PANEL DE EXPERTOS

LA GUARDIA CIVIL EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

GUARDIA CIVIL

CUGC
CENTRO UNIVERSITARIO DE LA GUARDIA CIVIL

CUERPO DE GENERALES DE CARABINEROS

Presidente Grl. Insp. (r) Patricio Reyes Morales
Vicepresidente Grl. (r) Camilo Castro Nustas

Autor:
Teniente Coronel de la Guardia Civil José Luis Cano Camarero
Coordinación:
General (r) de Carabineros Rafael Rojas Agurto
Teniente Coronel de la Guardia Civil Anselmo del Moral Torres
Subdirector del Centro Universitario de la Guardia Civil

LA GUARDIA CIVIL EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

ÍNDICE

RESUMEN 1
ABSTRACT 1
1. ORIGEN DE LA GUARDIA CIVIL Y FUNDACIÓN 3
2. LA GUARDIA CIVIL DESPUÉS DE LA GUERRA CIVIL 4
3. EL PERIODO CONSTITUYENTE 5
4. EL TEXTO CONSTITUCIONAL 7
5. LAS LEYES ORGÁNICAS DE DESARROLLO 12
5.1. LA REGULACIÓN DEL PODER MILITAR 12
5.2. La Concreción del Modelo de Seguridad Pública 16
6. LA FORTALEZA DE LA INSTITUCIÓN 19
7. EPÍLOGO 22

RESUMEN

El sistema político constitucional español actual, que este año cumple su cuarenta y tres aniversarios, es el origen del periodo más sereno y pacífico de la historia de España. La Guardia Civil es una institución con la que el Estado ha dado respuesta a los retos de la seguridad interior desde los albores de la Edad Contemporánea. El artículo rememora cuál es el origen de esta Institución, analiza en qué términos el legislador ha situado a la Guardia Civil dentro del ordenamiento jurídico actual y pone de manifiesto su fortaleza a lo largo de estas cuatro décadas Para cumplir este programa se glosan los inicios de la Guardia Civil, su fundación, se describe cuál era el estado de situación de la Guardia Civil en el sistema político anterior, se aborda el periodo constituyente poniendo de manifiesto cuáles fueron los puntos discrepantes que fueron objeto de debate así como en las leyes orgánicas de desarrollo así como las soluciones adoptadas por el legislativo. Finalmente, se identifican cómo, desde el punto de vista interpretativo la judicatura ha tratado la cuestión clave, su naturaleza militar, y cuáles han sido los resultados de este análisis.

Palabras clave: Constitución Española, Guardia Civil, Fuerzas Armadas, Competencias, Naturaleza.

ABSTRACT

Spanish current constitutional politic system, which is nowadays commemorating 43 years, is in the origin of the most calm and pacific historic period in the nation. From the beginning of the Contemporary age, Guardia Civil is a Spanish Institution who has served as a tool to respond to the main challenges faced in the Spanish Security. This article remembers which is the origin of this institution, analyses in which terms has the fathers of the Constitution situated Guardia Civil inside the constitutional system, and draws attention to the strength he has along the years. In order to accomplish this programme the foundation years of Guardia Civil are described, the situation of the Institution in the previous authoritarian state is remembered. Then the constituent period is approached highlighting the discrepant points of view debated at the sessions of The Spanish Parliament and The Spanish Senate. The Organic laws of development are also evaluated identifying the differences raised among de Members of Parliament and the solutions given. And finally the jurisprudence that distills the interpretation of the High Courts represents the renewal of the permanent soul of the Institution.

Keywords: Spanish Constitution, Civil Guard, Armed Forces, Competencies, Nature.

LA GUARDIA CIVIL EN EL SISTEMA POLÍTICO ESPAÑOL

En 2021 se conmemorará el cuarenta y tres aniversarios de la Constitución Española, aprobada en referéndum nacional celebrado el 6 de diciembre de 1978. La entrada en vigor de esta norma, que constituye la clave de bóveda sobre la que descansa el ordenamiento jurídico español, representa el eje sobre el que España evolucionó, desde el régimen político anterior hasta el sistema político actual, de monarquía parlamentaria basada en los principios constitucionales que conforman el Estado Social y Democrático de Derecho.

Tradicionalmente, se ha puesto el acento en el valor añadido que la Constitución de 1978 ha aportado en cuanto a reconocimiento de derechos, consagración de la división de poderes y al establecimiento de las bases de una nueva organización política y territorial. No obstante, la promulgación de la norma suprema también tuvo que interpretar, incorporar y fijar las funciones de instituciones de derecho público que, encontrándose vinculadas directamente con la creación del Estado Liberal, nunca fueron patrimonio de un sistema político concreto. Este es el caso de la Guardia Civil, creada en 1844 como cuerpo especial destinado a la eficaz protección de personas y propiedades, y que en 1978 ya acumulaba 134 años de servicio, en las Españas de ambos hemisferios[1] y a lo largo de sistemas políticos diversos, tanto monárquicos como republicanos.

La trayectoria corporativa de más de 177 años ofrece una oportunidad para reflexionar sobre **cómo se llevó a cabo la incorporación del Benemérito Instituto al sistema político actual,** y cuál es el balance de su situación dentro del actual sistema institucional del Estado.

Desde una perspectiva metodológica una Institución de derecho público se define por sus principales características, relacionadas con aquello que le distingue, y por cuál es su función en la vida en común. En consecuencia, en el análisis de la incorporación de la Guardia Civil al sistema constitucional se llevará a cabo prestando singular atención a las características que singularizan a la Institución, así como a sus funciones y/o cometidos

[1] En la isla de Cuba la Guardia Civil llegó a tener desplegados 5280 efectivos. Recuperado de la web: https://www.guardiacivil.es/es/institucional/Conocenos/Cooperacion_Internacional/Historia_en_el_mundo/index.html

Por otro lado, el hito constitucional de 1978 no puede entenderse ajeno al sistema político que venía a sustituir, ni tampoco al contexto social y político en el que se generó. En consecuencia, el estudio de la cuestión debe recorrer un itinerario análogo, basada en la identificación de la época fundacional, la herencia institucional precedente, el análisis sucesivo de las iniciativas de la legislatura constituyente y la culminación regulatoria con la satisfacción de las cuestiones que la Constitución endosa al procedimiento de la ley orgánica.

1. ORIGEN DE LA GUARDIA CIVIL Y FUNDACIÓN

Al finalizar la Guerra de la Independencia española contra Francia (1808-1914), la debilidad del Estado hace que la inseguridad se apodere de las vías de comunicación. Los bandoleros habían sido un mal endémico en España desde la época romana y un fenómeno muy extendido durante el periodo musulmán, pero es desde 1814 cuando se adueñan literalmente de los caminos del país. En la guerra se había utilizado como método de lucha la guerrilla (la propia palabra surge en este conflicto), lo que provoca que, acabadas las hostilidades, queden diseminados por las zonas más agrestes de la España peninsular grupos de excombatientes, desertores y delincuentes liberados que, inadaptados a la vida civil, hacen del bandolerismo su forma de vida.

La gravedad del fenómeno hace que se intente establecer un cuerpo de policía de ámbito nacional que vele por la seguridad pública. En el contexto europeo dos tendencias habían tomado forma. Por un lado, la británica, que defendía un modelo policial de naturaleza civil y, por otro lado, la francesa, que encerraba el carácter eminentemente militar del modelo.

En 1820 el teniente general D. Pedro Agustín Girón y de las Casas, primer Duque de Ahumada es nombrado Ministro de la Guerra. Desde este puesto concibe un proyecto de Instituto armado para el mantenimiento del orden público: la Legión de Salvaguardias Nacionales que, inspirada en la Gendarmería Nacional francesa, debería combatir la delincuencia y garantizar la libre circulación de bienes y personas. Este proyecto no fue aprobado por las Cortes Generales por diversos avatares políticos, pero sin duda inspiró a su hijo, el segundo Duque de Ahumada, en su idea de la futura Guardia Civil.

En 1844, el gobierno de Luis González Bravo había suprimido la Milicia Nacional lo que hacía cada vez más necesaria una institución de carácter nacional independiente de las oscilaciones de los distintos gobiernos. Así, el 28 de marzo de 1844, se produce el momento histórico de la creación oficial de la Guardia Civil cuando, por Real Decreto, se crea un “cuerpo especial de fuerza armada”, bajo la dependencia del Ministerio de la Gobernación y con “la denominación de Guardias Civiles”. A los efectos de organizar esta nueva fuerza se comisiona al mariscal de campo D. Francisco Javier Girón y Ezpeleta, II Duque de Ahumada.

El Duque de Ahumada, el 20 de abril de 1844 emite un informe sobre cómo debería ser el proceso de organización de la Guardia Civil, y de cuya aceptación hacía depender su vinculación al proyecto. En este informe sugiere la necesidad de basar la creación del Cuerpo en la calidad por lo que recomienda cubrir la plantilla paulatina y selectivamente para garantizar la excelencia del personal. Suya es la siguiente cita: "servirán más y ofrecerán más garantías de orden cinco mil hombres buenos que quince mil, no malos, sino medianos que fueran". El reto que plantea el Duque de Ahumada es poner en marcha una institución que, caracterizada por su eficiencia y, en términos del Real Decreto, se destine "… a proteger eficazmente las personas y las propiedades".

El informe provocó la derogación inmediata del decreto anterior, que ni siquiera entró en vigor, para dar lugar al definitivo Real Decreto de 13 de mayo, presentado por el Presidente de Gobierno y Ministro de la Guerra, D. Ramón María Narváez, auténtico decreto fundacional de la Guardia Civil.

Este Decreto establecía, en su primer artículo que la Guardia Civil dependía del Ministerio de la Guerra por lo concerniente a su organización, personal, disciplina, material y percibo de sus haberes y del ministerio de la Gobernación en lo relativo al servicio.

De esta manera la Guardia Civil vio la luz como un Cuerpo militar, prestando servicio de seguridad pública bajo la autoridad del poder civil. Una organización que la Institución militar ponía a disposición del Gobierno como "última ratio regis" de la seguridad interior en tiempo de paz y que iniciaría una historia que, a día de hoy, ya cuenta con 177 años de vida.

2. LA GUARDIA CIVIL DESPUÉS DE LA GUERRA CIVIL

La Guardia Civil, como el resto de instituciones del Estado que prestaban un servicio con despliegue en el territorio, quedó dividida en dos durante la Guerra Civil (1936-1939) que tuvo lugar en España a mediados del siglo XX. El balance final fue dramático. El recuento de bajas del Cuerpo en ambos bandos arroja la cifra escalofriante de 2.714 muertos y 4.117 heridos, lo que supone el 20 % de sus efectivos iniciales. Durante la guerra el Instituto había continuado existiendo como tal en el bando nacional mientras que en el republicano se reorganizó, en un principio como Guardia Nacional Republicana[2], y más tarde, en diciembre de 1936, fue disuelta al crearse un único Cuerpo de Seguridad[3].

[2] Decreto de 30 de agosto de 1936. Gaceta de Madrid n. 244, de 31 de agosto de 1936.

[3] Esta disolución fue iniciada mediante Decreto de 26 de diciembre de 1936 (Gaceta de la República n. 362, de 27 de diciembre de 1936), y consumada mediante Decreto de 12 de agosto de 1937 (Gaceta de la República n. 225, de 13 de agosto de 1937)

Con la finalización del conflicto bélico el nuevo régimen político abordó la reorganización de las Instituciones del Estado. En este contexto, la Jefatura del Estado mediante Ley de 15 de marzo de 1940 llevaba a cabo una **valoración de la Guardia Civil en su actividad como fuerza de orden público que determinaba su permanencia** asumiendo los cometidos y personal del disuelto Cuerpo de Carabineros[4] y **disponiendo su actuación en cuatro ejes:** el ejercicio de la vigilancia y prevención fuera de las poblaciones, la vigilancia de costas y fronteras y la represión del contrabando, la persecución de delincuentes en todo momento y lugar, y la previsión y represión de cualquier movimiento subversivo. De esta manera, junto a la presencia en el ámbito rural y la asunción de los cometidos del Cuerpo de Carabineros, la facultad de persecución de delincuentes reafirmaba sus cometidos de policía criminal, y la responsabilidad con respecto a la subversión renovaba la razón de ser del Instituto como último recurso del Estado en tiempo de paz. En este sentido, conviene recordar el valor geoestratégico de España teniendo en cuenta su situación central en el escenario europeo, y la pretendida neutralidad bélica ante la Segunda Guerra Mundial.

Desde una perspectiva institucional, la Ley Orgánica del Estado[5] situaba a la Guardia Civil como Cuerpo integrante de las Fuerzas Armadas (FAS), bien por su pertenencia orgánica al Ejército, o bien por su empleo como Fuerza de Orden Público.

3. EL PERIODO CONSTITUYENTE

El fallecimiento de Francisco Franco, el 20 de noviembre de 1975, dio inicio al periodo de reforma política y jurídica que se ha venido a conocer como “Transición Española”.

Durante este periodo de tiempo, de una manera precedente y simultánea al alumbramiento de la nueva Constitución, la estructura de la seguridad interior del Estado fue objeto de revisión desde un punto de vista político, así como también tuvo lugar su concreción e incorporación al ordenamiento jurídico.

En el ámbito del consenso político, durante 1977 fueron objeto de negociación y firma los llamados **Pactos de la Moncloa**. En estos pactos, concretamente en el Acuerdo sobre el Programa de Actuación Jurídica y Política, se establecían los principios informadores del orden público, y la reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público.

En particular, en cuanto a la reorganización de los cuerpos y fuerzas de orden público, en este instrumento político se establecía la existencia de dos grandes sectores de Cuerpos

[4] Esta Institución había sido fundada en 1829 con la denominación de Real Cuerpo de Carabineros del Reino, y tenía la misión de auxiliar a los ministros de Rentas Reales en la persecución del contrabando y en cualquier otra malversación a la Hacienda Real.

[5] Art. 37 de la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero. BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO n. 9, de 11 de enero de 1967.

y Fuerzas, que pasarían a denominarse de Orden Público. De una parte, un Cuerpo civil (el Cuerpo General de Policía) y de la otra, dos Cuerpos militares (la Policía Armada y la Guardia Civil).

Por otro lado, el contenido de este Acuerdo llevaba a cabo una incipiente distribución funcional y territorial de competencias que situaba a la Guardia Civil, territorialmente, fuera de los grandes núcleos de población, y funcionalmente, asociada a la disciplina del tráfico, armas y explosivos, resguardo fiscal y de fronteras.

Pero la legislatura constituyente también especificó cómo debería ser el nuevo modelo de seguridad interior mediante la promulgación de una Ley de Policía. Los trámites de elaboración de esta ley comenzaron el 30 de marzo de 1978, y su aprobación definitiva coincidió en el tiempo con la de la propia Constitución, publicándose con la referencia de **Ley 55/1978, 1 de diciembre, de la Policía**[6]**.**

Esta Ley disponía que la Guardia Civil era integrante de los Cuerpos de Seguridad del Estado, al que también pertenecía la Policía. La norma asignaba tres cometidos principales a los Cuerpos de Seguridad: orden público, prevención e investigación de los delitos y colaboración institucional en la resolución de conflictos y calamidades públicas[7]. A continuación, **y por primera vez en un instrumento regulatorio, se establece una distribución territorial y funcional de cometidos entre fuerzas dedicadas a la seguridad interior.**

Respecto de la distribución territorial, a la Guardia Civil le correspondería ejercer los cometidos principales de los Cuerpos de Seguridad en los términos municipales en los que no se supere una cifra de población de derecho que determine el Gobierno.

En cuanto a la distribución de cometidos, desde la perspectiva estrictamente funcional, la Guardia Civil continuaría desarrollando los cometidos relacionados con la legislación sobre armas y explosivos, costas y fronteras y resguardo fiscal, así como vigilancia del tráfico en las vías interurbanas. Además, de manera novedosa, se le asignarían por ley, la custodia de puertos y aeropuertos, la vigilancia exterior de establecimientos penitenciarios y de edificios públicos que lo requieran, así como de protección civil. Por su parte, a la Policía[8] le correspondería lo relacionado con la expedición de documentos de identidad y pasaporte, la entrada y salida de personas de territorio nacional, así como las relacionadas con la legislación sobre extranjería[9].

6 BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO n. 293, de 8 de diciembre de 1978.

7 Artículo Segundo.2 de la Ley 55/1978, 1 de diciembre, de la Policía.

8 Integrada por el Cuerpo Superior de Policía y por la Policía Nacional.

9 Artículo Cuarto.1 de la Ley 55/1978, 1 de diciembre, de la Policía.

La distribución funcional cumplía la misión de establecer, en una sola norma, **el control completo e integral en todo el territorio nacional de determinadas actividades públicas consideradas de interés para la seguridad** asociadas, bien a una obligación ciudadana (necesidad de encontrarse identificado, entrada y salida de personas, entrada y salida de mercancías) o bien a un espacio físico concreto (costas, fronteras, puertos, aeropuertos, edificios públicos…).

El trámite parlamentario estuvo ajeno a cualquier controversia, quedando aprobado el dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado por unanimidad[10], siendo aprobada la Ley por el Senado el 8 de noviembre[11] y por el Congreso[12] el 9 de noviembre de 1978.

4. EL TEXTO CONSTITUCIONAL

La Constitución entró en vigor el 29 de diciembre de 1978, una vez ratificada en referéndum nacional el 6 de diciembre y sancionada por el Jefe del Estado. Este hito era la culminación de un proceso iniciado diecinueve meses antes, en cuyo debate estuvo presente la posición institucional que la Guardia Civil debía ocupar en el sistema político en ciernes.

El Congreso de los Diputados formado en las elecciones generales de 15 de junio de 1977 hizo uso de su derecho su iniciativa constitucional aprobando, en la sesión de 26 de julio de 1977, la creación de una “Comisión Constitucional”.

El 1 de agosto de 1977 tuvo lugar la constitución de la referida “Comisión Constitucional” y la designación de la Ponencia encargada de redactar el Anteproyecto de Constitución. La Ponencia Constitucional tuvo reuniones durante los meses de septiembre a diciembre de 1977, manteniendo sus trabajos carácter reservado.

El 5 de enero de 1977 fue publicado el Anteproyecto de Constitución redactado por la Ponencia. El referido anteproyecto ya dedica un artículo dentro de su parte dogmática (artículo décimo) a identificar quiénes son las Fuerzas Armadas (FAS), cuál es su misión, así como a determinar una reserva de ley orgánica para la regulación de las bases de la organización militar.

Su texto original era el siguiente:

---

[10] El 2 de noviembre de 1978, la Presidencia de las Cortes, tomaba nota de la aprobación del Dictamen de la Comisión Mixta Congreso-Senado y lo publicaba en el BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES de 6 de noviembre de 1977.

[11] En el Senado fue aprobada por ciento cuarenta y cuatro votos a favor y ninguno en contra, con dos abstenciones.

[12] En el Congreso de los Diputados fue aprobada por doscientos veintiún votos a favor, un voto en contra y dos abstenciones.

"Art. 10:
1. 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.
2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar dentro de los principios de la presente Constitución."

Por otro lado, también dedica un artículo dentro de su parte orgánica (artículo ciento dos) a establecer la existencia de unas Fuerzas de Orden Público, con una misión determinada, así como a determinar una reserva de ley orgánica para la regulación de las funciones, principios básicos de actuación y estatuto de las Fuerzas de Orden Público.

El texto original del artículo de las Fuerzas de Orden Público era el siguiente:

"Art. 102:
1. Las Fuerzas de orden público, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión defender el ordenamiento constitucional, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos y garantizar la seguridad personal de éstos.
2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatuto de las Fuerzas de orden público".

En consecuencia, desde esta fase de anteproyecto, se generaba una situación en la **que las características institucionales de la Guardia Civil la situaban en dos ramos de actividad que distinguía la Constitución**. De una parte, las FAS, Institución situada dentro del conjunto de principios que determinan la configuración política y territorial del Estado, y en cuya misión descansa la supervivencia del régimen político y de la nación. De otra parte, las Fuerzas de Orden Público, instrumento identificado dentro de la estructura del poder ejecutivo, y orientada a la protección de los derechos de los ciudadanos y su seguridad personal. La iniciativa constitucional, a priori, situaba la naturaleza institucional del Cuerpo en el artículo de las FAS, y sus funciones ordinarias dentro de las asignadas a las Fuerzas de Orden Público.

La existencia del concepto y de la misión de las FAS, y su diferenciación explícita de los cometidos relacionados con la seguridad interior, situados en dos artículos, y en dos lugares distintos de la Carta Magna **generaría el debate y controversia sobre la situación institucional de la Guardia Civil.** De hecho, ya junto a la publicación del anteproyecto uno de los votos particulares ya se refería a esta cuestión[13].

[13] Votos Particulares del Grupo Parlamentario Alianza Popular. BOLETÍN DE LAS CORTES de 5 de enero de 1978.

Concretamente, el Voto Particular del Sr. Fraga Iribarne proponía, en lo que respecta al artículo décimo la **eliminación de la enumeración de los tres Ejércitos,** exponiendo que todavía *"no se conocía cuál sería la orgánica futura de las FAS, así como la de la Guardia Civil, que participa a la vez de la condición de fuerza militar y fuerza de orden público"*. También este voto particular se extendería al artículo 102 en el que se proponía añadir al final del mismo *"... sin perjuicio de su conexión con las Fuerzas Armadas cuando corresponda",* justificando esta adición *"a los estados de excepción (estado de sitio) y a la tradicional dependencia mixta de la Guardia Civil, que debe conservarse".*

El informe de la Ponencia del Anteproyecto no modificó el artículo 10, y el Sr Fraga mantuvo su voto particular. En el consiguiente debate en el seno de la *"Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas".* Para ilustrar lo innecesario de la identificación explícita de los Ejércitos, el parlamentario refería la reciente creación del Ejército del Aire y la expectativa de que se crearan otro tipo de ramas de las FAS, como la aeroespacial. Concluía pidiendo que el artículo hablara solamente de FAS sin ninguna enumeración, que pudiera ser cambiada dentro de unos meses o años. El voto particular fue rechazado.

El Sr. Fraga Iribarne mantuvo su voto particular con respecto al artículo de las FAS (antiguo artículo décimo), al objeto de que el Pleno del Congreso debatiera sobre el mismo. Así, en el mes de julio de 1978, en el debate en el Pleno del Congreso los argumentos de Fraga fueron análogos a los del debate en Comisión[14] obteniendo respuestas del Grupo Parlamentario Unión de Centro Democrático (GPUCD), así como del Grupo Parlamentario Socialista (GPS).

Desde GPUCD, el Sr. Llorens Barges, respecto de la posibilidad de incluir a la Guardia Civil en la relación de las FAS, respondió argumentando que se trataba de *"un tema más complejo",* y *propuso que "el asunto fuera tratado más adelante, en la ley orgánica a que se hace mención en el propio proyecto, o en otras leyes posteriores"*.

En lo que respecta al PS, el Sr. Solana Madariaga expuso que la ausencia de la Guardia Civil de la relación de componentes de las FAS no debía ser *"una preocupación"*, pues *"todos están citados cuando se está hablando de la defensa (…) puesto que es un tema de todo el pueblo y de todos los Organismos del Estado"*.

El Sr. Fraga tomó la palabra para, entre otros asuntos, dar réplica al Sr. Solana Madariaga, respecto de la afirmación en la que éste último incluía a la Guardia Civil como un elemento más de la defensa nacional, *"colaborando como todos los ciudadanos"*. En este sentido, el Diputado del Grupo de Alianza Popular expuso que no le parecía bien que la afirmación de "como todos los ciudadanos" (en referencia a la Guardia Civil) porque no se correspondía *"a los hechos; ni es ésta la situación de la gendarmería, ni de los carabinieri en otros países; ni los muertos en los cuarteles asaltados y en los coches dinamitados, por los*

[14] CORTES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria. 5 de julio de 1978.

enemigos de la unidad". Concluía entendiendo que *"hubiera sido muy afortunado dejar este asunto más claro".*

El Diputado de UCD, Sr. Llorens Barges, concluía el tratamiento de la cuestión en el Congreso de los Diputados expresando que la ausencia de la Guardia Civil en la relación de las FAS *"no le inspiraban ninguna preocupación (…) porque realmente la Guardia Civil, y esto es un caso claro, de hecho, es un Cuerpo estrictamente militar. Es un Cuerpo Militar que lo manda un Teniente General del Ejército, cuyos oficiales y cuyos mandos provienen de la Academia General Militar al igual que los demás Cuerpos del Ejército; que figura como tal en el organigrama del Ministerio de Defensa, y cuyas funciones, según sus propias ordenanzas, si bien en tiempos de paz pueden tener la de colaborar a las órdenes del Ministerio del Interior, en tiempo de guerra se transforma, también al lado de las restantes FAS, en Ejército de Tierra. Por consiguiente, no ha lugar a esa preocupación".*

El voto particular del Sr. Fraga Iribarne fue rechazado por doscientos noventa y cinco votos en contra, diecisiete votos a favor y dos abstenciones.

En lo que respecta a las Fuerzas de Orden Público, el artículo ciento dos salió del trámite del Congreso modificado sustituyendo el término *"Fuerzas de Orden Público*" por el término *"Cuerpos de Seguridad".*

Finalizado el trámite del Congreso, el anteproyecto pasó al Senado. Las enmiendas del Senado fueron estudiadas en agosto de 1978 y debatidas en la *"Comisión de Constitución"* durante agosto y septiembre. En este caso, fueron contabilizadas seis enmiendas expresas al apartado primero del artículo octavo (de las FAS), y cuatro enmiendas al apartado primero del artículo noventa y siete (de las Fuerzas de Seguridad). De nuevo, las enmiendas que afectaban singularmente a la Guardia Civil eran las relativas al artículo octavo. En concreto las expresadas por los senadores Sr. Gamboa Sánchez-Barcáiztegui (Senador por designación Real), y Sr. D. Cela y Trulock (de la Agrupación Independiente).

El Senador por designación Real realizó un voto particular en el que se proponía una redacción que incluyera, de una parte, *"las Fuerzas Armadas constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire",* y de la otra*, "los Institutos y Cuerpos Armados sometidos a disciplina militar"* en el mismo artículo. En este caso, la justificación era debido a que *"básicamente las fuerzas de seguridad y orden público, en la medida que* ***participan de esta común disciplina militar y, fundamentalmente, de la misión que en este artículo se les asigna,*** *lo que no obsta a que las misiones específicas y primarias sean diversas, como lo son entre si las de la Armada, el Ejercito del Aire o el Ejercito de Tierra".*

A pesar de su rechazo en la Comisión el Sr. Gamboa Sánchez-Barcáiztegui defendió su voto particular en el Pleno del Senado en base a los siguientes argumentos:

"Primero: porque los Institutos y Cuerpos Armados sometidos a disciplina militar, constituidas básicamente por la Policía Armada y la Guardia Civil, participan, por su propia naturaleza, de la disciplina militar.
Segundo: Porque esa común disciplina militar, que exigen por su propia razón de ser los Institutos y Cuerpos Armados, constituye una garantía de su imparcialidad política, de su neutralidad ante eventuales contingencias políticas, y evita la conversión de los mismos en un simple mercenariado político al servicio del partido turnante en el poder.
Tercero: Porque participan también de la misión general que este mismo artículo encomienda después a las Fuerzas Armadas, sin que suponga integración plena en ellas, misión consistente en garantizar, soberanía e independencia de la patria y defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.
Bien entendido que participar de esta misión general, común, no significa identidad: sus misiones primarias son diversas, como lo son entre sí las peculiares de los tres ejércitos de forma que mientras a éstos corresponde más directamente garantizar la independencia, soberanía e integridad territorial de la patria, a las Fuerzas de Seguridad y Orden Público incumbe, primordialmente, la defensa del ordenamiento constitucional".

No hubo réplica a los argumentos del Almirante. No obstante, el voto particular del Sr. Gamboa Sánchez-Barcáiztegui fue rechazado por el Pleno del Senado.

Por su parte, en lo que respecta al artículo correspondiente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad fueron presentadas cuatro enmiendas en el Senado pertenecientes a grupos minoritarios (Senadores Vascos, Grupo Mixto y Progresistas y Socialistas Independientes), se encontraban totalmente alejadas del consenso parlamentario y proponían, bien la supresión del artículo o bien la desaparición del concepto *"Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo dependencia del Gobierno".* El artículo superó el trámite en el Senado, decayendo las enmiendas presentadas en el debate bien por ausencia de los defensores de las mismas, o porque fueron retiradas *"in voce".* El articulo permaneció exactamente igual que a la salida del Congreso.

El proceso continuó sin variaciones respecto de ambos artículos que ya aparecían con su numeración definitiva, el artículo octavo y el artículo ciento cuatro. Con fecha 3 de noviembre de 1978, mediante la publicación de la aprobación del Dictamen de la Comisión Mixta por los Plenos de las Cámaras, el trámite parlamentario llegaba a su fin.

La redacción de la Constitución había establecido una distinción entre misiones relacionadas con la seguridad, situándolos en contextos diferenciados, e identificando nominalmente a sus actores.

De una parte, se encuentra la seguridad de la propia Nación española, de su soberanía e integridad, y de la pervivencia del propio sistema político constitucional. Esta misión

forma parte de los pilares en los que se asienta la Constitución y se encuentra asignada a las FAS.

De otra parte, aparece la seguridad de los ciudadanos en el libre ejercicio de sus derechos y libertades. Esta misión se encuentra situada dentro de la estructura del poder ejecutivo y asignada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

La Guardia Civil, que no se encuentra mencionada en el texto constitucional, es en el momento constituyente un Cuerpo que pertenece al Ejército de Tierra y ha sido situado en la Ley 55/1978 de Policía como uno de los Cuerpos de Seguridad del Estado. En 1978, ambas circunstancias hacen acreedor al Cuerpo de encontrarse aludido, tanto por las misiones asignadas a las FAS, como por las misiones asignadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En el trámite parlamentario se introduce la necesidad de concretar la situación institucional de la Guardia Civil. La posición oficial de UCD, grupo mayoritario en el Congreso, se basó en dos argumentos principales: **la necesidad de posponer la cuestión en el desarrollo de la ley orgánica** a que hace mención el propio proyecto o a otras leyes posteriores, y **la certeza de que *"la Guardia Civil es un Cuerpo estrictamente militar".***

5. LAS LEYES ORGÁNICAS DE DESARROLLO

En el debate constitucional, el Diputado Sr. Llorens Barges había identificado la necesidad de abordar la cuestión de la situación institucional en la ley orgánica de desarrollo del artículo octavo. Por otro lado, el artículo ciento cuatro establecía que una ley orgánica determinaría las funciones y los estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. En consecuencia, cabía esperar que la promulgación de ambas leyes concretara la posición institucional de la Guardia Civil, así como sus funciones concretas.

5.1. LA REGULACIÓN DEL PODER MILITAR

Apenas cuatro años después de la entrada en vigor de la Constitución, en 1980, las bases de la organización militar vieron luz en la correspondiente ley orgánica[15], cuyo trámite parlamentario comenzó en septiembre de 1979, con la remisión a la Comisión de Defensa del Congreso del Proyecto de Ley Orgánica por la que se regulan las Bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

En el texto original del Proyecto de Ley la Guardia Civil aparecía en el artículo 35 con la siguiente redacción:

[15] Ley Orgánica 8/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar.

"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***
2. En el ***desempeño de sus funciones*** *relativas al orden y la seguridad pública* ***depende del Ministro del Interior,*** *de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana.*
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".

En el Congreso fueron presentadas dos enmiendas principales[16] al referido artículo 35. La enmienda n. 61, Grupo Parlamentario Comunista, proponía la supresión del artículo manifestando que ***"la Guardia Civil no forma parte de las Fuerzas Armadas"*** debido a su ausencia del artículo octavo de la Constitución. Asimismo, se alegaba que *"la Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad Pública y sus funciones deben estar determinadas en la Ley Orgánica sobre Seguridad Ciudadana".* La Ponencia no estimó las razones expuestas y rechazó la enmienda. El Ponente, representante del Grupo Parlamentario de Coalición Democrática, manifestó su apoyo a la existencia de un título en la ley dedicado a la Guardia Civil, puesto *que* ***"no sólo existe una tradición histórica en nuestro país que convierte a la Guardia Civil en parte de las Fuerzas Armadas, sino que existen 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".* Los Grupos Parlamentarios, Socialista del Congreso y Socialistas Vascos, así como el Grupo Centrista consideraron necesario mantener el Título VI, dedicado a la Guardia Civil, alegando *"razones de eficacia del Estado que hacen conveniente contar con instituciones intermedias entre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como debería ser la Guardia Civil".*

La enmienda 107, del GPS, justificándose en la necesidad de *"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",* proponía la sustitución del texto del artículo por otro que eliminaba su adscripción al Ejército de Tierra, así como su calificación de ***"Cuerpo Militar"*** sustituyéndolo por ***"de estructura y organización militar".*** La Ponencia no aceptó por mayoría la propuesta contenida en la enmienda.

En el debate realizado en el Pleno del Congreso de los Diputados, celebrado el 10 de abril de 1979, fueron abordadas las enmiendas n. 61 del Grupo Parlamentario

[16] Informe de la Ponencia del Proyecto de ley orgánica por la que se regulan las bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar. BOLETIN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados. 19 de febrero de 1980.

Comunista, de supresión del artículo 38 (antiguo artículo 35) de la Guardia Civil, así como la enmienda n. 102 del GPS, de sustitución de contenido[17].

Para la defensa de la enmienda de supresión del Grupo Parlamentario Comunista, el Sr. Sánchez Montero empleó argumentos similares a los consignados en la justificación de la enmienda, la ausencia de la Guardia Civil de la relación del artículo octavo de la Constitución, y la pertenencia de la Institución a las Fuerzas de Orden Público.

Para la defensa de la enmienda n. 102 del GPS, el Sr. Solana Madariaga centró su argumentación en base a la pregunta retórica de *"¿Cuál es el papel de la Guardia Civil?"*. A continuación, acudió a las fuentes históricas[18] para defender que la actuación de la Guardia Civil como *"una policía permanente, bajo dependencia del Ministerio de la Gobernación, a caballo entre las Fuerzas Armadas y las milicias"*. Refirió que su propuesta tenía como objetivo situar a la Guardia Civil en *"ese puente que se buscaba en tiempos de Isabel II entre Fuerzas Armadas y los ciudadanos armados, que era lo que había en aquel momento, así como que eso hoy, entre las Fuerzas Armadas y la Policía, es la Guardia Civil"*. El Diputado expuso la necesidad de que la Guardia Civil sea dependiente del Ministerio de Defensa en lo imprescindible (armamento, disciplina y misiones militares) y del Ministerio del Interior en el resto de asuntos.

Para reforzar esta argumentación se refirió a que, en la época fundacional, la participación de las FAS fue coyuntural, necesaria para proporcionar cuadros de mando al nuevo Cuerpo con la finalidad de llevar a cabo la organización[19]. También citaba que la opción de que la Guardia Civil quede como está (como un Cuerpo del Ejército de Tierra), es el resultado de una tradición mal entendida a tenor del decreto fundacional. En el derecho comparado, en lo que respecta al caso francés, restaba valor al ejemplo de la Gendarmería Nacional Francesa en base a que, debido a no cumplir con las expectativas que se le habían marcado, estaba siendo sustituida por las Compañías Republicanas de Seguridad (CRS). Y en lo que respecta al caso italiano, calificaba de una especie de abuso, al incorporar a las FAS todos los cuerpos de seguridad (Carabinieri y Guarda de Finanza).

De su intervención se concluye que la propuesta de la enmienda se basaba en que la mejor forma de que la Guardia Civil ocupe un lugar, dentro de un concepto de seguridad nacional basado en el escalonamiento de fuerzas (del que forman parte policías locales, policías autonómicas, Policía Nacional y FAS), era que su dependencia

[17] CORTES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Sesión Plenaria. de 10 de abril de 1980.

[18] Basándose en uno de los decretos fundacionales, el Real Decreto de 28 de marzo de 1844, de fundación de la Guardia Civil (Gaceta de Madrid de 31 de marzo de 1844).

[19] En este sentido cita, por analogía, que en las policías locales actuales (del año 1978) también existen cuadros de mando procedentes de las FAS.

sea del Ministerio del Interior y del Ministerio de Defensa solo en lo imprescindible. En consecuencia, la propuesta ofrecía un **modelo de cuerpo civil, pero con estructura y organización militares.**

El Diputado Sr. Carro Martínez, del Grupo Coalición Democrática, tomó la palabra para defender un voto particular de oposición a ambas enmiendas. Respecto de la argumentación del Sr. Solana, el Diputado replicó que la redacción propuesta inicialmente (con la Guardia Civil como Cuerpo del Ejército) respetaba la situación tradicional que ya existía en relación con la Guardia Civil sin hacer ningún cambio y declaraba que era la mejor opción *"cuando no sabemos hacia dónde cambiar".*

Finalmente, el Ponente, perteneciente al GPUCD, Sr. Jiménez Blanco, llevó a cabo la contestación a ambas enmiendas en una sola intervención.

En lo que respecta a la supresión del artículo 35, enmienda del Grupo Comunista, el Ponente informaba que esa propuesta pretendía interpretar la Constitución de una manera tergiversada para eliminar a la Guardia Civil de la Ley Orgánica relativa a la defensa nacional.

En lo que respecta a la enmienda n. 102, el Ponente afirmaba que el planteamiento realizado por el Diputado socialista era de dependencia, pero **que el problema no era solo la dependencia, *"sino también de naturaleza"*.** En este sentido afirmaba que *"pocas instituciones del XIX continúan vivas en plenitud. Esta (la Guardia Civil) ha pasado por todos los regímenes posibles y continúa con su viveza. ¿Por qué? Porque ha conservado su naturaleza".* Finaliza afirmando que ***"el verdadero carácter de esas instituciones es su fondo. Viene impuesto por su condición militar, y en el caso concreto de nuestra Guardia Civil es ello lo que le imprime carácter y lo que constituye su columna vertebral"***.

Con respecto a su pertenencia a las FAS, el Ponente exponía que, ni aun con la enmienda del PSOE cambiará su status, porque de acuerdo con sus normas internas seguirá siendo parte del Ejército de Tierra y, por lo tanto, de las FAS, aunque la Constitución no lo diga*, "porque tampoco dice que el Arma de Infantería sea parte del Ejército de Tierra y, sin embargo, lo es".*

Por otro lado, en lo que respecta al derecho comparado, el Ponente refería que el modelo de la Guardia Civil es el de la Gendarmería en Francia, así como el de los Carabinieri en Italia. Continuaba afirmando que los tres Cuerpos pertenecen al Ejército de Tierra de los respectivos países, y recordó el éxito que los Carabinieri estaban teniendo en la lucha antiterrorista durante aquellos años[20].

[20] En referencia a los éxitos del General del Arma de Carabinieri Carlo Alberto dalla Chiesa contra el terrorismo de la Brigadas Rojas.

En lo que concierne a la existencia a un Cuerpo-puente afirmaba que antes lo fue la Guardia de Asalto y también lo había sido en el pasado reciente la Policía Armada y, en consecuencia*, "ese papel de Cuerpo-puente le correspondía ahora a la Policía Nacional".*

Recogiendo las intervenciones de defensa y respuesta a la enmienda n. 102, y a pesar de las diferencias expuestas por el Diputado proponente de la enmienda y el Ponente, el Diputado Sr. Cuatrecasas del Grupo Minoría Catalana, elevó una propuesta de **enmienda transaccional**, en la que **se describían las dependencias** del Cuerpo, **se reconocían misiones militares y de orden público** y en la que **se evitaba cualquier pronunciamiento sobre su naturaleza** o situación institucional.

La votación aprobó la enmienda transaccional con el nuevo texto por doscientos setenta y tres votos a favor y siete votos en contra, con tres abstenciones.

El texto propuesto en la enmienda transaccional era el siguiente:

"Artículo 35:
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 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".

Este artículo ya no experimentaría modificaciones en su trámite parlamentario y, con la numeración de artículo treinta y ocho, formaría parte de la referida Ley Orgánica 8/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar.

5.2. La Concreción del Modelo de Seguridad Pública

El artículo ciento cuatro de la Constitución dejaba una reserva de ley orgánica para la determinación de las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dando cumplimiento a este mandato el 14 de marzo de 1986 se publicaba en el Boletín Oficial del Estado la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyo trámite parlamentario se había iniciado en septiembre del año anterior.

La norma se caracteriza por abordar la cuestión de la seguridad pública de una manera integral, determinando las funciones de todos los actores de la seguridad, en todos los niveles de las Administraciones Públicas, y estableciendo las relaciones entre ellos, así como con el poder judicial. La norma, que invoca desarrollar el artículo ciento cuatro de la Constitución, concreta las coordenadas en las que la Guardia Civil se integra en el sistema político actual, estableciendo las particularidades de su régimen estatutario y sus funciones y/o cometidos dentro del modelo de seguridad.

En este contexto, puede afirmarse que la situación institucional del Cuerpo en la estructura del Estado queda definida, a través de esta ley por dos ejes fundamentales. De una parte, su naturaleza militar, y de la otra, su pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En lo que respecta a **la naturaleza del Cuerpo** la ley se expresa en su Preámbulo de la siguiente manera.

> *"Con fundamentación directa en el artículo 104 e indirecta en el artículo 8, ambos de la Constitución, la Ley declara, a todos los efectos, la naturaleza de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que corresponde al Cuerpo Nacional de Policía -nacido de la integración de los Cuerpos Superior de Policía y de Policía Nacional- y al Cuerpo de la Guardia Civil".*

Este párrafo invoca los artículos constitucionales para fundamentar la naturaleza de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En este caso, **la referencia indirecta al artículo octavo de la Constitución, sin lugar a dudas, tiene su razón de ser en dar cauce a la singularización de la naturaleza militar de la Guardia Civil.**

Posteriormente, y una vez fijada la naturaleza de la Institución, el mismo Preámbulo realiza un **análisis específico de cuál debe ser la perspectiva de su servicio en la sociedad.**

> *"De la necesidad de dar cumplimiento al artículo 104.2 de la Constitución, se deduce que el régimen estatutario 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 la que es su auténtica misión 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".

En estos párrafos del Preámbulo de la Ley se insiste en los cometidos de la Guardia Civil como Fuerza de Seguridad, con los mandatos *de "centrar su actuación", "función en la que deben concentrarse"* y *"su auténtica misión en la sociedad".* En este punto, cabe referir que el esfuerzo principal de la Guardia Civil en el momento de aprobación de la Ley Orgánica[21], tanto como en la época fundacional[22], ya se encontraba orientado a la seguridad pública. En consecuencia, el énfasis realizado respecto de los cometidos del Cuerpo sugiere que **el legislador ha tratado de realizar un balance con respecto a la declaración explícita de la naturaleza militar de la Guardia Civil, de manera que no existiera confusión entre su naturaleza, militar; y su misión, principalmente en el ámbito de la seguridad pública.**

El articulado culmina **abordando de lleno las características de la Guardia Civil, fijando los dos ejes que la definen y estableciendo sus dependencias**.

"Artículo 9º. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:
b) 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 este o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa".

Durante el trámite parlamentario las referencias a la naturaleza de la Guardia Civil, tanto en el Preámbulo como el propio artículo no experimentaron variación[23], lo que pone de manifiesto un consenso previo de los partidos políticos que obtuvieron representación mayoritaria en la Segunda Legislatura (1982 a 1986).

---

21 En la última referencia de organización institucional y misiones del Cuerpo, la Ley de 15 de marzo de 1940 reorganizando el benemérito Cuerpo de la Guardia Civil (publicada en el BOLETIN OFICIAL DEL ESTADO de 17 de marzo de 1940), ya disponía en su artículo 5º que sus funciones eran, entre otras, de "vigilancia y guarda" y, "en todo momento y lugar, de persecución de delincuentes".

22 El artículo 2º del Real Decreto de 28 de marzo de 1844, de fundación de la Guardia Civil (Gaceta de Madrid de 31 de marzo de 1844) ya declaraba que "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, fuera y dentro de las poblaciones".

23 En realidad, sí que existió una variación menor, calificada de "gramatical" por la Ponencia del Congreso al incluirse, junto al ministro de Defensa, al Gobierno como sujeto agente con capacidad de encomendar misiones de carácter militar a la Guardia Civil. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados. 25 de noviembre de 1985.

No obstante, sí que existieron enmiendas al texto que fueron impulsadas desde Grupos Parlamentarios de entidad menor. Estas enmiendas se encontraban dirigidas a la **atribución a la Guardia Civil de naturaleza civil y no militar** y a que tuviera **una dependencia exclusiva del Ministerio del Interior**[24], a mantener una **dependencia funcional del Ministerio de Economía y Hacienda para las funciones de resguardo fiscal y persecución del contrabando**[25], y a la **necesidad de que las misiones de carácter militar le sean encomendadas por ley**[26]. Todas estas enmiendas, impulsadas desde los Grupos Parlamentarios Vasco, PNV, Minoría Catalana y Grupo Mixto no prosperaron debido al consenso mayoritario de los principales Grupos Parlamentarios, siendo rechazadas en votación única.

La Ley de Orgánica establece que la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía son las Fuerzas de Seguridad del Estado y ejercen sus funciones en todo el territorio nacional, determinando la naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil y la naturaleza civil del Cuerpo Nacional de Policía. Por otro lado, reeditando la novedad de la Ley de Policía de 1978, establece una distribución de competencias que se asignan desde una doble perspectiva, territorial y material.

6. LA FORTALEZA DE LA INSTITUCIÓN

La promulgación de la Constitución en 1978 y su desarrollo mediante la regulación del poder militar en la Ley Orgánica de 1980 y la concreción del sistema de seguridad pública en 1986, representan las coordenadas en las que al Guardia Civil se ha incardinado en el presente sistema político español.

El desarrollo del ordenamiento jurídico y la eficacia del sistema de seguridad pública deberían haber sido suficientes argumentos para alejar del debate público la estructura y naturaleza de los instrumentos que sirven al estado proporcionando seguridad a sus ciudadanos. Sin embargo, el transcurso de los años ha favorecido, de una manera inocente o deliberada, el alejamiento y hasta el olvido de las razones por las que la Guardia Civil se ha configurado dentro del Estado como una institución militar integrada en el sistema de seguridad pública cuestionando su naturaleza y su singularidad, y presentando como opciones alternativas la desmilitarización y la disolución dentro de una única institución de seguridad pública civil.

[24] Enmiendas números 182, del señor Pérez Royo; 444, del G. P. Minoría Catalana; 554, del señor Vicens i Giralt, y 613, del G. P. Vasco. Informe de la Ponencia sobre la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados. 25 de noviembre de 1985.

[25] Enmiendas números 41, del señor Vega Escandón; 357, del G. P. Centrista, y 614, del G, P. Vasco. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados. 25 de noviembre de 1985.

[26] Enmienda número 356, del G. P. Centrista. BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. Congreso de los Diputados. 25 de noviembre de 1985.

Sin embargo, estas iniciativas han recibido respuesta, en sus diversos aspectos, mediante la interpretación jurisprudencial. En este sentido, el Código Civil español califica en su artículo 1.6 a la jurisprudencia como fuente del derecho cuando se trate de "la doctrina que, de modo reiterado, establezca el Tribunal Supremo al interpretar y aplicar la ley, la costumbre y los principios generales del derecho". El Tribunal Supremo en España es el órgano que se encuentra en la cúspide del poder judicial en España y cuyas sentencias no admiten recurso. Por otro lado, el Tribunal Constitucional no forma parte del poder judicial, no obstante, se trata de un órgano Constitucional cuya razón de ser es la correcta interpretación de los preceptos constitucionales. En este sentido, el artículo 5.1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial vincula a los jueces y Tribunales a interpretar la Constitución en el mismo sentido en el que lo hace el Tribunal Constitucional. En consecuencia, también debe considerarse jurisprudencia la doctrina que fije este Tribunal a través de sus sentencias. En consecuencia, en el ordenamiento jurídico español se considera jurisprudencia y, por lo tanto, fuente del derecho, que sirve a la interpretación de los textos jurídicos en lo que en éstos no queda explícito, la doctrina establecida por el Tribunal Supremo, así como por el Tribunal Constitucional.

A lo largo de estos años diversos aspectos relativos a la incardinación institucional de la Guarida Civil y de sus cometidos han sido objeto de recursos ante las instancias judiciales. Entre ellas puede determinarse que las dos cuestiones principales objeto de cuestión han sido desde una perspectiva directa la naturaleza militar de la Guardia Civil; y de un modo indirecto la extensión de la aplicación de Código Penal Militar a los miembros de la Guardia Civil. Las sentencias que se comentan a continuación, y que representan la doctrina de los altos tribunales, fijan la interpretación con respecto a estas dos cuestiones.

La concreción del sistema de seguridad pública de 1986 establecía en España una estructura de seguridad pública basada, en su nivel estatal, en dos grandes corporaciones. De una parte, la Guardia Civil, a la que el estado conservaba, como desde hacía más de 140 años, como Institución militar dedicada a la seguridad pública y último recurso del estado en situación de normalidad. Por otro lado, este sistema generaba un nuevo cuerpo de policía civil, heredero de los dos cuerpos existentes hasta esa fecha, y que fueron creados a la finalización de la Guerra Civil. Este organismo, con la denominación de Cuerpo Nacional de Policía, integraba al Cuerpo Superior de Policía, y al Cuerpo de Policía Nacional, El Cuerpo Superior de Policía era un cuerpo civil que concentraba sus cometidos en la investigación de los delitos de mayor gravedad. Por su parte, el Cuerpo de Policía Nacional era la otra gran fuerza presente en las calles españolas, con cerca de cuarenta mil efectivos y que, aunque no tenía naturaleza militar, sí que se encontraba basado en una organización y disciplina militares.

La nueva configuración de la seguridad pública permitió a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía la sindicación, como consecuencia de su estatuto como funcionarios civiles del Estado. Algunos miembros de la Guardia Civil, ante la nueva coyuntura,

tensionaron el sistema jurídico mediante recursos que ponían en cuestión derechos, limitados para el personal militar, como el de sindicación o las particularidades de un régimen disciplinario con sanciones de privación de libertad.

En este contexto, y ante un recurso que ponía en cuestión una sanción de privación de libertad como consecuencia de la aplicación del Régimen Disciplinario Militar, el Tribunal Constitucional, mediante sentencia 194/1989 de 11 de noviembre, fijaba jurisprudencia sobre la naturaleza y situación institucional de la Guardia Civil. En concreto, el alto tribunal se expresaba en los siguientes términos:

> *"El recurrente no discute la validez constitucional de tal «naturaleza militar», pero la vincula tan sólo con el hecho de que a la Guardia Civil «se le pueden encomendar misiones militares» y, asimismo, con la circunstancia de que «pasa a integrarse automáticamente en las Fuerzas Armadas en caso de guerra o en estado de sitio». No se encuentra precepto o principio constitucional que avale tal interpretación, ni puede negarse de modo convincente que la naturaleza militar sea algo más que el supuesto que permita asumir misiones extraordinarias o actuar de un modo determinado en los anormales estados contemplados en el art. 116 de la Constitución. Cuando el legislador configura a la Guardia Civil como «Instituto armado de naturaleza militar» [art. 9, b), L.O. 2/1986] y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio, y el prius lógico del que derivan no sólo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico, a saber: la estructura jerárquica (art. 13.1 L.O. 2/1986), la organización y el régimen disciplinario (art. 15 de la misma Ley)".*

En consecuencia, esta sentencia no solo reitera la naturaleza militar de la Guarida Civil, sino que indica que este es su rasgo característico y definitorio y que, más allá de sus posibles misiones militares, este rasgo definitorio tiene su aplicación práctica en todas las relaciones permanentes y ordinarias de su régimen jurídico.

En el año 2005, como consecuencia de la comisión de una falta de insulto a un superior, el recurrente argumentó que estos hechos tuvieron lugar durante el curso de un servicio de protección de la seguridad ciudadana y, en consecuencia, no correspondería la aplicación del régimen disciplinario de la Guardia Civil cuyo límite natural superior es el Código Penal Militar.

Esta ocasión sirvió para que la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo fijase la jurisprudencia al respecto que ha quedado incorporada al nuevo Código Penal Militar[27]. Así, interpretando el artículo 7 bis del derogado Código Penal Militar, la jurisprudencia de la Sala Quinta y Sala de Conflictos del Tribunal Supremo consideró **que debía aplicarse tal cuerpo**

[27] Ley Orgánica 14/2015, de 14 de octubre, del Código Penal Militar. (BOE n. 247).

legal (el Código Penal Militar) cuando los miembros de la Guardia Civil, desde su condición de militares, realicen hechos que afecten a bienes jurídicos propios del orden castrense radicados sobre todo en la disciplina, la relación jerárquica, la unidad y la cohesión interna, la protección de los medios y recursos puestos a su disposición o al desempeño de funciones y cumplimiento de deberes esenciales no encuadrables en los servicios policiales. Así, en situaciones de normalidad se ha optado, para determinar la aplicación de sus preceptos a los miembros de la Guardia Civil, por aquellos bienes jurídicos que no pueden quedar sin protección penal en un cuerpo de naturaleza militar, como los delitos contra la disciplina, 0contra la seguridad y defensa nacionales, los delitos relativos al ejercicio de los derechos fundamentales y de las libertades públicas y los delitos contra los deberes del servicio.

En otro plano distinto quedan las relaciones de los guardias civiles con el ciudadano, y con la comunidad en general, con ocasión del servicio; que se encontrarán sometidas a la jurisdicción ordinaria, de la misma manera que los policías, sanitarios y cualesquiera otros servidores públicos. Esta circunstancia no quiere decir que el guardia civil se encuentre en el mismo plano que el ciudadano, pues al guardia civil le protegen las regulaciones administrativas y penales de su condición de agente de la autoridad.

7. EPÍLOGO

La Guardia Civil se gestó en la primera mitad del siglo XIX para paliar la inseguridad consecuencia de la Guerra de la Independencia. Desde su origen combinaba su naturaleza militar y su servicio como fuerza de seguridad.

El sistema político actual ha integrado a la Guardia Civil en su sistema institucional **preservando su esencia,** pero **adaptando sus dependencias y relaciones** de manera que **se vea favorecida la eficacia del Cuerpo** como instrumento del Estado en el desempeño de sus funciones.

En el ámbito regulatorio de la Institución Militar, los textos orgánicos del siglo XX han evolucionado, desde la referencia explícita al Ejército y a la Armada, hasta el empleo del neologismo *"Fuerzas Armadas"*[28]. A la parte dogmática del texto Constitucional llega el concepto de FAS que se identifica explícitamente a los tres ejércitos como órganos integradores, teniendo su origen en una aproximación tradicional[29], y **no consta que los**

[28] "Es una definición, casi un neologismo". De esta manera se expresaba el Diputado Ponente Sr. Llorens Barges para referirse al nominativo Fuerzas Armadas. CORTES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. 5 de julio de 1978.

[29] "Es bien tradicional, dentro de nuestra terminología militar, la diferenciación o enumeración, en función del medio obvio en que se desenvuelven". De esta manera se refería el Diputado Ponente Sr. Llorens Barges para defender la enumeración de las Fuerzas Armadas. CORTES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. 5 de julio de 1978.

legisladores quisieran fracturar la correspondencia biunívoca que existe entre FAS e Institución Militar.

Durante la promulgación de la Constitución, los textos legales incluían a la Guardia Civil como integrante de las FAS. En el propio proceso constituyente se reafirma este vínculo, citando a la Guardia Civil como Cuerpo perteneciente al Ejército de Tierra.

En los textos legales también se percibe una progresiva consolidación del concepto, primero de Fuerzas de Orden Público, y después de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, como conjunto de instrumentos del Estado para proporcionar una respuesta a los retos de la seguridad interior. La Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que construye el modelo español de seguridad pública, incorpora a la Guardia Civil como actor protagonista en la seguridad interior, integrando las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

El consenso de los principales Grupos Parlamentarios de la Transición ha determinado la **integración de la Guardia Civil en el sistema político actual como Cuerpo militar, que forma parte del sistema de seguridad pública**. Ese mismo consenso obvia deliberadamente referencias a la Guardia Civil como parte integrante de las FAS.

Lo anterior es el resultado final de la conciliación de dos perspectivas. De una parte, la **preservación de la naturaleza militar del Cuerpo como fundamento de su eficacia.** De la otra, la necesaria **dependencia operativa del Ministro del Interior como base para su empleo eficaz,** sin perjuicio de las misiones militares que le pudiera ser encomendadas por el Gobierno o por el Ministro de Defensa.

La **distribución de competencias** que recoge las leyes de desarrollo **dan testimonio del empleo preferente de la Guardia Civil en los retos más comprometidos que el Estado ha afrontado en materia de seguridad interior** (seguridad de vías de comunicación, vigilancia del tráfico, resguardo fiscal), manteniendo a su vez su situación como una **última ratio territorial**. Esta circunstancia se ha mantenido desde la fundación del Cuerpo.

Las tensiones provocadas por la generación de un cuerpo civil de policía, han repercutido en el cuestionamiento de la Guardia Civil dentro del sistema constitucional. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha interpretado la naturaleza militar de la Guardia Civil como una seña de identidad permanente, y no explícitamente asociada a la consecución de un cometido militar (ya sea en un guerra u operación militar). La jurisprudencia del Tribunal Supremo ha interpretado que los valores castrenses que vinculan a los miembros de la Guardia Civil son protegidos por el Código Penal Militar en todo momento y lugar, siempre, independientemente del servicio que los guardias civiles presten. Ello sin perjuicio de que en sus relaciones con la ciudadanía se encuentren supeditados al escrutinio de la jurisdicción civil.

Cuando se cumplen 177 años de la creación de la Guardia Civil, los niveles de progreso y seguridad son perturbados en la sociedad española por la percepción de nuevas vulnerabilidades de origen distinto, en este caso relacionadas con las múltiples y complejas amenazas de catástrofes naturales, industriales o tecnológicas. En la actualidad, como durante la época del Reinado de Isabel II, **el Estado vuelve a optar, con la creación de la Unidad Militar de Emergencias (creada en 2005)[30], por la respuesta de naturaleza militar ante los retos de la seguridad interior.** Esta decisión, que hace realidad el premonitorio voto particular a la Ponencia Constitucional que pedía *"hablar solamente de Fuerzas Armadas sin ninguna enumeración, que puede ser cambiada dentro de unos meses o años, si cambian las técnicas de la organización militar en función del país"*[31], avala y renueva la vigencia de la característica natural del Cuerpo de la Guardia Civil.

30 Creada por Acuerdo del Consejo de Ministros de 7 de octubre de 2005.

31 Defensa del Voto Particular al artículo octavo del Anteproyecto de Constitución en la Comisión de Asuntos Constitucionales del Congreso de los Diputados. CORTES. Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. 16 de mayo de 1978.