes. *Principios rectores y garantías del expedientado en el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil.* Revista Española de Derecho Militar. nº 51. Enero-Junio 2008. Pág,s 195-242.

SIDRO y SURGA, José. QUEVEDO y DONIS, Antonio. *La Guardia Civil. Historia de esta institución.* Atlas. 1859.

SILVA, Lorenzo. *Sereno en el peligro. La aventura histórica de la Guardia Civil.* EDAF. 2010.

TÁBARA CARBAJO, Zacarías. *Ley disciplinaria de la Guardia Civil.* 2º Ed. Z.Tábara. 1994.

VALRIBERAS SANZ, Ángel. *Cuerpo Nacional de Policía y sistema policial español.* Marcial Pons. 1999.

YÉBENES GADEA, Antonio. *Fuero militar de la Guardia Civil.* Revista Policía. nº 53. Ministerio del Interior. 1990. Pág,s 53-56.

LEGISLACIÓN

A. LEYES ORGÁNICAS.

Año 1980

Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la Defensa Nacional y la organización militar.

Ley Orgánica 9/1980, de 6 de noviembre, de reforma del Código de Justicia Militar.

Año 1981

Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los estados de alarma, excepción y sitio.

Año 1985

Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar.

Año 1986

Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Año 1987

Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

Año 1989

Ley Orgánica 2/1989, de 13 de abril, Procesal Militar.

Año 1991

Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil.

Año 1992

Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana.

Año 1997

Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.

Año 1998

Ley Orgánica 8/1998, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

Año 2001

Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.

Año 2005

Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Año 2007

Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

Año 2010

Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía.

B. LEYES.

Año 1878

Ley de 29 de noviembre de 1878.

Año 1889

Ley de 19 de julio de 1889.

Año 1932

Ley de 8 de septiembre de 1932

Año 1940

Ley de 15 de marzo de 1940.

Año 1945

Ley 17 de julio de 1945 por la que se aprueba y promulga el Código de Justicia Militar.

Año 1968

Ley 9/1968, de 5 de abril, sobre secretos oficiales.

Año 1978

Ley 85/1978, de 28 de diciembre, de Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Año 1984

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública.

Año 1985

Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre protección civil.

Año 1987

Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

Año 1989

Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional.

Año 1992

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. Modificada por Ley 4/1999.

Año 1999

Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

Año 2007

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

C. LEYES AUTONÓMICAS.

Año 1987

Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.

Año 1990

Ley 1/1990, de 26 de abril, de coordinación de Policías Locales de Extremadura.

Año 1991

Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña.

Año 1992

Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

Año 1994

Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad-"Mossos d'Esquadra.

Año 1997

Ley 6/1997 de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias.

Año 1998

Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia.

Año 1999

Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales y de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

Año 2000

Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Cantabria.

Año 2001

Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.

Año 2002

Ley 8/2002, de 23 de mayo, de coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

Año 2003

Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

Año 2005

Ley 6/2005 de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Illes Balears.

Año 2007

Ley 2/2007, de 23 de marzo, de coordinación de Policías Locales de Asturias.

Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra.

Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de las Policías Locales de Galicia.

Ley 8/2007, de 13 de junio, reguladora de la Policía de Galicia

Año 2008

Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

D. REALES DECRETOS.

Año 1820

Real Decreto de 25 de abril de 1820.

Año 1829

Real Decreto de 9 de marzo de 1829.

Año 1832

Real Decreto de 26 de diciembre de 1832.

Año 1836

Real Decreto de 22 de agosto de 1836.

Año 1844

Real Decreto de 28 de marzo de 1844.
Real Decreto de 12 de abril de 1844.
Real Decreto de 13 de mayo de 1844.
Real Decreto de 9 octubre 1844. Reglamento para el servicio de la Guardia Civil.
Real Decreto de 15 octubre 1844. Reglamento militar para la Guardia Civil.

Año 1852

Real Decreto de 2 de agosto de 1852. Reglamento para el servicio de la Guardia Civil.

Año 1890

Real Decreto de 27 de septiembre de 1890. Código de Justicia Militar.

Año 1901

Real Decreto de 17 de abril de 1901.

Año 1902

Real Decreto de 30 de diciembre de 1902.

Año 1924

Real Decreto de 4 de julio de 1924.

Año 1977

Real Decreto 1316/1977, de 2 de junio, sobre demarcación territorial y funcional de las fuerzas de Orden Público.
Real Decreto 2723/1977, de 2 de noviembre, por el que se estructura orgánica y funcionalmente el Ministerio de Defensa.

Año 1984

Real Decreto 184/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa.

Año 1986

Real Decreto 33/1986 de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración del Estado.
Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero, de incompatibilidades del personal militar.

Año 1988

Real Decreto 311/1988, de 30 de marzo, de Retribuciones del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Año 1989

Real Decreto 555/1989, de 19 de mayo, sobre anotación y cancelación de notas desfavorables en la documentación militar personal.

Año 1990

Real Decreto 1385/1990, de 8 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición militar y de las situaciones administrativas del personal militar.

Año 1992

Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil.

Año 1993

Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los procedimientos de las Administraciones públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Año 1997

Real Decreto 1429/1997, de 15 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición de militar de carrera del Cuerpo de la Guardia Civil y de situaciones administrativas del personal de dicho cuerpo.

Año 1999

Real Decreto 596/1999, de 16 de abril, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo y ejecución de la Ley Orgánica 4/1997.

Año 2006

Real Decreto 1145/2006, 6 de octubre, por el que se regulan las retribuciones de los alumnos de los centros docentes de formación para acceso a las diferentes escalas del Cuerpo de la Guardia Civil.

Año 2009

Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, por el que se aprueban las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Año 2010

Real Decreto 1437/2010, de 5 de noviembre, por el que se declara de aplicación para los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas.

Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil.

E. DECRETOS.

Año 1809

Decreto de 16 de febrero de 1809
Decreto de 29 de junio de 1809.

Año 1810

Decreto de 6 de febrero de 1810.

Año 1814

Decreto de 15 de abril de 1814

Decreto de 16 de marzo de 1820. *Año 1820*

Decreto de 26 de enero de 1844.
Decreto de 12 de abril de 1844. *Año 1844*

Decreto de 16 de agosto de 1932.
Decreto de 14 de septiembre de 1932. *Año 1932*

Decreto de 30 de agosto de 1936.
Decreto de 26 de diciembre de 1936. *Año 1936*

Decreto de 14 de marzo de 1942, por el que se declaran incompatibles la profesión militar de Generales, Jefes, Oficiales y asimilados en activo con cargos y actividades ajenas al Ejército. *Año 1942*

Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado. *Año 1964*

Decreto 242/1969, de 20 de febrero, por el que se desarrollan las disposiciones de la Ley 9/1968. *Año 1969*

F. REALES ÓRDENES.

Real Orden de 24 de febrero de 1824. *Año 1824*
Real Orden circulada del Ministerio de la Guerra de 6 de septiembre de 1824.

Real Orden de 24 de febrero de 1827. *Año 1827*

Real Orden de 25 de enero de 1830. *Año 1830*

Real Orden de 2 de junio de 1832. *Año 1832*

Real Orden Circular Ministerio de la Gobernación de la Península de 1º de abril de 1844. *Año 1844*

G. ÓRDENES MINISTERIALES.

Año 1923

Orden de 10 de junio de 1923.

Año 1936

Orden del Ministerio de la Gobernación de 1º de septiembre de 1936.

Año 1987

Orden Ministerial 31/1987, del Ministerio de Defensa, de 12 de junio, por la que se regula la ejecución del saludo militar.

H. ÓRDENES GENERALES.

Año 1997

Orden General nº 11, de 7 de abril de 1997, sobre actuación ante la sospecha de consumo de drogas por miembros del Cuerpo.

Orden General nº 35, de 14 de agosto de 1997, sobre uso de distintivos en la Guardia Civil.

Orden General nº 37, de 23 de septiembre de 1997, sobre regulación del régimen de prestación del servicio.

Año 2001

Orden General nº 5, de 7 de marzo de 2001, sobre limitación al consumo de bebidas alcohólicas.

Año 2003

Orden General nº 2, de 13 de enero de 2003, sobre lugar de residencia, desplazamientos y localización.

Año 2007

Orden General nº 11, de 18 de septiembre de 2007, sobre bajas para el servicio por motivos de salud.

Orden General nº 13, de 3 de diciembre de 2007, del ejercicio de ciertos derechos que, reconocidos en la Ley Orgánica 11/2007 de 23 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, no precisan desarrollo reglamentario.

Año 2009

Orden General nº 12, de 28 de diciembre de 2009, sobre uniformidad en el Cuerpo de la Guardia Civil.

Año 2010

Orden General nº 4, de 16 de septiembre de 2010, normas sobre jornada y horario de servicio del personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

I. CIRCULARES.*Año 1844*

Circular Ministerio de la Gobernación de la Península de 11 de enero de 1844.

Circular Ministerio de la Gobernación de la Península de 1º de abril de 1844.

Circular del Ministerio de la Guerra de 15 de abril de 1844.

Año 1973

Circular del Ministerio de la Gobernación de 15 de abril de 1873.

Circular del Ministerio de la Gobernación de 18 de junio de 1873.

Año 1994

Circular 1/1994, de 28 de febrero, de la Subdirección General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil, sobre utilización de armas de fuego.

Año 1996

Circular 3/1996, de 19 de junio, de la Subdirección General de Operaciones de la Dirección General de la Guardia Civil, sobre normas de uniformidad y policía.

J. RECOMENDACIONES.*Año 2001*

Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros).

K. REGLAMENTOS.*Año 1811*

Reglamento de organización, vestuario, sueldos, gobierno interior y disciplina de la compañía de este cuerpo.

SENTENCIAS

A. TRIBUNAL EUROPEO DE DERECHOS HUMANOS.

Año 1976

STEDH. Caso Engel y otros. 08-06-1976.

Año 2006

STEDH. Caso Dacosta Silva. 02-11-2006.

B. TRIBUNAL CONSTITUCIONAL.

Año 1981

STC 2/1981, de 30 de enero.
STC 11/1981, de 8 de abril.
STC 18/1981, de 8 de junio.
STC 21/1981, de 15 de junio.
STC 38/1981, de 23 de noviembre.

Año 1982

STC 22/1982, de 12 de mayo.

Año 1984

ATC 43/1984, de 25 de enero.
STC 83/1984, de 24 de Julio.

Año 1986

STC 94/1986, de 8 de julio.

Año 1987

STC 2/1987, de 21 de enero.
STC 42/1987, de 7 de abril.
STC 133/1987, de 21 de julio.

Año 1988

STC 3/1988, de 21 de enero.

Año 1989

STC 69/1989, de 20 de abril.
STC 69/1989, de 20 de abril.
STC 194/1989, de 16 de noviembre.
STC 219/1989, de 21 de diciembre.

Año 1991

STC 150/1991, de 4 de julio.
STC 234/1991, de 10 de diciembre.

Año 1993

STC 116/1993, de 29 de marzo.
STC 341/1993, de 18 de noviembre de 1993.

Año 1994

STC 120/1994, de 25 de abril.
STC 288/1994, de 27 de octubre.

Año 1996

STC 55/1996 de 28 de marzo.

Año 2000

STC 60/2000, de 2 de marzo.

<i>Año 2001</i>	STC 219/2001, de 31 de octubre.
<i>Año 2002</i>	STC 25/2002, de 11 de febrero. STC 202/2002, de 28 de octubre.
<i>Año 2005</i>	STC 188/2005, de 7 de julio.
<i>Año 2006</i>	STC 272/2006, de 25 de septiembre. STC 283/2006, de 9 de octubre.
<i>Año 2008</i>	STC 59/2008, de 14 de mayo.

C. TRIBUNAL SUPREMO.

SALA SEGUNDA

<i>Año 2007</i>	STS. Sala 2ª. 22-02-2007. STS. Sala 2ª. 26-10-2007.
<i>Año 2009</i>	STS. Sala 2ª. 05-11-2009.

SALA TERCERA

<i>Año 1992</i>	STS. Sala 3ª. 20-05-1992.
<i>Año 1995</i>	STS. Sala 3ª. 31-01-1995. STS. Sala 3ª. 22-02-1995.
<i>Año 2000</i>	STS. Sala 3ª. 03-04-2000. STS. Sala 3ª. 30-05-2000.
<i>Año 2006</i>	STS. Sala 3ª. 27-02-2006

SALA QUINTA

<i>Año 1985</i>	STS. Sala 5ª. 30-09-1985.
<i>Año 1989</i>	STS. Sala 5ª. 20-11-1989.
<i>Año 1990</i>	STS. Sala 5ª. 05-06-1990.
<i>Año 1991</i>	STS. Sala 5ª. 14-01-1991. STS. Sala 5ª. 17-01-1991. STS. Sala 5ª. 24-06-1991. STS. Sala 5ª. 26-06-1991.

<i>Año 1992</i>	STS. Sala 5ª. 28-02-1992. STS. Sala 5ª. 20-10-1992.
<i>Año 1993</i>	STS. Sala 5ª. 16-06-1993. STS. Sala 5ª. 23-12-1993.
<i>Año 1994</i>	STS. Sala 5ª. 04-03-1994.
<i>Año 1995</i>	STS. Sala 5ª. 05-02-1995. STS. Sala 5ª. 31-03-1995. STS. Sala 5ª. 24-10-1995.
<i>Año 1996</i>	STS. Sala 5ª. 04-06-1996. STS. Sala 5ª. 18-09-1996.
<i>Año 1997</i>	STS. Sala 5ª. 30-01-1997. STS. Sala 5ª. 14-03-1997. STS. Sala 5ª. 04-12-1997.
<i>Año 1998</i>	STS. Sala 5ª. 26-02-1998. STS. Sala 5ª. 14-09-1998.
<i>Año 1999</i>	STS. Sala 5ª. 08-03-1999. STS. Sala 5ª. 31-05-1999. STS. Sala 5ª. 12-07-1999. STS. Sala 5ª. 17-09-1999. STS. Sala 5ª. 08-11-1999.
<i>Año 2000</i>	STS. Sala 5ª. 23-03-2000. STS. Sala 5ª. 17-07-2000. STS. Sala 5ª. 23-10-2000. STS. Sala 5ª. 06-11-2000.
<i>Año 2001</i>	STS. Sala 5ª. 03-01-2001. STS. Sala 5ª. 02-03-2001. STS. Sala 5ª. 18-06-2001. STS. Sala 5ª. 25-06-2001. STS. Sala 5ª. 10-10-2001.
<i>Año 2002</i>	STS. Sala 5ª. 18-03-2002. STS. Sala 5ª. 24-04-2002.
<i>Año 2003</i>	STS. Sala 5ª. 10-01-2003. STS. Sala 5ª. 14-02-2003. STS. Sala 5ª. 17-10-2003.
<i>Año 2004</i>	STS. Sala 5ª. 26-01-2004. STS. Sala 5ª. 26-01-2004. STS. Sala 5ª. 24-02-2004.

- STS. Sala 5ª. 10-09-2004.
STS. Sala 5ª. 22-11-2004.
STS. Sala 5ª. 25-11-2004.
STS. Sala 5ª. 25-11-2004.
- Año 2005*
- STS. Sala 5ª. 26-05-2005.
STS. Sala 5ª. 04-11-2005.
STS. Sala 5ª. 18-11-2005.
- Año 2006*
- STS. Sala 5ª. 05-12-2006.
- Año 2007*
- STS. Sala 5ª. 19-02-2007.
STS. Sala 5ª. 12-06-2007.
STS. Sala 5ª. 29-06-2007.
STS. Sala 5ª. 08-10-2007.
- Año 2008*
- STS. Sala 5ª. 25-01-2008.
STS. Sala 5ª. 17-06-2008.
STS. Sala 5ª. 17-06-2008.
STS. Sala 5ª. 21-10-2008.
- Año 2009*
- STS. Sala 5ª. 16-04-2009.
STS. Sala 5ª. 20-04-2009.
STS. Sala 5ª. 12-05-2009.
STS. Sala 5ª. 27-05-2009.
STS. Sala 5ª. 16-06-2009.
STS. Sala 5ª. 30-06-2009.
STS. Sala 5ª. 01-07-2009.
STS. Sala 5ª. 21-09-2009.
- Año 2010*
- STS. Sala 5ª. 09-02-2010.
STS. Sala 5ª. 03-03-2010.
STS. Sala 5ª. 05-05-2010.
STS. Sala 5ª. 20-12-2010.
STS. Sala 5ª. 22-12-2010.

SALA DE CONFLICTOS DE JURISDICCION

- Año 2009*
- STS. Sala de Conflictos de Jurisdicción.16-06-2009.
STS. Sala de Conflictos de Jurisdicción. 23-06-2009.
- Año 2010*
- STS. Sala de Conflictos de Jurisdicción.28-06-2010.

TABLAS

Tabla 1. Inicio procedimiento penal.	110
Tabla 2. Medidas cautelares.....	118
Tabla 3. Encubrimiento.....	121
Tabla 4. Inducción.	123
Tabla 5. Tolerancia.	125
Tabla 6. Clasificación infracciones Código 1991. Rodríguez Villasante.	127
Tabla 7. Clasificación infracciones Código 1991. Servicio Régimen Disciplinario.	128
Tabla 8. Clasificación infracciones Código 2007. Servicio Régimen Disciplinario.	129
Tabla 9. Clasificación infracciones Código 2007. Marchal Escalona y otros.	130
Tabla 10. Autoría, participación, reincidencia y repercusión condenas penales.	131
Tabla 11. Clasificación de las infracciones disciplinarias atendiendo a la LOFCS.....	131
Tabla 12. Clasificación de las infracciones disciplinarias atendiendo a la LODDGC.	132
Tabla 13. Clasificación sistemática de las infracciones disciplinarias.	133
Tabla 14. Disciplina.	137
Tabla 15. Cumplimiento de órdenes.	140
Tabla 16. Reclamaciones, peticiones y manifestaciones.	146
Tabla 17. Omitir el conducto reglamentario.	148
Tabla 18. Relaciones con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.	150
Tabla 19. Relaciones con los superiores.	152
Tabla 20. Relaciones con los compañeros.	154
Tabla 21. Riñas o altercados entre compañeros.....	155
Tabla 22. Relaciones con los subordinados.	158
Tabla 23. Relaciones con los ciudadanos.	160
Tabla 24. Relaciones con los detenidos.	164
Tabla 25. Abuso de autoridad o atribuciones.....	167
Tabla 26. Contra la dignidad.....	169
Tabla 27. Discriminación.....	171
Tabla 28. Acoso.	173
Tabla 29. Ejercicio de derechos.	175
Tabla 30. Conductas punibles alcohol y drogas. Guardia Civil.....	178
Tabla 31. Tasas de alcohol permitidas.....	184
Tabla 32. Conductas alcohol y drogas. Regímenes disciplinarios policiales y FAS.	185
Tabla 33. Embriaguez durante el servicio.....	186

Tabla 34. Embriaguez con habitualidad.....	186
Tabla 35. Embriaguez fuera de servicio.	186
Tabla 36. Consumo de alcohol durante el servicio.	187
Tabla 37. Consumo de drogas.....	187
Tabla 38. Negativa a someterse a las pruebas de detección de alcohol o drogas.	188
Tabla 39. Superar las tasas de alcohol establecidas.	188
Tabla 40. Tenencia de drogas.	188
Tabla 41. Juego.	189
Tabla 42. Deber de formación.	190
Tabla 43. Deber de reserva profesional. Guardia Civil.	192
Tabla 44. Deber de reserva en asuntos profesionales.	195
Tabla 45. Disponibilidad y residencia.	200
Tabla 46. Denegación de auxilio.	202
Tabla 47. Falta de rendimiento.	206
Tabla 48. Incompatibilidades.....	211
Tabla 49. Incumplimiento de obligaciones genéricas.....	213
Tabla 50. Relacionadas con las videocámaras.....	217
Tabla 51. Relacionadas con los procedimientos.....	221
Tabla 52. Saludo.	223
Tabla 53. Tipos disciplinarios abiertos.	225
Tabla 54. Tipos disciplinarios con gravedad disminuida.....	226
Tabla 55. Remisión a tipos disciplinarios de los funcionarios.....	226
Tabla 56. Abandono de servicio.	232
Tabla 57. Ausencias de servicio.....	232
Tabla 58. Faltas de asistencia.....	233
Tabla 59. Desatenciones o distracciones en el servicio.	234
Tabla 60. Faltas de puntualidad.	237
Tabla 61. Incumplimiento jornada de trabajo.	237
Tabla 62. Evasión de los sistemas de control.	238
Tabla 63. Perturbación del servicio.	239
Tabla 64. Simulación de enfermedad.....	241
Tabla 65. Acatamiento a la Constitución y/o Estatutos.	244
Tabla 66. Actos irrespetuosos con el Rey e Instituciones.....	244
Tabla 67. Neutralidad e imparcialidad.....	246
Tabla 68. Pertenencia sindicatos y partidos políticos.	248

Tabla 69. Participación en huelgas o acciones sustitutivas.....	250
Tabla 70. Uso de las armas.	253
Tabla 71. Uniformidad.....	256
Tabla 72. Distintivos y credenciales.	256
Tabla 73. Aseo.	257
Tabla 74. Uso y empleo de medios públicos.	260
Tabla 75. Empleo para uso propio.	263
Tabla 76. Repercusión condenas penales o administrativas.	267
Tabla 77. Repercusión condenas penales o administrativas. Falta muy grave.	268
Tabla 78. Repercusión de condenas penales o administrativas. Falta grave.	269
Tabla 79. Repercusión de condenas penales/administrativas. Falta leve.....	269
Tabla 80. Reincidencia en la Guardia Civil	274
Tabla 81. Reincidencia en infracciones disciplinarias.....	275
Tabla 82. Agravación de la infracción por reincidencia.....	276
Tabla 83. Suspensión empleo/funciones con pérdida de retribuciones.	286
Tabla 84. Pérdida de puestos o inmovilización en el escalafón.....	288
Tabla 85. Pérdida de destino o traslado.	290
Tabla 86. Pérdida de retribuciones con suspensión de funciones.....	292
Tabla 87. Sanción de reprensión. Denominaciones.	294
Tabla 88. Extinción de la responsabilidad.	295
Tabla 89. Prescripción infracciones.....	298
Tabla 90. Prescripción sanciones.....	300
Tabla 91. Competencia sancionadora.	312
Tabla 92. Competencia sancionadora alumnos no tienen condición guardia civil.....	326
Tabla 93. Cancelación de notas desfavorables.	334
Tabla 94. Demarcación territorial Tribunales Militares Territoriales.....	345
Tabla 95. Sistema de recursos. Ley Disciplinaria Guardia Civil 1991.....	353
Tabla 96. Sistema de recursos. Ley Disciplinaria Guardia Civil 2007.....	354
Tabla 97. STS. Sala 5ª. Aplicación art. 7 bis CPM.....	367
Tabla 98. STS. Sala de Conflictos. Aplicación art. 7 bis CPM.	371
Tabla 99. Delitos militares y faltas muy graves. (2001-2009).....	377
Tabla 100. Tipos de delitos militares cometidos por guardias civiles. (2001-2009).....	378

ÍNDICE POR INFRACCIONES

Artículo 7. Faltas muy graves.

- Art.7.1. El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de sus funciones y la realización de actos irrespetuosos o la emisión pública de expresiones o manifestaciones contrarias al ordenamiento constitucional o al Rey y a las demás instituciones por ella reconocidas..... Pág. 242.
- Art.7.2. La violación de la neutralidad o independencia política o sindical en el desarrollo de la actuación profesional..... Pág. 245.
- Art.7.3. La promoción o pertenencia a partidos políticos o a sindicatos, así como el desarrollo de actividades políticas o sindicales..... Pág. 247.
- Art.7.4. Toda actuación que suponga discriminación o acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social. Pág,s. 170 y 172.
- Art.7.5. La obstaculización grave del ejercicio de los derechos fundamentales o de las libertades públicas. Pág. 174.
- Art.7.6. El trato inhumano, degradante, o vejatorio a las personas que se encuentren bajo su custodia o con las que se relacionen por razón del servicio..... Pág. 162.
- Art.7.7. El abuso de atribuciones que cause grave daño a los ciudadanos, a entidades con personalidad jurídica, subordinados o Administración..... Pág. 165.
- Art.7.8. La realización reiterada, en el marco de una relación de servicio, de actos de acoso psicológico u hostilidad..... Pág. 172.
- Art.7.9. La omisión de urgente auxilio, en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación o cuando se trate de un compañero en peligro. Pág,s. 153 y 201.
- Art.7.10. La falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando resulte perjudicado gravemente el servicio o se deriven consecuencias graves para la seguridad ciudadana..... Pág. 149.
- Art.7.11. La falta de presentación o puesta a disposición inmediata en la dependencia de destino o en la más próxima, en los casos de declaración de los estados de alarma o de excepción, así como, cuando así se disponga, en caso de alteración grave de la seguridad ciudadana o en supuestos de emergencia grave de protección civil..... Pág. 196.
- Art.7.12. La no comparecencia a prestar un servicio, ausentarse de él o desatenderlo, cuando por su naturaleza y circunstancias sea de especial relevancia..... Pág. 227.
- Art.7.13. Cometer un delito doloso condenado por sentencia firme, relacionado con el servicio, o cualquier otro delito que cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica..... Pág. 264.

- Art.7.14. La participación en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento del servicio..... Pág. 249.
- Art.7.15. La desobediencia grave o la indisciplina frente a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que éstas constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico..... Pág. 134.
- Art.7.16. La publicación o utilización indebida de secretos oficiales, declarados así con arreglo a la legislación específica en la materia..... Pág. 191.
- Art.7.17. Violar el secreto profesional cuando afecte a la defensa nacional o a la seguridad ciudadana, perjudique el desarrollo de la labor policial o cause daños a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas..... Pág. 191.
- Art.7.18. Desarrollar cualquier actividad que vulnere las normas sobre incompatibilidades..... Pág. 207.
- Art.7.19. Alterar o manipular los registros de imágenes o sonidos obtenidos con videocámaras..... Pág. 214.
- Art.7.20. Permitir el acceso de personas no autorizadas a las imágenes o sonidos obtenidos por cualquier medio legítimo o utilizar aquéllas o éstos para fines distintos de los previstos legalmente..... Pág. 214.
- Art.7.21. Reproducir las imágenes y sonidos obtenidos con videocámaras para fines distintos de los previstos legalmente..... Pág. 214.
- Art.7.22. Utilizar los medios técnicos regulados en la normativa legal sobre videocámaras para fines distintos de los previstos en ésta..... Pág. 214.
- Art.7.23. Prestar servicio en estado de embriaguez o bajo los efectos de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas o el consumo de los mismos durante el servicio..... Pág. 176.
- Art.7.24. La negativa injustificada a someterse a reconocimiento médico, prueba de alcoholemia o detección del consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias similares, legítimamente ordenada por la autoridad competente, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio..... Pág. 176.
- Art.7.25. La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando con ello se cause perjuicio a la Administración, a los ciudadanos o a entidades con personalidad jurídica..... Pág. 218.
- Art.7.26. Cometer falta grave, teniendo anotadas, sin cancelar, dos faltas muy graves, o una grave y otra muy grave..... Pág. 270.
- Art.7.27. No impedir que el personal subordinado realice cualquier acción u omisión tipificada como falta muy grave en la presente Ley..... Pág. 124.
- Art.7.28. Inducir a la comisión de alguna de las faltas previstas en los apartados anteriores..... Pág. 122.

Artículo 8. Faltas graves.

- Art.8.1. La comisión de actos que atenten a la dignidad de las instituciones o poderes del Estado, de las Comunidades Autónomas o Administraciones Locales, a las personas o autoridades que los encarnan o a sus símbolos; así como la observancia de conductas gravemente contrarias a la dignidad de la Guardia Civil..... Pág,s. 168 y 242.
- Art.8.2. El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo..... Pág. 165.
- Art.8.3. El impedimento, la dificultad o la limitación a los ciudadanos, a los subordinados o a las entidades con personalidad jurídica, del ejercicio de los derechos que tengan reconocidos..... Pág,s. 156, 159 y 174.
- Art.8.4. Ordenar a los subordinados la ejecución de prestaciones de tipo personal ajenas al servicio o dictar órdenes a los ciudadanos no relacionadas con el servicio..... Pág,s. 156 y 159.
- Art.8.5. La falta de subordinación. Pág. 134.
- Art.8.6. La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme..... Pág,s. 151, 153, 156 y 159.
- Art.8.7. La falta de colaboración manifiesta con otros miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad..... Pág. 149.
- Art.8.8. La violación del secreto profesional..... Pág. 191.
- Art.8.9. La emisión de informes o partes del servicio que no se ajusten a la realidad o la desvirtúen..... Pág. 218.
- Art.8.10. No comparecer a prestar un servicio, ausentarse de él, o desatenderlo..... Pág. 227.
- Art.8.11. La falta de prestación del servicio amparándose en una supuesta enfermedad, así como la prolongación injustificada de la baja para éste..... Pág. 240.
- Art.8.12. La grave perturbación del servicio..... Pág. 239.
- Art.8.13. La falta voluntaria y manifiesta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios..... Pág. 205.
- Art.8.14. La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas..... Pág. 218.
- Art.8.15. El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad..... Pág. 207.
- Art.8.16. Instalar u ordenar la instalación de videocámaras fijas o medios técnicos análogos para fines previstos por la Ley, sin cumplir todos los requisitos legales..... Pág. 214.

- Art.8.17. Incumplir las condiciones o limitaciones fijadas en la resolución por la que se autorizó la obtención de imágenes y sonidos por el medio técnico autorizado..... Pág. 214.
- Art.8.18. Utilizar u ordenar la utilización de videocámaras móviles, sin cumplir todos los requisitos exigidos por la Ley..... Pág. 214.
- Art.8.19. Conservar las grabaciones lícitamente efectuadas con videocámaras o medios técnicos análogos por más tiempo o fuera de los casos permitidos por la Ley, o cederlas o copiarlas cuando la Ley lo prohíbe..... Pág. 214.
- Art.8.20. Cualquier otra infracción a la normativa legal sobre utilización de medios técnicos de captación de imágenes y sonidos por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos..... Pág. 214.
- Art.8.21. Cualquier reclamación, petición o manifestación contrarias a la disciplina debida en la prestación del servicio o basadas en aseveraciones falsas, o formularlas con carácter colectivo..... Pág. 141.
- Art.8.22. Hacer reclamaciones o peticiones con publicidad o a través de los medios de comunicación social..... Pág. 141.
- Art.8.23. La ostentación o utilización de armas sin causa justificada, así como su uso en acto de servicio o fuera de él infringiendo los principios y normas que regulan su empleo..... Pág. 251.
- Art.8.24. Causar daño grave en la conservación de los locales, material o demás elementos relacionados con el servicio o dar lugar, por negligencia inexcusable, a su deterioro, pérdida, extravío o sustracción..... Pág. 258.
- Art.8.25. Usar para fines propios, sustraerlos para otro fin o facilitar a terceros recursos, medios o información de carácter oficial con grave perjuicio para la Administración..... Pág. 218.
- Art.8.26. La embriaguez o el consumo de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas fuera del servicio, cuando tales circunstancias tengan carácter habitual o afecten a la imagen de la Guardia Civil o de la función pública. Se entenderá que existe habitualidad cuanto estuvieren acreditados tres o más episodios de embriaguez o consumo de las sustancias referidas en un período de un año..... Pág. 176.
- Art.8.27. La superación, al inicio o durante la prestación del servicio, de una tasa de alcohol en sangre superior a 0,3 gramos por litro o de alcohol en aire espirado superior a 0,15 miligramos por litro..... Pág. 176.
- Art.8.28. La tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o similares, excepto que esa tenencia se derive de actuaciones propias del servicio..... Pág. 176.
- Art.8.29. La condena en virtud de sentencia firme por un delito doloso, siempre que no constituya infracción muy grave, o por una falta dolosa cuando la infracción penal cometida esté relacionada con el servicio, o cause daño a la Administración o a los administrados..... Pág. 264.
- Art.8.30. No impedir, en el personal subordinado, cualquier acción u omisión tipificada como falta grave en la presente Ley..... Pág. 124.

- Art.8.31. La promoción, el aliento o la participación en cualquier riña o altercado graves entre compañeros..... Pág. 153.
- Art.8.32. Cometer falta leve, teniendo anotadas, sin cancelar, dos faltas graves, o dos faltas muy graves o una grave y otra muy grave, o tres faltas cuando al menos una de ellas sea grave o muy grave..... Pág. 270.
- Art.8.33. La negligencia grave en el cumplimiento de las obligaciones profesionales o de las órdenes recibidas..... Pág,s. 138 y 212.
- Art.8.34. Eludir la tramitación o resolución de cualquier asunto profesional u omitir conscientemente una actuación a la que venga obligado por su función, destino o cargo..... Pág. 218.
- Art.8.35. La inducción a la comisión de alguna de las faltas previstas en los apartados anteriores..... Pág. 122.
- Art.8.36. El encubrimiento de la comisión de una falta muy grave..... Pág. 120.
- Art.8.37. La infracción de cualquier otro deber u obligación legal o reglamentariamente establecida que resulte inherente al cargo o a la función, cuando se produzca de forma grave y manifiesta..... Pág. 224.
- Art.8.38. La negativa a tramitar una denuncia formulada en una lengua oficial..... Pág. 203.

Artículo 9. Faltas leves.

- Art.9.1. La desconsideración o incorrección con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme..... Pág. 151, 153, 156 y 159.
- Art.9.2. La incomparecencia a prestar un servicio, la ausencia de él, la desatención o la colocación en la situación de no ser localizado para prestarlo..... Pág. 227.
- Art.9.3. El retraso, negligencia o inexactitud en el cumplimiento de los deberes u obligaciones, de las órdenes recibidas, o de las normas de régimen interior, así como la falta de rendimiento en el desempeño del servicio habitual. Pág.s. 138, 205 y 224.
- Art.9.4. La infracción de las normas sobre el deber de residencia, la desatención del llamamiento para la prestación de un servicio, la no incorporación a su Unidad con la mayor prontitud posible cuando sea requerido para ello, así como la no comunicación a su Unidad del domicilio o los datos precisos para su localización o la colocación en situación de no ser localizado..... Pág. 196.
- Art.9.5. La indiscreción en cualquier asunto del servicio..... Pág. 191.
- Art.9.6. El incumplimiento de las directrices o pautas formativas durante la instrucción o preparación para el desempeño de la labor profesiona..... Pág. 190.
- Art.9.7. El incumplimiento del horario de servicio o la falta de puntualidad en los actos de servicio, sin causa que lo justifique..... Pág. 235.
- Art.9.8. La omisión del conducto reglamentario para formular cualquier solicitud, reclamación o queja relacionadas con el servicio..... Pág. 147.
- Art.9.9. El mal uso o descuido en la conservación de los locales, material y demás elementos de los servicios, así como el incumplimiento de las normas dadas en esta materia..... Pág. 258.
- Art.9.10. El descuido en el aseo personal o el incumplimiento de las normas o instrucciones de uniformidad, así como ostentar sobre el uniforme cualquier insignia, condecoración o distintivo sin estar autorizado..... Pág. 254.
- Art.9.11. Asistir de uniforme, estando fuera de servicio, a cualquier lugar o establecimiento incompatible con la condición de Guardia Civil..... Pág. 254.
- Art.9.12. La omisión intencionada del saludo a un superior, su no devolución a un igual o inferior y el inexacto cumplimiento de las normas que lo regulan..... Pág. 222.
- Art.9.13. Cualquier clase de juego que se lleve a cabo en dependencias oficiales siempre que perjudique la prestación del servicio o menoscabe la imagen de la Institución..... Pág. 189.
- Art.9.14. No impedir, en el personal subordinado, cualquier conducta tipificada como falta leve en la presente Ley..... Pág. 124.

- Art.9.15. El trato de forma incorrecta o desconsiderada a los subordinados..... Pág. 156.
- Art.9.16. La invasión, sin razón justificada, de las competencias atribuidas a los subordinados..... Pág. 156.
- Art.9.17. La falta de diligencia en la tramitación de las denuncias, peticiones o reclamaciones, así como su no tramitación cuando hubieran sido formuladas en debida forma..... Pág.s. 141 y 203.
- Art.9.18. La falta de respeto o las réplicas desatentas a un superior..... Pág. 151.
- Art.9.19. La promoción, el aliento o la participación en cualquier riña o altercado entre compañeros..... Pág. 153.
- Art.9.20. La inducción a la comisión de alguna de las faltas previstas en los apartados anteriores..... Pág. 122.
- Art.9.21. El encubrimiento de la comisión de una falta grave o leve, sancionándose, en este último caso con la sanción de reprensión..... Pág. 120.

PROPUESTA TIPOS DISCIPLINARIOS

Grupo	Subgrupo	Leve	Grave	Muy grave	TOTAL
DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS	Acatamiento Constitución y ordenamiento jurídico	1	1	2	4
	Neutralidad e imparcialidad		1	1	1
	Pertenencia a sindicatos y partidos políticos			1	1
	Derecho de huelga			1	1
		1	2	5	8
JERARQUÍA, DISCIPLINA Y SUBORDINACIÓN	Disciplina		1	1	2
	Cumplimiento de órdenes	1	1		2
	Reclamaciones, peticiones o manifestaciones	2	1		3
	Jerarquía	1	1		2
		4	4	1	9
RELACIONES	Con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad	1	1	1	3
	Con los superiores	2	1		3
	Con los compañeros	2	2	1	5
	Con los subordinados	3	3		6
	Con los ciudadanos	1	3	1	5
	Con los detenidos	1	1	1	3
		10	11	4	25
CONDUCTA	Abuso de autoridad o atribuciones		1	1	2
	Dignidad		1		1
	Discriminación			1	1
	Acoso			2	2
	Limitación de derechos y libertades		1	1	2
	Embriaguez	1	2	2	5
	Drogadicción		2	3	5
	Reconocimientos psicofísicos			1	1
	Aseo	1			1
Juego	1			1	
		3	7	11	21
OBLIGACIONES PROFESIONALES	Formación	1			1
	Reserva en asuntos profesionales	1	2	2	5
	Disponibilidad	1		1	2
	Localización	2			2
	Residencia	1			1
	Denegación de auxilio		1	1	2
	Tramitación de denuncias	1	1		2
	Rendimiento	1	1		2
	Incompatibilidades.		1	1	2
	Obligaciones legales o reglamentarias	1	1	1	3
	Legislación sobre videocámaras.		1	1	2
	Relacionadas con los procedimientos		3	1	4
Saludo	1			1	
		10	11	8	29
RELACIONADAS CON EL SERVICIO	Abandono de servicio	2	1	1	4
	Perturbación del servicio	1	1		2
	Simulación de enfermedad		2		2
	Jornada de trabajo	1			1
		4	4	1	9
USO DE MEDIOS OFICIALES	Armas		1		1
	Uniformidad	4			4
	Uso y empleo de bienes públicos	1	1		2
	Empleo para uso propio	1	1		2
		6	3		9
REPERCUSIÓN CONDENAS PENALES O ADMINISTRATIVAS			2	2	4
REINCIDENCIA			1	1	2
TOTAL tipos disciplinarios		38	45	33	116

DERECHOS FUNDAMENTALES Y LIBERTADES PÚBLICAS.

Acatamiento a la Constitución y ordenamiento jurídico

Muy grave: *El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de sus funciones.*

La realización de actos irrespetuosos o la emisión pública de expresiones o manifestaciones contrarias al ordenamiento constitucional o al Rey y a las demás instituciones por ella reconocidas.

Grave: *La realización de actos que atenten a la dignidad de las instituciones o poderes del Estado, de las Comunidades Autónomas o Administraciones Locales, a las personas o autoridades que los encarnan o a sus símbolos.*

Leve: *La emisión de expresiones contrarias, la realización de actos levemente irrespetuosos o la adopción de actitud de menosprecio contra la Constitución, la Corona y demás órganos, instituciones y poderes o las personas y autoridades que las encarnan, la Bandera, Escudo e Himno nacionales y de las demás instituciones representativas.*

Neutralidad e imparcialidad.

Muy grave: *La violación de la neutralidad o independencia política o sindical en el desarrollo de la actuación profesional.*

Grave: *La expresión pública de opiniones que supongan infracción del deber de neutralidad en relación con las diversas opciones políticas o sindicales o que afecten al debido respeto a decisiones de Tribunales de Justicia.*

Pertenencia a sindicatos y partidos políticos.

Muy grave: *La promoción o pertenencia a partidos políticos o a sindicatos, así como el desarrollo de actividades políticas o sindicales.*

Derecho de huelga

Muy grave: *La participación en huelgas, en acciones sustitutivas de las mismas o en actuaciones concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento del servicio.*

JERARQUÍA, DISCIPLINA Y SUBORDINACIÓN

Disciplina

Muy grave: *La desobediencia grave o la indisciplina frente a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que éstas constituyan infracción manifiesta del ordenamiento jurídico.*

Grave: *La falta de subordinación.*

Cumplimiento de órdenes

Grave: *La negligencia grave en el cumplimiento de las órdenes recibidas.*

Leve: *El retraso, negligencia o inexactitud de las órdenes recibidas.*

Reclamaciones, peticiones o manifestaciones

Grave: *Cualquier reclamación, petición o manifestación contrarias a la disciplina; basadas en aseveraciones falsas; formuladas con carácter colectivo, realizadas con publicidad o a través de los medios de*

comunicación social.

Leve: *Cualquier reclamación, petición o manifestación realizada de forma o en términos irrespetuosos.*

La falta de diligencia en la tramitación de las peticiones o reclamaciones o la no tramitación, cuando hubieran sido formuladas en debida forma.

Jerarquía

Grave: *La omisión de la obligación de dar cuenta a la superioridad con la debida diligencia de todo asunto que por su entidad requiera su conocimiento o decisión urgente.*

Leve: *La omisión del conducto reglamentario para formular cualquier solicitud, reclamación o queja relacionada con el servicio.*

RELACIONES

Con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Muy grave: *La falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando resulte perjudicado gravemente el servicio o se deriven consecuencias graves para la seguridad ciudadana.*

Grave: *La falta de colaboración manifiesta con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

Leve: *La desconsideración o incorrección con los demás miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

Con los superiores

Grave: *La grave desconsideración con los superiores, en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme.*

Leve: *La desconsideración o incorrección con los superiores, en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

La falta de respeto o las réplicas desatentas a un superior.

Con los compañeros

Muy grave: *La omisión de urgente auxilio cuando se trate de un compañero en peligro.*

Grave: *La grave desconsideración con los compañeros, en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme.*

La promoción, el aliento o la participación en cualquier riña o altercado grave entre compañeros.

Leve: *La desconsideración o incorrección con los compañeros, en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

La promoción, el aliento o la participación en cualquier riña o altercado entre compañeros.

Con los subordinados

Grave: *El impedimento, la dificultad o la limitación a los subordinados en el ejercicio de los derechos que tengan reconocidos.*

Ordenar a los subordinados la ejecución de prestaciones de tipo personal ajenas al servicio.

La grave desconsideración con los subordinados, en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme.

Leve: *La desconsideración o incorrección con los subordinados, en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

El trato incorrecto o desconsiderado con los subordinados.

La invasión, sin razón justificada, de las competencias atribuidas a los subordinados.

Con los ciudadanos

Muy grave: *El trato inhumano, degradante, o vejatorio a las personas con las que se relacionen por razón del servicio.*

Grave: *El impedimento, la dificultad o la limitación a los ciudadanos del ejercicio de los derechos que tengan reconocidos.*

Dar órdenes a los ciudadanos, no relacionadas con el servicio.

La grave desconsideración con los ciudadanos en el ejercicio de sus funciones, con ocasión de ellas o vistiendo de uniforme.

Leve: *La desconsideración o incorrección con los ciudadanos en el ejercicio de las funciones, con ocasión de aquéllas o vistiendo de uniforme.*

Con los detenidos

Muy grave: *El trato inhumano, degradante, o vejatorio a las personas que se encuentren bajo su custodia.*

Grave: *La grave desconsideración con las personas que se encuentren bajo su custodia.*

Leve: *La desconsideración o incorrección con las personas que se encuentren bajo su custodia.*

CONDUCTA

Abuso de autoridad o atribuciones

Muy grave: *El abuso de atribuciones o de autoridad que cause grave daño a los ciudadanos, a entidades con personalidad jurídica, a los subordinados o a la Administración.*

Grave: *El abuso de atribuciones o de autoridad.*

Dignidad

Grave: *La observancia de conductas gravemente contrarias a la dignidad de la Guardia Civil.*

Discriminación

Muy grave: *Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

Acoso

Muy grave: *Toda actuación que suponga acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, sexo, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

La realización reiterada, en el marco de una relación de servicio, de actos de acoso psicológico u hostilidad.

Limitación de derechos y libertades

Muy grave: *La obstaculización grave del ejercicio de los derechos fundamentales o de las libertades públicas.*

Grave: *El impedimento, la dificultad o la limitación a los ciudadanos, a los subordinados o a las entidades con personalidad jurídica, del ejercicio de los derechos que tengan reconocidos.*

Embriaguez

Muy grave: *Prestar servicio en estado de embriaguez.*

La negativa injustificada a someterse a prueba de alcoholemia, legítimamente ordenada por la autoridad competente, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio.

Grave: *La embriaguez fuera del servicio, cuando tales circunstancias tengan carácter habitual o afecten a la imagen de la Guardia Civil o de la función pública. Se entenderá que existe habitualidad cuando estuvieren acreditados tres o más episodios de embriaguez en un período de un año.*

La superación, al inicio o durante la prestación del servicio, de una tasa de alcohol en sangre superior a 0,3 gramos por litro o de alcohol en aire espirado superior a 0,15 miligramos por litro.

Leve: *El consumo de bebidas alcohólicas durante el servicio.*

Drogadicción

Muy grave: *Prestar servicio bajo los efectos de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas*

El consumo de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas durante el servicio.

La negativa injustificada a someterse a pruebas de detección del consumo de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias similares, legítimamente ordenada por la autoridad competente, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio.

Grave: *El consumo de estupefacientes o sustancias tóxicas o psicotrópicas fuera del servicio, cuando tales circunstancias tengan carácter habitual o*

afecten a la imagen de la Guardia Civil o de la función pública. Se entenderá que existe habitualidad cuanto estuvieren acreditados tres o más episodios de consumo de las sustancias referidas en un período de un año.

La tenencia de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas o similares, excepto que esa tenencia se derive de actuaciones propias del servicio.

Reconocimientos psicofísicos

Muy grave: *La negativa injustificada a someterse a reconocimiento, a fin de constatar la capacidad psicofísica para prestar servicio.*

Aseo

Leve: *El descuido en el aseo personal.*

Juego

Leve: *Cualquier clase de juego que se lleve a cabo en dependencias oficiales siempre que perjudique la prestación del servicio o menoscabe la imagen de la Institución.*

OBLIGACIONES PROFESIONALES

Formación

Leve: *El incumplimiento de las directrices o pautas formativas durante la instrucción o preparación para el desempeño de la labor profesional.*

Reserva en asuntos profesionales

Muy grave: *La publicación o utilización indebida de secretos oficiales, declarados así con arreglo a la legislación específica en la materia.*

La violación del secreto profesional cuando afecte a la defensa nacional o a la seguridad ciudadana, perjudique el desarrollo de la labor policial o cause daños a personas físicas o jurídicas, públicas o privadas.

Grave: *La violación del secreto profesional.*

Usar para fines propios, sustraerlos para otro fin o facilitar a terceros información de carácter oficial con grave perjuicio para la Administración.

Leve: *La indiscreción en cualquier asunto del servicio.*

Disponibilidad

Muy grave: *La falta de presentación o puesta a disposición inmediata en la dependencia de destino o en la más próxima, en los casos de declaración de los estados de alarma o de excepción, así como, cuando así se disponga, en caso de alteración grave de la seguridad ciudadana o en supuestos de emergencia grave de protección civil.*

Leve: *La no incorporación a su Unidad con la mayor prontitud posible cuando sea requerido para ello.*

Localización

Leve: *La no comunicación a su Unidad del domicilio o los datos precisos para su localización.*

La colocación en situación de no ser localizado.

Residencia

Leve: *La infracción de las normas sobre el deber de residencia.*

Denegación de auxilio

Muy grave: *La omisión de urgente auxilio, en aquellos hechos o circunstancias graves en que sea obligada su actuación.*

Grave: *La negativa injustificada a prestar la colaboración solicitada con ocasión de un servicio, siempre que no constituya falta muy grave.*

Tramitación de denuncias

Grave: *La negativa a tramitar una denuncia formulada en una lengua oficial.*

Leve: *La falta de diligencia en la tramitación de las denuncias, así como su no tramitación cuando hubieran sido formuladas en debida forma.*

Rendimiento

Grave: *La falta voluntaria y manifiesta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios.*

Leve: *La falta de rendimiento en el desempeño del servicio habitual.*

Incompatibilidades

Muy grave: *Desarrollar cualquier actividad que vulnere las normas sobre incompatibilidades.*

Grave: *El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad.*

Obligaciones legales o reglamentarias

Muy grave: *La infracción de cualquier otro deber u obligación legal o reglamentariamente establecida que resulte inherente al cargo o a la función, cuando se produzca de forma grave y manifiesta.*

Grave: *La infracción de cualquier otro deber u obligación legal o reglamentariamente establecida que resulte inherente al cargo o a la función.*

Leve: *El retraso, negligencia o inexactitud en el cumplimiento de los deberes u obligaciones o de las normas de régimen interior.*

Legislación sobre videocámaras

Muy grave: *Las infracciones tipificadas como muy graves en la legislación sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos.*

Grave: *Las infracciones a lo dispuesto en la legislación sobre utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, no constitutivas de falta muy grave.*

Relacionadas con los procedimientos

Muy grave: *La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando con ello se cause perjuicio a la Administración, a los ciudadanos o a entidades con personalidad jurídica.*

Grave: *La emisión de informes o partes del servicio que no se ajusten a la realidad o la desvirtúen.*

La intervención en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.

Eludir la tramitación o resolución de cualquier asunto profesional u omitir conscientemente una actuación a la que venga obligado por su función, destino o cargo.

Saludo

Leve: *La omisión intencionada del saludo a un superior, su no devolución a un igual o inferior y el inexacto cumplimiento de las normas que lo regulan.*

RELACIONADOS CON EL SERVICIO

Abandono del servicio

Muy grave: *La incomparecencia a prestar un servicio, la ausencia de él o la desatención, cuando por su naturaleza y circunstancias sea de especial relevancia.*

Grave: *La incomparecencia a prestar un servicio, la ausencia de él o la desatención.*

Leves: *La colocación en la situación de no ser localizado para prestar un servicio.*

La desatención del llamamiento para la prestación de un servicio.

Perturbación del servicio

Grave: *La grave perturbación del servicio.*

Leve: *La leve perturbación del servicio.*

Simulación de enfermedad

Grave: *La falta de prestación del servicio amparándose en una supuesta enfermedad*

La prolongación injustificada de la baja para el servicio.

Jornada de trabajo

Leve: *El incumplimiento del horario de servicio o la falta de puntualidad en los actos de servicio, sin causa que lo justifique.*

USO DE MEDIOS OFICIALES. Armas

Grave: *La ostentación o utilización de armas sin causa justificada, así como su uso en acto de servicio o fuera de él infringiendo los principios y normas que regulan su empleo.*

Uniformidad

Leve: *El incumplimiento de las normas o instrucciones de uniformidad.*
La ostentación sobre el uniforme cualquier insignia, condecoración o distintivo sin estar autorizado.
La asistencia de uniforme, estando fuera de servicio, a cualquier lugar o establecimiento incompatible con la condición de Guardia Civil.
La exhibición de los distintivos de identificación sin causa justificada.

Uso de bienes públicos

Grave: *Causar daño grave en la conservación de los locales, material o demás elementos relacionados con el servicio o dar lugar, por negligencia inexcusable, a su deterioro, pérdida, extravío o sustracción.*

Leve: *El mal uso o descuido en la conservación de los locales, material y demás elementos de los servicios, así como el incumplimiento de las normas dadas en esta materia.*

Empleo para uso propio

Grave: *El uso para fines propios, la sustracción para otro fin o facilitar a terceros recursos, medios de carácter oficial con grave perjuicio para la Administración.*

Leve: *El uso para fines propios, la sustracción para otro fin o facilitar a terceros recursos, medios de carácter oficial.*

REPERCUSIÓN CONDENAS PENALES O ADMINISTRATIVAS

Muy grave: *La condena en virtud de sentencia firme por un delito doloso, relacionado con el servicio.*
La condena en virtud de sentencia firme por cualquier delito que cause grave daño a la Administración, a los ciudadanos o a las entidades con personalidad jurídica.

Grave: *La condena en virtud de sentencia firme por un delito doloso, siempre que no constituya infracción muy grave.*
La condena en virtud de sentencia firme por una falta dolosa cuando esté relacionada con el servicio, o cause daño a la Administración o a los administrados.

REINCIDENCIA

Muy grave: *La comisión de una falta grave, teniendo anotadas, sin cancelar, dos faltas muy graves, o una grave y otra muy grave.*

Grave: *La comisión de una falta leve, teniendo anotadas, sin cancelar, dos faltas grave, o dos faltas muy graves; o una grave y otra muy grave; o tres faltas cuando al menos una de ellas sea grave o muy grave; o cuatro leves.*