EL GARANTISMO DE LA LEGALIDAD Y PROCEDIMIENTOS EN EL DERECHO DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

VICENTE MANUEL GARCÍA SALGUERO

COMANDANTE DE LA GUARDIA CIVIL. ACADEMIA DE OFICIALES DE ARANJUEZ
DOCTORANDO EN UE POR LA UNED

Fecha de recepción: 04/01/2021. Fecha de aceptación: 16/09/2021

RESUMEN

Este artículo trata de hacer un estudio del garantismo de derechos constitucionales en el derecho disciplinario de la Guardia Civil, comparándose con otros derechos disciplinarios de interés, como son el de las Fuerzas Armadas y el de los funcionarios civiles del Estado, con una especial mención al de Policía Nacional. Para ello, y teniendo en cuenta la dificultad de un análisis de estas características y la extensión del artículo, se han escogido unos aspectos, dentro de los muchos que pudiera haber, basados sobre todo en el principio de legalidad y en la existencia de un procedimiento debido para, una vez analizados, obtener unas conclusiones que puedan ayudar a tener una visión del garantismo de derechos en el derecho disciplinario del Cuerpo, exclusivamente circunscrito a los aspectos de comparación citados.

Palabras clave: Guardia Civil, disciplinario, garantismo, derechos fundamentales

ABSTRACT

It is the aim of this article to make a study about some of the guarantees of constitutional rights in the Disciplinary Code of Guardia Civil, making a comparison to other related Codes, such as Armed Forces Code or State Civil Servant Code, especially National Police. To it, having in mind the difficulty itself of the essay and the extension required, some aspects have been chosen among all that can be noticed, based on the principle of legality and the existence of a correct procedure, in the way that after the analysis, it could be possible to extract some conclusions that can help to have a view of the guarantees of this Disciplinary code, exclusively regarding the compared aspects above mentioned.

Keywords: Civil Guard, disciplinary, guarantee, fundamental rights

1. LA CONSTITUCIÓN Y EL DERECHO DISCIPLINARIO

El 6 de diciembre de 1978 se sometió a referéndum del pueblo español el texto de lo que sería la nueva Constitución española (en adelante, CE), norma máxima del

ordenamiento jurídico español[1]. El resultado de ese referéndum arrojó como principal consecuencia que el pueblo español quería un cambio político en la nación, pasando España a ser, tal y como el Preámbulo de la CE estableció, un "Estado social y democrático de derecho".

No era nuestra Constitución un texto novedoso, estaba múltiplemente influenciado y traía a España la tradición constitucional europea, de la que, por supuesto, España formaba parte (Española, C., 1978, p. 13).

Entre otros aspectos, se resaltaba la asunción de un listado de derechos considerados fundamentales y de libertades públicas, que se convirtieron en la base del futuro jurídico español, tal y como la Sentencia del Tribunal Constitucional 66/1983, de 21 de julio, decía: "Contiene un extenso catálogo de derechos y libertades, como fundamento de un orden de convivencia de cara al futuro". A estos nuevos derechos y libertades[2] se sumaron los nuevos conceptos de Estado de las Autonomías y los nuevos procesos en la elaboración legislativa, entre otros muchos cambios.

La asunción de este catálogo de derechos y libertades, como una de las piedras angulares del nuevo ordenamiento jurídico, supuso la integración de dos cuestiones "extrañas" hasta ese momento:

1. La norma fundamental del Estado español se remitía a una "norma" internacional. Efectivamente, el artículo 10.2 de la CE enviaba, en todo lo relacionado a la interpretación de esos derechos y libertades fundamentales, a la Declaración Universal de Derechos Humanos[3]. Los derechos en ella contenidos no tenían rango constitucional mientras no estuvieran recogidos en la CE, pero sí que quedaba claro que esta Declaración era la fuente de interpretación de los mismos (Bastida et al, 2004, p. 68).

2. La obligación que se imponía a los poderes públicos de actuar de acuerdo a la Constitución y convertirlos en garantes del ejercicio completo de esos derechos fundamentales y libertades públicas, tal y como los artículos 9, 53 y 54 del texto constitucional disponían.

La Constitución no traía solamente este cambio. En la producción normativa apareció la "Ley Orgánica" (LO). Ya existía ese nombre anteriormente, pero la denominación constitucional supuso una modalidad legislativa que se caracterizó por la especialidad

1 El resultado de la votación de ese referéndum fue de una aplastante mayoría por el sí. De un cuerpo electoral de 26.632.180 electores, acudieron a la votación 17.873.301 personas, de las cuales 15.706.078 votaron a favor, y 1.400.505 en contra. Fuente: Recuperado el 27 de enero de 2019 de Congreso de los Diputados (2019). Referéndum sobre el proyecto de Constitución. <http://www.congreso.es/consti/elecciones/referendos/ref_consti.htm>. La Sentencia del Tribunal Constitucional 81/1982, de 21 de diciembre, definió a la Constitución como "norma suprema del ordenamiento jurídico".

2 Antes de la Constitución la norma máxima del Estado español, en el mismo sentido que la Constitución, era la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero, en la que se organiza el Estado y sus poderes, y no se menciona derecho alguno. Es en el Fuero de los Españoles, de 18 de julio de 1945, en el que se configuraban los derechos de los españoles en ese momento histórico, hasta la entrada en vigor de la CE.

3 La Declaración Universal de Derechos Humanos se adopta por la Asamblea General de Naciones Unidas en la Resolución 217A (III), de 10 de diciembre de 1948. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos se abre a la firma el día 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el día 23 de marzo de 1976. España lo ratificó el 27 de abril de 1977. Respecto al Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, se abrió a la firma el 16 de diciembre de 1966, entrando en vigor el 3 de enero de 1976. España lo ratificó en la misma fecha que el Pacto anterior.

de su procedimiento, con unos requisitos más estrictos, cuya función iba a ser establecer y regular, de acuerdo con el art. 81 de la CE, las siguientes materias:

- Desarrollo de los derechos fundamentales y libertades públicas. Es precisamente este desarrollo lo que hace que la LO sea la figura oportuna; con ella se concreta la delimitación general del derecho: objeto, límite y contenido (Bastida et al, 2004, p. 137).
- Aprobación de los Estatutos de Autonomía.
- Aprobación del Régimen Electoral General.
- Desarrollo de las materias que así prevea la Constitución.

Además, el nuevo texto ha de regular también desde los poderes del Estado hasta la actividad de la Administración. Así aparece el artículo 103, donde se establecen, por decirlo de alguna manera, las bases del funcionamiento de esa Administración (que podemos considerar completado por el art. 104, sobre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las cuales además de proteger y garantizar esos derechos y libertades, materializarán el poder coercitivo del Estado en los casos necesarios).

Como consecuencia de ese nuevo concepto de la Administración, también debe regular unas instituciones básicas para el Estado y pertenecientes a esa Administración, como son:

1. Las Fuerzas Armadas (FAS). Su importancia y carácter fundamental para España lo define la ubicación del art. 8, a ellas dedicado: el Título preliminar. Las FAS eran las que garantizarían con su neutralidad la transición política a la democracia de forma pacífica (Trillo-Figueroa, F., 1979, p. 105), y además, se convertían en garante de esa nueva CE. De hecho, su identificación con las nuevas premisas de esa CE se podía inferir de ese art. 8.2: “una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente constitución”[4].
2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS). Ubicadas en el Título IV, art. 104. Aparte de definir su misión, se establecía también que “una ley orgánica determinará las funciones, los principios básicos de actuación y estatutarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”[5]. La inclusión de esas FCS, tal y como De Antón López describía, supuso el cambio frente a la concepción policial previa a 1975 (año de la muerte del general Franco), inculcando los valores que llevarán al respeto al ejercicio de derechos como el de reunión, asociación, libertad de expresión, etc, de entre los nombrados en la CE.

Pero la Constitución no es solamente marco de derechos y libertades, de sus garantías y de su protección, como se ha visto hasta ahora. También lo es de obligaciones; y obligaciones que, en el caso de ser incumplidas, pueden llevar a un castigo, materializado en una pena o sanción, que deberá ser impuesto en el caso de una

4 Este mandato constitucional se cumplió con la promulgación de la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, de criterios básicos para la defensa nacional y de la organización militar, modificada y finalmente derogada el día 8 de diciembre de 2005.

5 Lo cual se consiguió con la promulgación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual continúa vigente.

pena por el Poder Judicial y, en el caso de sanción administrativa, por la Administración competente. Así se prevé en el art. 25 del texto constitucional, que habla de las infracciones administrativas (no se entra en el principio de legalidad en este artículo consagrado), sin olvidar el art. 103.3 y 105.c, donde se cita el procedimiento administrativo y su regulación por ley.

Dentro de la actividad sancionadora de la Administración aparece la actividad disciplinaria. Esta es una actividad propia de la Administración para con sus empleados: los funcionarios públicos, sean de la naturaleza que sean. Los funcionarios públicos están sometidos a una relación de "especial sujeción", no a una de supremacía general, y esta diferencia va a conllevar, a su vez, unas consecuencias en la aplicación de sanciones a los funcionarios que hay que tener en cuenta por su trascendencia (Olivares, G.Q., 1991, p. 285). La actividad disciplinaria de la Administración persigue que esta funcione adecuadamente en la consecución de sus fines y objetivos para el interés general, para el bien público, de forma que la conducta de sus funcionarios no pueda alterar o impedir la consecución de los mismos (son las "Normas de cuidado" que cita Quintero). Por tanto, es necesario un conjunto de normas de carácter disciplinario que sancione aquellos comportamientos que perjudiquen el buen funcionamiento de la Administración.

A modo de resumen de lo expuesto, se puede concluir que la Constitución, norma fundamental del Estado español, ha sido la encargada de establecer los derechos fundamentales de los españoles, los cuales son regulados mediante ley orgánica; además, sienta las bases de instituciones básicas como son las Fuerzas Armadas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y regula la actividad administrativa con carácter general, incluyendo la función sancionadora y, dentro de esta, la disciplinaria para con los empleados públicos. Y este último aspecto, teniendo en cuenta que lo que se pretende es demostrar el garantismo del derecho disciplinario de la Guardia Civil como posible ejemplo en la Administración española, es el que se va a estudiar a continuación. Para ello, se analizarán las normas disciplinarias (o que guardan relación con la disciplina) aparecidas tras la entrada en vigor de la CE, siguiendo unos parámetros concretos para realizar luego una mejor comparación:

- Rango o nivel jerárquico de la norma. De esta forma se puede advertir su importancia y/o el tipo de materia que va a regular y a afectar.
- Existencia de procedimientos administrativos de carácter disciplinario con todas las garantías, desde la propia existencia de ese procedimiento hasta la debida diferenciación entre fases instructora y sancionadora, pasando por el catálogo o listado de derechos del presunto infractor, determinados de forma explícita en la norma en cuestión.
- Existencia de listado de infracciones específicas, que cubran diversas categorías de infracciones (generalmente, leves, graves y muy graves), de forma que se cumpla de una forma más efectiva el principio de legalidad sin posteriores remisiones. En este caso no se va a tener en cuenta la situación disciplinaria que supone la Disposición Adicional Sexta de la LO 12/2007, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Difícil y controvertida cuestión, por sí sola daría para otro trabajo como mínimo de estas características, por lo que este estudio se centrará exclusivamente en las infracciones "ordinarias", es decir, con la Guardia Civil realizando las misiones encomendadas por el art. 104 de la Constitución.

- Existencia de listado de sanciones, por la misma razón anterior.
- Atribución de la potestad sancionadora, por la misma razón anterior.
- Atribución de competencia sancionadora, de forma que se observe la capacidad de sanción disciplinaria de acuerdo a unos niveles y jerarquías.
- Existencia de disposiciones específicas relacionadas con el instructor del procedimiento, de manera que se observe una especial cualificación o preparación del llamado a instruir, así como de su capacidad de actuación en la gestión de un expediente de carácter disciplinario. Respecto a esta capacidad de actuación, es necesario decir que en numerosas ocasiones se ha cuestionado la imparcialidad necesaria, dadas las más que posibles relaciones jerárquicas entre encausado e instructor. En este sentido, la Sentencia de la Sala 5ª del Tribunal Supremo sentó la necesidad de "objetividad" en la actuación del mismo, dejando de lado esa imparcialidad[6].

2. DERECHO DISCIPLINARIO EN LAS FUERZAS ARMADAS

Las Fuerzas Armadas (FAS) han tenido, de forma tradicional, un derecho o régimen de disciplina específico. En el caso concreto de España, y dada nuestra historia tan ligada a éxitos y conquistas militares, esas normas disciplinarias, así como las frases y vocablos a ellas unidas, han impregnado la cultura popular[7].

Antes de que fuera promulgada la CE, y durante varios años después, las cuestiones disciplinarias se dirimían aplicando el Código de Justicia Militar (CJM), de 17 de julio de 1945 (el cual, a su vez, se basaba en el Código de Justicia Militar del Ejército de 1890, por lo que se podría decir que se aplicaban a nivel disciplinario militar normas cuyo espíritu tenía ya casi un siglo). Si bien se habían producido intentos previos de cambio, antes de la llegada de la democracia, esta modificación o, mejor dicho, renovación, no llegará a puerto hasta los Pactos de la Moncloa de 1977 (Rodríguez Villasante, 2018, p. 83).

Este CJM, en lo que a su aplicación disciplinaria se refiere, estuvo vigente hasta la fecha de entrada en vigor de la LO 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que fue la primera norma que recogió, de forma específica, la "gestión" de la disciplina militar. Posteriormente, fue derogada por la LO 8/1998 (RDFAS98), de 2 de diciembre, para pasar a estar en vigor en la actualidad por la LO 8/2014, de 4 de diciembre. Estas tres normas serán las analizadas a continuación.

2.1. LO 12/1985, DE 27 DE NOVIEMBRE, DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Esta LO es la que inicia la andadura en los parámetros constitucionales en lo que a derecho disciplinario militar se refiere, con la particularidad de ser aplicable a la

6 SSTS de 12 de diciembre de 2017 y de 21 de mayo de 2019.

7 Como por ejemplo el famoso "vete a la porra", que de por sí era un castigo en los antiguos Tercios. Nota del autor.

Guardia Civil[8]. Separó definitivamente los aspectos penales y los disciplinarios en las normas punitivas militares. Esta separación vino a ser la consecución de la aspiración de muchos juristas, militares y no militares, de la necesidad de reforma de ese viejo CJM (Valenciano, 1986, p. 142), razón por la que desde los primeros momentos del planteamiento de la necesidad de esa reforma ya se contaba con llevar a una norma distinta y autónoma las faltas (infracciones) disciplinarias (Valenciano, 1986, p. 150); se puede decir que supuso la mayor innovación respecto al desempeño de la potestad disciplinaria, y por tanto, constituyó, seguramente, la norma de mayor trascendencia en este sentido (Rodríguez-Villasante, 2018, p. 97).

Carecía de Exposición de Motivos y, curiosamente, es en la LO 8/1998 donde nos encontramos la justificación a la promulgación de la misma:

"… hallar el necesario equilibrio entre la protección de la disciplina, esencial para el correcto funcionamiento de las Fuerzas Armadas, y las garantías individuales recogidas en la Constitución, incorporando a la materia disciplinaria un conjunto de derechos constitucionales de inexcusable observancia, inspirándose para ello en la doctrina que sobre esta materia se contiene en las resoluciones del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y del Tribunal Constitucional".

Esta LO estuvo vigente hasta el 3 de febrero de 1999.

Volviendo a Rodríguez Villasante (2018), "entre todas las normas que integraron la reforma de la Justicia Militar, la de mayor trascendencia para el ejercicio del mando fue la LO 12/1985, de 27 de noviembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas". ¿Por qué? Porque manteniendo la atribución de la potestad disciplinaria a los mandos militares (lo cual es lógico), limitó la acción disciplinaria al basarse en esas nuevas (o no tan nuevas, ya tenía siete años la CE) normas constitucionales. Además, hay que decir que su elaboración fue paralela a la del Código Penal Militar (LO 13/1985, de 9 de diciembre).

Una vez analizada el texto, y de acuerdo a los parámetros de estudio citados en el capítulo anterior, se puede concluir que:

- La norma presenta, formalmente hablando, el rango de Ley Orgánica.
- Respecto al procedimiento administrativo sancionador, que se recoge en el Título IV de la LO, no cumple los parámetros que se consideran ideales. Para las faltas de carácter leve se determina un "procedimiento oral", donde se "oirá al presunto infractor", pero donde no hay separación entre fases de instrucción y de sanción (arts. 37 y 38). Para las faltas graves y muy graves sí existe esta debida separación de fases.
- Sí determina un catálogo de infracciones (arts. 8 y 9), pero no utiliza la terminología actual, considerando las que serían como muy graves "causa" de una sanción disciplinaria extraordinaria (arts. 59 y 60).

8 El art. 8 de la CE, ya visto, establecía la composición de las FAS en Ejército de Tierra, Armada y Ejército del Aire, excluyendo claramente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en las cuales se encontraría, evidentemente, la Guardia Civil, y máxime si se echa un vistazo a lo que podría decirse como predecesor del mismo, el art. 37 de la Ley Orgánica del Estado 1/1967, que decía: "Las Fuerzas Armadas de la Nación, constituidas por el Ejército de Tierra, Mar y Aire y las Fuerzas de Orden Público, garantizan la unidad e independencia de la Patria, la integridad de sus territorios, la seguridad nacional y la defensa de las instituciones".

- Sí determina las sanciones, agrupadas en leves y graves (art. 10) y extraordinarias (art. 61).
- Establece con claridad tanto la potestad disciplinaria (art. 19), como las competencias sancionadoras (arts. 20 a 32); para la imposición de las sanciones extraordinarias hay que remitirse al art. 66 de la LO.
- Tratándose de una norma integral para el tratamiento disciplinario, sí fija unos requisitos especiales para el instructor, dependiendo del tipo de falta a depurar. Para las faltas leves, y dada la no diferenciación entre fases, debe de ser mínimo un sargento (art. 28, in fine). Para las graves, se debe designar a un "Juez Instructor del Cuerpo Jurídico", o en su defecto, un oficial "con la formación adecuada" y siempre de empleo superior o más antiguo que el más caracterizado de los presuntos infractores (art. 39). Para aquellas causas extraordinarias, el instructor será en todo caso un juez instructor del Cuerpo Jurídico Militar.

2.2. LO 8/1998, DE 2 DE DICIEMBRE, DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Esta LO se acerca "formalmente" a los requisitos de publicación de una ley, empezando por la existencia de la Exposición de Motivos, de la que carecía la anterior, a la que derogó. La idea de este nuevo régimen disciplinario era, por una parte, la realización de mejoras dirigidas a facilitar su aplicación y por otra lograr, aparte de la calidad técnica adecuada en su redacción, un tratamiento apropiado que permita el funcionamiento que beneficie a las FAS, conjugado con el, en ese momento incipiente, proceso de profesionalización de los Ejércitos[9]. Así, y tal y como dice la Exposición de Motivos:

> *"constituye el objeto y propósito de esta Ley mejorar y perfeccionar el régimen disciplinario de un Ejército moderno situado en el umbral del siglo XXI, otorgar al mando un instrumento eficaz, y todo ello sin menoscabo ni merma de las garantías y derechos reconocidos a toda persona".*

Realmente, no supuso una gran novedad respecto a la LO anterior, pero lo que sí venía a hacer, como se ha comentado, era solucionar esos problemas de aplicación, cuestión considerada por la doctrina muy necesaria (Muiños, 1999, p. 79).

Examinado el texto legal, se encuentra que:

- Se mantiene, lógicamente, el rango de Ley Orgánica.
- En lo que se refiere al procedimiento sancionador, este se recoge en el Título IV. Sigue la pauta de su predecesora y depura las faltas leves con un procedimiento preferentemente oral, en el que debe de haber un trámite de audiencia, pero sin separación entre órgano instructor y sancionador (arts. 49 y 50). Para las faltas graves (arts. 51 a 63) y para la sanción de causas extraordinarias (arts. 64 a 66) se siguen procedimientos iguales a la LO derogada.
- Establecía un completo catálogo de infracciones y sanciones, y mantenía las denominaciones de leve (art. 7), grave (art. 8) y sanciones extraordinarias

9 El servicio militar obligatorio desapareció el 31 de diciembre de 2001, mediante el Real Decreto 247/2001, de 9 de marzo.

(art. 17). Sobre la potestad y competencia sancionadora, seguía la norma predecesora.

- En lo que a la figura del instructor se refiere, hay que remitirse a lo dicho en la anterior norma.

2.3. LO 8/2014, DE 4 DE DICIEMBRE, DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LAS FUERZAS ARMADAS

Vuelve a adaptar esta LO el régimen disciplinario de las FAS a la nueva situación legal, para que tengan cabida en el mismo leyes tan básicas como la LO 5/2005, de Defensa Nacional, Ley 39/2007, de la Carrera Militar, o la LO 9/2003, que modificaba a la LO 4/1987, de Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar, entre otras.

Como novedades de mayor interés, cambió la denominación de determinadas faltas, e introdujo nuevas sanciones y mandos con competencias sancionadoras.

A raíz de la Sentencia del Tribunal Constitucional 177/2011, de 8 de noviembre, se pretendió con la promulgación de esta LO suplir los vicios y fallos de las normas precedentes y lograr una mayor armonización con las normas generales estatales para los funcionarios (Nieto, 2015, p. 206).

De su análisis se desprende lo siguiente:

- Rango de LO, continuando con la línea iniciada en 1985.
- El procedimiento sancionador es recogido en el Título III. Para las faltas leves (arts. 46 y 47), con el trámite de audiencia y obligando a informar al presunto infractor de una forma explícita de sus derechos, pero se continúa sin diferenciar fases procedimentales, por lo que una misma persona instruye y sanciona, es “juez y parte”. Los procedimientos para el resto de faltas se unifican (arts. 48 a 67).
- Establece un catálogo de infracciones completo (arts. 6, 7 y 8), desapareciendo las denominadas “causas extraordinarias de sanción”, para ser ahora faltas muy graves.
- Determina las sanciones de forma completa (art. 11).
- Atribuye la potestad sancionadora, con carácter general, en los arts. 26 a 29; y para militares destinados o destacados en zonas de operaciones, en el artículo 38. Sobre la correspondiente competencia, se regula con carácter general en los artículos 32 a 35, y para jefes de contingente, fuerza, representación o Unidad, en el art. 38. Además, limita dicha competencia, de forma que, por ejemplo, el suboficial pasa de poder imponer cuatro días de arresto a tener únicamente como sanción disponible la reprensión.
- Respecto al instructor, mantiene las mismas premisas para el caso de las faltas leves, graves y muy graves que la norma anterior.

2.4. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO II

Lo primero que es digno de mencionar al examinar las distintas normas disciplinarias de las FAS durante el periodo constitucional es el rango atribuido. Efectivamente, y teniendo en cuenta el carácter de las sanciones, sin entrar en otras posibles razones menos evidentes y/o más profundas, no queda otra que utilizar la LO para darle el rigor correspondiente, como así ha sido desde el año 1985 hasta la fecha. Una segunda cuestión importante es el retraso en el que incurre el Gobierno correspondiente (o los Gobiernos) en regular esta materia como es debido. Transcurren siete años utilizándose una norma preconstitucional, el Código de Justicia Militar de 1945, hasta que aparece el primer régimen disciplinario bajo la norma legal apropiada. Es demasiado tiempo en el que derechos fundamentales como la libertad en sus diversas acepciones se ve regulada con unas normas de rango inferior al necesario, aparte de su preconstitucionalidad, ya citada.

No acaba aquí lo que se puede deducir de esta evolución normativa. Si bien la norma reguladora es la apropiada, se sigue manteniendo un procedimiento administrativo que se considera total y absolutamente inapropiado: el de la depuración de faltas leves. Teniendo en cuenta que se puede producir una sanción privativa de libertad, la existencia de un procedimiento con todas las garantías (y esto pasa por uno en el que las fases instructora y sancionadora sean realizadas de forma independiente y por órganos distintos), se considera básica.

A continuación, se plasma en la Tabla nº 1, de una forma muy gráfica, los resultados de los análisis realizados, de forma que a primera vista se pueda observar el grado de cumplimiento de los parámetros mencionados objeto de comparación de las diversas normas.

Norma / Aspecto	LO 12/1985	LO 8/1998	LO 8/2014
RANGO	LEY ORGÁNICA	LEY ORGÁNICA	LEY ORGÁNICA
PROCEDIMIENTO	NO	NO	NO
INFRACCIONES	SI	SÍ	SÍ
SANCIONES	SI	SÍ	SÍ
POTESTAD SANCIONADORA	SI	SÍ	SÍ
COMPETENCIA SANCIONADORA	SI	SÍ	SÍ
INSTRUCTOR	SI	SÍ	SÍ
OBSERVACIONES	DEROGADA	DEROGADA	VIGOR

Tabla nº 1: Comparativa de las normas disciplinarias militares. Fuente: Elaboración propia.

3. DERECHO DISCIPLINARIO EN EL FUNCIONARIADO CIVIL DE LA ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO. LA POLICÍA NACIONAL

La CE marca claramente la existencia de dos Administraciones, ambas dirigidas por el Gobierno: la civil y la militar.

La Administración civil, como la militar, ha experimentado una evolución en su derecho disciplinario desde el advenimiento de la CE, lo cual se observa en las normas emanadas tras 1978, y que serán objeto de estudio en este capítulo:

- Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública (LMRFP).
- Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración General del Estado (RDFCE).
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP07).
- Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP15).

3.1. LEY 30/1984, DE 2 DE AGOSTO, DE MEDIDAS PARA LA REFORMA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA (LMRFP)

Antes de entrar a analizar esta Ley, se hace preciso hacer mención a la situación previa a la misma. Hasta su entrada en vigor, el funcionariado civil se rigió por el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, de Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE), que en ese momento fue la culminación de la pretensión gubernamental de la necesidad, también en ese momento, de promulgación de un nuevo estatuto para los funcionarios públicos (Crespo, 1971, p. 12); y por el Real Decreto 2088/1969, de 16 de agosto, de Reglamento de régimen disciplinario de los Funcionarios Civiles del Estado, que cubrió la necesidad de un procedimiento sancionador.

La LMRFP entró en vigor el 23 de agosto de 1984, derogando gran parte de la LFCE, y ya su función renovadora se observa en el Preámbulo, donde se dice:

"El Gobierno cree que el horizonte de todo cambio en la legislación funcionarial ha de venir establecido por las bases del Régimen Estatutario de los Funcionarios Públicos, que, en desarrollo del artículo 149.1.18 de la Constitución, es preciso dictar. Tales bases, referidas al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, constituirán el nuevo marco de la Función Pública derivado de nuestra Constitución".

El legislador quiso (y necesitaba) cambiar numerosos aspectos de la situación previa, sobre todo para tener en cuenta de la forma apropiada el nuevo orden constitucional (Rosado, 1984, p. 239). Lo primero que hay que "salvar" es la nueva organización territorial del Estado social y democrático de derecho, entrando en juego las Comunidades Autónomas[10], viéndose clara la intención de imponer todos los principios y elementos constitucionales a la normativa reguladora de la función pública.

10 En ese momento se habían publicado y entrado en vigor todos los Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas, faltando los de las Ciudades Autónomas de Ceuta y Melilla, que aparecieron en 1995. Fuente: Recuperado el 11 de abril de 2021 de https://www.mptfp.gob.es/portal/politica-territorial/autonomica/Estatutos_Autonomia/est_autonomia.html.

Esta Ley, además, consiguió una unificación normativa ante la dispersión de normas y materias reguladas previamente y, como dice Rosado, "constituye una fuerte homogeneización de los funcionarios de la Administración del Estado, largamente perseguida, haciendo operativo el principio de igualdad recogido en el art. 14 de nuestra Constitución" (1984).

¿Qué supuso esta Ley para la cuestión disciplinaria que aquí se trata? Volviendo a los parámetros de comparación, se extrae que:

- Su rango era el de Ley, superando de forma clara la forma anterior, Decreto (LFCE).
- No estableció procedimiento sancionador alguno.
- Estableció únicamente un nuevo catálogo de infracciones muy graves, en su artículo 31, en las que básicamente se incluían conductas atentatorias contra los derechos y libertades fundamentales.
- No estableció ni potestad ni competencia sancionadora.
- No hacía referencia alguna, en concordancia con la carencia de regulación de procedimiento sancionador, al Instructor.

3.2. REAL DECRETO 33/1986, DE 10 DE ENERO, DE REGLAMENTO DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LOS FUNCIONARIOS DE LA ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO (RDFAE)

La entrada en vigor de la LMRFP conllevó, como decía la introducción de este nuevo RD, como "necesaria una correlativa modificación de las faltas consideradas como graves y leves y una mayor precisión de las sanciones a imponer" (Agencia Estatal del BOE, 1986), de forma que el procedimiento sancionador se adecuara a la Constitución, lo cual se ve claramente con la introducción del trámite de audiencia y de la vista del expediente al expedientado o presunto infractor, hasta ahora desconocido en el derecho disciplinario funcionarial. Además, derogó el RD 2088/1969.

En lo que respecta a las cuestiones de interés para el estudio, el Reglamento se caracterizó por:

- Rango normativo de Real Decreto, la norma constitucional por excelencia para la publicación de Reglamentos.
- Estableció un procedimiento específico para la tramitación de expedientes disciplinarios para depurar faltas graves y muy graves, pero no para las faltas leves, introduciéndose de forma específica la obligatoriedad del trámite de audiencia.
- Establece un listado de infracciones.
- También estableció un catálogo de sanciones, donde como ya se ha dicho, se introducen como gran novedad esas infracciones de carácter muy grave, lo cual fue uno de los motivos de la entrada en vigor de este Reglamento.

- Fijó potestades y competencias sancionadoras.

- Determinó requisitos o características del instructor, que parecen ser más exigentes que en normas predecesoras, como imponía en su artículo 30: "funcionario publico perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculpado" (Agencia Estatal del BOE, 1986), así como la importancia de la actuación del mismo, especialmente en la realización de pruebas, tal y como en el Capítulo V, Desarrollo, se plasmaba.

3.3. LEY 7/2007, DE 12 DE ABRIL, DE ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (EBEP07)

Esta Ley, que entró en vigor el día 13 de mayo de 2007, se considera, de acuerdo a su Exposición de Motivos, "un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y gestión del empleo público a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se viene emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria" (Agencia Estatal del BOE, 2007).

Tal y como dice Fuentetaja, "constituye un hito fundamental en la historia de la función pública en España, y un punto de partida para todo un movimiento de reformas legislativas que dicha Ley impone" (2007).

Esta Ley no hace más que obedecer el mandato que daba la Constitución en su art. 103.3, estableciendo una reserva de ley para ese Estatuto (Fuentetaja, 2007, p. 459), apartándose este nuevo Estatuto de la anterior LMRFP, persiguiendo la garantía del mejor servicio al ciudadano (Perona, 2007, p. 9).

Volviendo al aspecto disciplinario, hay que tener en cuenta que "lo disciplinario" es un aspecto básico de la vida funcionarial y, en línea con lo dicho anteriormente, ampliaba la materia respecto de la LMRFP (Reguero, 2009, p. 167). Esta norma recogía en su Título VII el "nuevo" régimen disciplinario funcionarial, en los arts. 93 a 98. Para el estudio se deduce que:

- El rango de este Estatuto era el de ley, siguiendo la pauta que la LMRFP estableció.

- Fijó las normas generales del procedimiento disciplinario (art. 98), así como la posibilidad de medidas provisionales, siendo estas últimas remitidas a una posterior norma que regule el procedimiento sancionador correspondiente, y determina que "En el procedimiento quedará establecida la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos" (Agencia Estatal del BOE, 2007) por primera vez de forma clara y terminante, si bien la depuración de posibles faltas leves quedaba sometida a un procedimiento "sumario con audiencia del interesado" (Agencia Estatal del BOE, 2007).

- Solo establece el catálogo de infracciones muy graves, no diciendo más que las faltas serán leves, graves y muy graves (art. 95)[11].
- Estableció las sanciones (art. 96), con un alcance impreciso y que deberá ser fijado posteriormente.
- No atribuyó la potestad sancionadora ni la competencia de este tipo, pero sí que dio los principios en los que se basaría y ejercería dicha potestad.
- Nada dice sobre el instructor del expediente disciplinario.

Esta norma, además, derogó diversos artículos de la LFCE (aún vigentes décadas después), entre ellos los dedicados a la responsabilidad disciplinaria.

3.4. REAL DECRETO LEGISLATIVO 5/2015, DE 30 DE OCTUBRE, POR EL QUE SE APRUEBA EL TEXTO REFUNDIDO DE LA LEY DEL ESTATUTO BÁSICO DEL EMPLEADO PÚBLICO (EBEP15)

Este Real Decreto Legislativo reformó a la anterior Ley 7/2007 y dedicó los mismos artículos a la regulación del régimen disciplinario de los funcionarios (empleados públicos), con el mismo contenido.

Lo primero que llama la atención es que la forma que adopta esta nueva norma es la de la legislación delegada, de acuerdo al art. 82 y siguientes de la CE, y de la Ley 20/2014, tal y como en el Preámbulo del Estatuto se cita.

La "nueva" norma mantuvo en esencia lo que su predecesora instituía, manteniendo ese régimen básico común para el personal laboral y el funcionariado, en los aspectos de, entre otros, régimen disciplinario (Martínez, 2015, p. 72). Además, hay que tener en cuenta el apoyo doctrinal recibido por este nuevo EBEP15, como Martínez dice (2015).

Ya puestos con lo que serían los preceptos en sí, son los artículos 93 a 98 los que regulan el régimen disciplinario, igual que en su antecesora. Trasladado a los aspectos de interés para el estudio, se tiene que:

- La norma tiene, como se ha dicho, rango de legislación delegada, concretamente Real Decreto Legislativo; no es una Ley de Cortes, como ocurría con el EBEP07.
- Se establecen las premisas generales del procedimiento disciplinario (como los principios que lo van a informar) y determina la debida separación, igual que el EBEP07, de fases instructora y sancionadora. La depuración de faltas leves

11 Este aspecto del EBEP07 ha sido el más controvertido de todos, levantando una polémica que hubo de ser resuelta, finalmente, en la vía judicial. Por ejemplo, la Sentencia de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Valencia, de 28 de julio de 2010, consideró que, de acuerdo a la reserva de ley que suponía el propio EBEP07, todas las faltas graves y leves del RD 33/1986, ya visto, quedaban derogadas. Y no es hasta el 30 de mayo de 2017, estando ya en vigor el Estatuto Básico del Empleado Público de 2015, que la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Supremo, cuando se fija de forma definitiva la jurisprudencia a este respecto, diciendo que los artículos 7 y 8 del citado RD no resulta contraria al principio de legalidad, por lo que podían seguir aplicándose y, por tanto, no existía óbice a que las faltas de carácter leve o grave no fueran depuradas apropiadamente en su caso (STS 1455/2017).

seguía "discriminada", remitiéndose a un procedimiento sumario (que tampoco es definido) en el que se ha de permitir la audiencia al interesado (art. 98).

- El catálogo de infracciones establecido no es completo, y sigue siendo lo expuesto en el anterior Estatuto.
- Sí se establecen sanciones y, al igual que en el caso anterior, no se fija qué tipo de sanción corresponderá al tipo de falta cometida (art. 96).
- No se atribuyen ni potestad ni competencia sancionadora, siguiendo la línea del EBEP07.
- Al igual que la norma que derogaba, nada se establece sobre requisitos o facultades del instructor.

Es importante resaltar que, al igual que con el EBEP07, la norma que realmente regulaba el procedimiento sancionador seguía siendo el Real Decreto 33/1986.

3.5. POLICÍA NACIONAL Y SU RÉGIMEN DISCIPLINARIO

Además de las normas y casos descritos, un grupo funcionarial que sirve como punto de comparación importantísimo para la finalidad de este trabajo es el que constituye la Policía Nacional, compuesta por funcionarios civiles que forman parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (FCSE).

Es en el año 1986, a través de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando se crea el Cuerpo Nacional de Policía, consagrándose, tal y como la propia Exposición de Motivos de la Ley dice, la naturaleza civil del nuevo Cuerpo[12]. Y es donde se establece un "régimen disciplinario", en sus artículos 27 y 28, en los que prácticamente se traspone lo que se había establecido a este respecto en la Ley 30/1984, de MRFP, y en el posterior Real Decreto 33/1986, ya vistos.

Tres años después entró en vigor el Real Decreto 884/1989, de 28 de julio, que aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía[13], específico para este nuevo Cuerpo.

Continuando con la evolución normativa a nivel disciplinario ocurrida en este Cuerpo, aparece en 2010 la Ley Orgánica 4/2010, de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, que es la disposición actualmente en vigor.

3.5.1. Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS)

Esta LO vino a dar cumplimiento al mandato constitucional contenido en el artículo 104 de la CE, ya comentado anteriormente. En el Capítulo IV del Título II, "De la Policía", se regulaban los aspectos básicos del nuevo cuerpo, y entre ellos

12 Desde 1978 hasta esa fecha había dos cuerpos policiales diferenciados, el Cuerpo de Policía Nacional, de carácter militar, y el Cuerpo Superior de Policía, de naturaleza civil.

13 Hasta la unión de ambos cuerpos, la disciplina se regulaba en la Policía Nacional de forma "militar", mientras que en el Cuerpo Superior de Policía se acudía al Real Decreto 1346/1984, de 11 de julio, de régimen disciplinario del Cuerpo Superior de Policía, que modificaba el Reglamento Orgánico de Policía Gubernativa.

el disciplinario, del que ya se decía en el Preámbulo de la Ley que "sin perjuicio de respetar las garantías procedimentales exigidas por la Constitución, se configura una regulación específica, inspirada en principios acordes con la estructura y organización jerarquizada del Cuerpo, con el propósito de conseguir la ejemplaridad, a través de la inmediación de las sanciones".

Resulta curioso que una ley cuyo objetivo es, aparte de dar cumplimiento a un mandato constitucional, la instauración de la nueva planta policial española y, en resumidas cuentas, tal y como dice Morena (1987, p. 299), "la protección de personas en su ser (vida e integridad física), en su hacer (libertad y derechos fundamentales en los que esa libertad se concreta) y en su tener (bienes patrimoniales poseídos)", se haga referencia explícita al régimen disciplinario de uno de los dos Cuerpos de carácter estatal (el actual Cuerpo de Policía Nacional) en los arts. 27 y 28, mientras que, en lo que a la Guardia Civil se refería, se remitiese a una "legislación específica" (art. 15).

Centrados ya en esos artículos 27 y 28 de la LO, que son los que atañen a los aspectos disciplinarios y, por tanto, los de interés para el estudio, se obtiene que:

- El rango de la norma es el de LO, si bien para los artículos en cuestión, y de acuerdo con la Disposición Final quinta de la LO, tiene rango de Ley.
- No se establece procedimiento disciplinario alguno; solo se hace mención a que las sanciones para las faltas graves y muy graves será impuestas "en virtud de expediente instruido al efecto", y las faltas leves se castigarán "sin más trámite que la audiencia al interesado" (art. 28).
- Solo recoge las faltas muy graves (art. 27.3), remitiendo a un desarrollo reglamentario la determinación de leves y graves.
- Sobre las sanciones, en el art. 28 no solo las detalla, sino que además especifica los tipos de sanción de acuerdo a la gravedad de la falta cometida.
- Establece potestad sancionadora, pero no competencias (art. 28).
- No se hace referencia alguna a la figura del instructor.

Basta una mirada a las normas vistas anteriormente para ver que lo que hizo esta LO en este aspecto fue recoger en el texto premisas de la Ley 30/1984 y del Real Decreto 33/1986.

3.5.2. Real Decreto 884/1989, de 28 de julio, de Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía

Dictado para desarrollar el nuevo régimen disciplinario que instauraba la LO 2/1986, en su "introducción" ya establecía su finalidad: dotar al entonces Cuerpo Nacional de Policía de "un régimen disciplinario que, respetando las garantías procedimentales exigidas por la Constitución, configura una regulación específica, rápida y eficaz, inspirada en principios acordes con la estructura y organización jerarquizada del Cuerpo, con el propósito de conseguir la ejemplaridad a través de la inmediación de las sanciones", básicamente lo ya expuesto en el Preámbulo de la LO 2/1986 (Agencia Estatal del BOE, 1989).

Este RD, en comparación con el RD 33/1986, introdujo infracciones que no eran consideradas como tal en el anterior, todo ello para el mantenimiento de la buena imagen del Cuerpo, como por ejemplo la embriaguez fuera de servicio (Casanova, 2008, p. 91).

Del examen del RD se extrae que:

- Su rango, como Reglamento que es, es el de Real Decreto.
- Tiene, como no puede ser de otra manera, rango de Real Decreto.
- Establece un procedimiento sancionador. Evidentemente, se puede decir que la razón de ser del Reglamento es el procedimiento disciplinario propio de la Policía Nacional. Mantiene una diferencia de procedimiento para la depuración de faltas leves, en el Capítulo II del Título II, donde aparte de garantizar el trámite de audiencia, sí que realiza una efectiva separación entre las fases instructora y sancionadora, atribuyéndolo a órganos y/o personas distintas, siendo el primero en cualquier regulación civil que lo impone claramente.
- Sí establece infracciones y sanciones.
- Determina la potestad sancionadora y la competencia sancionadora.
- Fija aspectos específicos para el instructor, tales como que el mismo ha de ser de igual o superior grupo al del inculpado y, en el caso de ser funcionario del CNP, deberá de tener igual o superior categoría al expedientado; en el caso de ser igual, deberá, además, tener número anterior en el escalafón.

Como se ha apuntado en los comentarios a la LO 2/1986, este Reglamento se inspiraba directamente en el RD 33/1986, destacando las nuevas infracciones y la especificidad del procedimiento para faltas leves, con esa clara división de funciones.

3.5.3. Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía

El siguiente, y último, hito para el régimen disciplinario de la Policía Nacional es la entrada en vigor de esta LO. Derogó los artículos 27 y 28 de la LO 2/1986, que establecían las premisas de ese régimen disciplinario desde el año 1986, y también el RD 884/1989. ¿Qué se extrae de interés de esta nueva norma, para los aspectos que importan a este artículo?

Lo primero que llama la atención, de nuevo, es el carácter de la norma: Ley Orgánica. Dado que las bases del régimen disciplinario se recogían en una LO (si bien la propia ley excluía de ese carácter a los ya mencionados arts. 27 y 28), se puede considerar apropiado la regulación de este régimen disciplinario de esta forma.

Además, influye igualmente que el régimen disciplinario de la Guardia Civil también estuviera recogido en una norma con ese carácter[14].

Analizando en esta norma en lo que al estudio importa, se obtiene que:

- La norma tiene rango de Ley Orgánica, constituyéndose en la primera que regula el régimen disciplinario en el funcionariado civil español.
- Es continuista del RD 884/1989, al que derogó. Estableció los procedimientos en los que se dan las garantías debidas, manteniendo la diferencia entre los procedimientos por faltas graves y muy graves, y el de depuración de faltas leves (Título II de la LO, arts. 17 a 50).
- Estableció un catálogo claro de infracciones (art. 7 a 9, ambos inclusive), y un catálogo específico de sanciones según el tipo de falta cometida (art. 10).
- Determina la potestad y competencias sancionadoras en el art. 13.
- Recogiendo lo que el derogado RD 884/1989 fijaba, dicta disposiciones específicas para el instructor, también recogidas en el Título II de la LO, art. 20.

3.6. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO III

El régimen disciplinario de los funcionarios civiles del Estado, incluyendo a la Policía Nacional como cuerpo semejante a la Guardia Civil, ha ido evolucionando desde la entrada en vigor de la CE, incorporando al mismo las nuevas garantías y principios constitucionales.

Esta evolución se percibe lenta, ya que fueron necesarios seis años desde la aprobación de la CE, hasta la aparición del primer texto estatutario del periodo democrático (la Ley 30/1984, LMRFP), y once años hasta la aparición del RD 884/1989, en el que se incorpora de forma definitiva (eso sí, solo aplicable a Policía Nacional) esa diferenciación tan necesaria como es la existente entre la fase de instrucción y la sancionadora para faltas leves disciplinarias.

A pesar de lo anterior, se observan dos “bloques”:

- El correspondiente a Policía Nacional, que podríamos considerar íntegro y perfectamente garantista de derechos de encausados, recogido en la Ley Orgánica 4/2010, de Régimen Disciplinario del Cuerpo de Policía Nacional.
- El del resto de funcionarios civiles, plasmado en diversas normas de distintos rangos, que carece de esa plenitud de garantías y, además, ha llegado a ser recurrido de inconstitucionalidad. Como apunte, y a pesar de las sentencias, sigue siendo curioso la existencia de infracciones no determinadas por la ley y que son introducidas en el derecho disciplinario mediante un Real Decreto.

14 De hecho, un apunte al respecto que hizo el Consejo General del Poder Judicial, en el informe al Anteproyecto de la LO, fue que el optar por regular esta materia, mediante este tipo de norma, “puede plantear problema en el futuro debido a la mayor dificultad de modificación de las leyes orgánicas, por ejemplo, en materia de competencia sancionadora (art. 13)…”. Informe del Anteproyecto de Ley Orgánica sobre Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía del Consejo General del Poder Judicial, aprobado el 26 de abril de 2006.

Al igual que en el caso anterior, la comparativa se puede apreciar de mejor manera en la siguiente tabla:

Aspecto / Norma	RD 33/1986 RDFCE86	EBEP15	LO 4/2010
RANGO	REAL DECRETO	REAL DECRETO LEGISLATIVO	LEY ORGÁNICA
PROCEDIMIENTO	NO	NO	SÍ
INFRACCIONES	SI	NO	SÍ
SANCIONES	SI	NO	SÍ
POTESTAD SANCIONADORA	SI	NO	SÍ
COMPETENCIA SANCIONADORA	SI	NO	SÍ
INSTRUCTOR	SI	NO	SÍ
OBSERVACIONES	VIGOR	VIGOR	VIGOR

Tabla nº 2: Comparativa con las normas disciplinarias de carácter general para funcionarios civiles y con la norma disciplinaria de la Policía Nacional. Fuente: Elaboración propia.

4. DERECHO DISCIPLINARIO EN LA GUARDIA CIVIL

Los primeros años de vigencia constitucional supusieron una continuación del uso de normas propiamente militares para la regulación de los aspectos disciplinarios del Cuerpo. Así, el aspecto disciplinario en la Guardia Civil queda cubierto, a la entrada de la democracia, primeramente por el Código de Justicia Militar y, desde 1985, por la LO 12/1985, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas, que derogó al CJM. Esta última se aplicó al Cuerpo hasta la aparición de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Esta LO no hizo más que materializar el mandato contenido en el artículo 15.1 de otra LO, en este caso la 2/1986, de FCS, que establecía que "La Guardia Civil (GC), por su condición de instituto armado de naturaleza militar, a efectos disciplinarios, se regirá por su normativa específica". Tras el transcurso de nada más y nada menos que 16 años, fue derogada por la Ley Orgánica 12/2007, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, vigente en la actualidad.

4.1. LEY ORGÁNICA 11/1991, DE 17 DE JUNIO, DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

Un hito fundamental para la aparición de esta Ley Orgánica fue la Sentencia del Tribunal Constitucional de 16 de noviembre de 1989 (STC 194/1989)[15]. La publicación

15 Los hechos originadores de esta Sentencia, muy resumidos, fueron los siguientes: Un miembro del Cuerpo solicitó la inscripción de una asociación profesional denominada Unión Democrática de Guardias Civiles ante el Ministerio del Interior. La respuesta ante este hecho fue que la Guardia Civil sancionó al peticionario con tres meses de arresto en establecimiento disciplinario militar, aplicando el Régimen Disciplinario de las FAS. El componente del Cuerpo recurrió en amparo varias cuestiones e instó un "habeas corpus". Realmente, la esencia del conflicto era hasta qué punto se debía someter a los guardias civiles a las normas disciplinarias militares.

de la misma obligó al Gobierno en ese momento a iniciar el proyecto de la futura LO de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, que se envió a las Cortes el 9 de octubre de 1990 (Pérez, 2011, p. 39).

En la misma Exposición de Motivos de la LO se hizo referencia precisamente a este extremo, declarando, por una parte, que "la aplicación a la Guardia Civil del régimen propio de las Fuerzas Armadas debe considerarse meramente provisional" y, de otro, que "el establecimiento de una normativa disciplinaria específica para la Guardia Civil debe considerarse un objetivo prioritario…", para finalizar diciendo que:

"la presente Ley viene, con todo ello, a dar cumplimiento a previsiones legislativas y a exigencias de orden jurídico-constitucional, de manera inaplazable y adecuada para asegurar el regular funcionamiento del Cuerpo de la Guardia Civil al servicio de los ciudadanos".

Una vez hecha esta breve introducción al origen de la LO, se pasa al análisis de las materias de interés:

- Es una norma que tiene rango de Ley Orgánica.
- Sobre el procedimiento sancionador, regulado en el Título V, preveía un Procedimiento Oral en el art. 38 para la depuración de faltas leves, sin separación entre fases, y recogiendo un trámite de audiencia para el encausado. Para las faltas graves se preveía un Expediente Disciplinario (arts. 39 a 51), y para las muy graves el Expediente Gubernativo (arts. 52 y 53); en ambos casos, con la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora.
- Determinaba un completo cuadro de infracciones de carácter leve, grave y muy grave (arts. 7, 8 y 9).
- En el art. 10 se fijaban perfectamente las sanciones, agrupadas en leves, graves y muy graves, en función de la falta a castigar. Estas sanciones son inmediatamente ejecutivas.
- Establecía la potestad sancionadora (art. 19) y la competencia del mismo tipo (arts. 20 a 30), siendo el suboficial comandante de Puesto el mínimo nivel sancionador.
- Para las faltas leves no se impone ningún requisito específico para el instructor, salvo que al menos tiene que tener categoría de suboficial (art. 28), para instruir y sancionar. Para las faltas graves (las depuradas mediante Expediente Disciplinario) el instructor deberá ser oficial del Cuerpo Jurídico Militar o General, jefe[16] u oficial de la Guardia Civil, con empleo superior o más antiguo que cualquiera de los encartados. Y para las faltas muy graves (las del Expediente Gubernativo), el instructor deberá ser un oficial del Cuerpo Jurídico Militar, el cual se regirá por las mismas premisas que en el expediente disciplinario.

4.2. LEY ORGÁNICA 12/2007, DE 22 DE OCTUBRE, DE RÉGIMEN DISCIPLINARIO DE LA GUARDIA CIVIL

Esta LO, aparte de derogar a la anterior, supuso un cambio cualitativo inmenso en la concepción del derecho disciplinario "tradicional" en la Guardia Civil, claramente

16 La categoria de "jefe" correspondia a los empleos militares de coronel, teniente coronel y comandante.

influenciado por el derecho disciplinario militar. La desaparición de sanciones restrictivas o privativas de libertad y la incorporación de mayores garantías procedimentales, tal y como se expresa en la Exposición de Motivos de la misma, son las novedades más importantes de esta nueva regulación.

De su examen se llega a las siguientes cuestiones:

- Continúa con el rango de LO.
- Procedimiento. Se introducen artículos referentes a principios inspiradores del mismo, para adecuarlos a la normativa general administrativa, en ese momento la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, así como un catálogo de derechos del presunto infractor claro y detallado. En la primera redacción de la LO se establecía de forma clara la separación de fases instructora y sancionadora para las faltas leves, pero la posterior reforma de esta LO llevada a cabo por la LO 8/2014, de Régimen Disciplinario de las FAS, añadió un "en su caso" en el art. 50.2, por lo que dejaba al arbitrio de la autoridad competente el nombramiento de instructor que asegurara esa separación debida entre fases[17], con lo que podría decirse que se dio un paso atrás en ese sentido. Se introdujo, además, el procedimiento escrito, desechando ya el oral. Con las faltas graves y muy graves introduce cambios, como la desaparición de esas denominaciones de "expediente disciplinario" o "expediente gubernativo", haciendo un procedimiento común[18].
- Establece, por supuesto, un listado de infracciones.
- Establece sanciones, siendo lo más novedoso la desaparición del "arresto". Siguen siendo inmediatamente ejecutivas, como en la anterior.
- Establece potestad sancionadora y las correspondientes competencias sancionadoras, siendo el empleo más bajo apto para sancionar el de sargento, como primer empleo de la Escala de Suboficiales.
- El instructor. Para la instrucción de faltas leves nada se dice de la "calidad" del instructor en general, salvo en el caso de que el procedimiento sea iniciado por el director general, oficiales generales con mando sobre Unidad, Centro u Organismo, u oficiales jefes de Zona, Servicio, Organismo, Jefatura o Dirección de centro docente, Comandancia, Sector, Grupo de Reserva y Seguridad, jefe de Estudios de centro docente, y los de Unidad, Centro u Organismo de categoría similar, donde el instructor deberá ser de superior empleo al del presunto infractor (dejando fuera la posibilidad de igual empleo y mayor antigüedad). Para faltas graves y muy graves, exige que sea un oficial general u oficial destinado en la Guardia Civil de empleo superior o más antiguo que cualquiera de los infractores, desapareciendo la necesidad de que fuera un oficial del Cuerpo Jurídico Militar el

17 De acuerdo, incluso, a las orientaciones que el Servicio de Régimen Disciplinario emitió el 17 de julio de 2015, en las que se determinó que para la depuración de faltas leves no era obligatorio el nombramiento de instructor. Sí que hay que decir que, en la práctica, lo general es nombrar a ese instructor, delimitando con ello de forma implícita las fases del procedimiento, pero no realmente por imperativo normativo.

18 A modo de curiosidad, en el año 2006 se produjeron 1.051 expedientes con 1.051 encartados por falta leve. En el 2007, 921 expedientes con 921 encartados, y en 2008, 778 expedientes con 809 encartados. El descenso es más que sensible. Fuente: Servicio de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, entrevista telefónica con el Suboficial Mayor Casas, 22 de enero de 2018, 11:25 horas.

instructor de los expedientes por falta muy grave (si bien puede, evidentemente, seguir siendo instructor aquel que sea designado, como “oficial destinado en la Guardia Civil”).

4.3. CONCLUSIONES DEL CAPÍTULO IV

Con la aparición de la Ley Orgánica 11/1991 se inició la “andadura” disciplinaria por separado de la Guardia Civil en el aspecto disciplinario, siempre regulado por ley orgánica.

La posterior publicación de la LO 12/2007, que es la que determina el actual régimen disciplinario del Cuerpo, ha supuesto el gran punto de inflexión respecto a las líneas disciplinarias seguidas anteriormente, en las que, en mayor o menor medida, se “transcribían” las normas disciplinarias militares a la Guardia Civil.

Esta LO trajo grandes cambios y, además de incorporar a las normas disciplinarias de la Guardia Civil el espíritu de las normas generales para todos los funcionarios, supuso el fin de las sanciones privativas de libertad y la concesión de las muchas garantías constitucionales a los miembros del Cuerpo cuando estuvieran inmersos en procedimientos disciplinarios, independientemente del tipo de falta presuntamente cometida.

Para ver los resultados del análisis de una forma más rápida, a continuación se puede observar la siguiente tabla:

Norma / Aspecto	LO 11/1991	LO 12/2007
RANGO	LEY ORGÁNICA	LEY ORGÁNICA
PROCEDIMIENTO	NO	NO
INFRACCIONES	SI	SÍ
SANCIONES	SI	SÍ
POTESTAD SANCIONADORA	SI	SÍ
COMPETENCIA SANCIONADORA	SI	SÍ
INSTRUCTOR	SI	SÍ
OBSERVACIONES	DEROGADA	VIGOR

Tabla nº 3: Comparativa de las normas disciplinarias de la Guardia Civil. Fuente: Elaboración propia.

5. CONCLUSIONES

La evolución de los diversos regímenes disciplinarios en lo tocante a los funcionarios públicos, tanto civiles como militares, ha corrido diversa suerte desde la entrada en vigor de la Constitución.

Todos los afectados se rigieron por normas preconstitucionales hasta la aparición de la Ley para las Medidas para la Reforma de la Función Pública, en lo que a los civiles se refiere, en 1984, y la Ley Orgánica 12/1985, para militares y Guardia Civil.

A partir de aquí comienzan a hacerse especializaciones, basadas generalmente en la necesidad de adecuar a la CE las normas, en unos casos, y por mandato expreso de la CE, en otros.

Posteriormente a la Ley 30/1984, aparecen normas reglamentarias (RD 33/1986 y RD 884/1989), que vinieron a completar los diversos derechos disciplinarios, para que en 1991 se publique el primer régimen disciplinario específico para la Guardia Civil, apareciendo así en escena hasta cuatro regímenes disciplinarios: Fuerzas Armadas, funcionarios civiles del Estado, Policía Nacional y Guardia Civil.

Tras ese año, se siguieron produciendo reformas, y surgen nuevas leyes que nos llevan a la situación actual, donde los funcionarios civiles se rigen por el Estatuto Básico del Empleado Público del año 2015 y el RD 33/1986; Fuerzas Armadas, por la Ley Orgánica 8/2014; Policía Nacional, por la Ley Orgánica 4/2010; y la Guardia Civil, por la Ley Orgánica 12/2007, donde hay diversos nivel de garantismos, siendo, como ya se ha visto, Policía Nacional y Guardia Civil los que ostentan los regímenes más garantistas, de acuerdo con los parámetros fijados en este estudio.

El régimen disciplinario de la Guardia Civil recoge una gran cantidad de aspectos que hacen que sea una norma que tiende a garantizar el máximo de derechos posibles, pero no alcanza el nivel que se consideraría deseable, a juicio de lo estudiado. Su regulación por ley orgánica, que exige el mayor formalismo a la hora de la elaboración de las leyes; los catálogos de infracciones y sanciones perfectamente plasmados, cumpliendo la previsión de reserva de ley para estas cuestiones; la concreción de potestades y competencias sancionadoras, e incluso previsiones en el procedimiento centradas, en este caso, en el instructor, contribuyen, y siempre desde los aspectos estudiados, a otorgar un buen nivel de garantías a los encausados, pudiendo parecer un ejemplo de garantismo. Pero precisamente las controversias que presenta la figura del instructor, citada anteriormente, y otras cuestiones, como podrían ser la falta de separación nítida entre las fases instructora y sancionadora, e incluso, si volvemos a las sanciones, su carácter ejecutivo, también muy peliagudo y alejado de la tendencia sancionadora actual, hacen que no se pueda determinar que el derecho disciplinario del Cuerpo sea ese ejemplo de garantismo.

Desde luego, la progresión realizada en el derecho disciplinario desde 1978 es más que objeto de admiración. El comienzo de la andadura democrática hizo que la Guardia Civil dejara de pertenecer a las Fuerzas Armadas. Muy influenciado por ellas, el régimen estatutario de la Guardia Civil tenía una alta similitud con el de las FAS, especialmente en sus primeros años. De una forma progresiva, la normativa civil se fue incorporando al Cuerpo, y así se llega al año 2007, donde con la aparición de la nueva ley disciplinaria (así como de otras normas básicas para la Guardia Civil), y teniendo

en cuenta su misión constitucional, sin olvidar su naturaleza militar, queda el Cuerpo absolutamente centrado en las labores policiales que hoy y siempre ha realizado, para de esa forma quedar desligado (salvo disposiciones normativas específicas, como se ha visto) de las FAS, tanto en su estatuto profesional y de servicio como en su estatuto disciplinario, sin dejar de lado las posibilidades de mejora del mismo.

Como se ha dicho, el análisis precedente se ha fijado en unos aspectos concretos. Un análisis más amplio, de mayor contenido, exigiría un tamaño mucho mayor del que este artículo tiene, y dada la temática del mismo, más cercana a una tesis doctoral que a un trabajo de estas características. Esto, a su vez, abre puertas a posteriores investigaciones que puedan completar, en los múltiples aspectos que tiene, el análisis completo del derecho disciplinario del Cuerpo.

BIBLIOGRAFÍA

Bastida, F. J., Villaverde, I., Requejo, P., Presno, M. A., Aláez, B., & Sarasola, I. (2004). Teoría general de los derechos fundamentales en la Constitución española de 1978. *Madrid: Tecnos*.

Campal Martínez, Á. M. (2015). El régimen disciplinario del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas.

Casenave, C. P. (2008). Consumo perjudicial de alcohol en el cuerpo nacional de la policía: implicaciones disciplinarias, laborales y psicopericiales. *Psicopatología Clínica Legal y Forense*, *8*(1), 79-106.

Española, C. (1978). La constitución española de 1978. In *Recuperado de http://www. congreso. es/consti/constitucion/indice/titulos/articulos. jsp*.

De Antón, J. (2000). *Historia de la policía española: la policía del reino, la policía republicana, la policía del régimen, la policía democrática* (Vol. 1). J. de Antón.

De La Morena, L., & La Morena, D. (1987). Los conceptos de “Orden Público” y de Seguridad Ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y su incidencia sobre las Policías Autonómica y Municipal. *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*.

Granda, A. (2014). *Un análisis de la seguridad pública en españa: Hacia un nuevo modelo más eficaz* (Doctoral dissertation, Universitat Politècnica de València).

Martínez, A. M. C. (2015). *El régimen disciplinario del personal laboral al servicio de las Administraciones Públicas* (Doctoral dissertation, Universidad de Oviedo).

Montes, L. F. C. (1971). Principios inspiradores de la Ley de Funcionarios civiles del Estado. *Documentación Administrativa*.

Muiños, B. F. (1999). El cambio normativo en el derecho disciplinario militar. *Boletín de Información*, (258), 3.

Nieto, A. F. (2015). Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas [BOE n. º 294, de 5-XII-2014]. *AIS: Ars Iuris Salmanticensis*, *3*(1), 204-206.

Nieto, A. (1970). Problemas capitales del derecho disciplinario. *Revista de administración pública*, (63), 39-84.

Pastor, J. A. F. (2007). El Estatuto Básico del empleado público. *Revista de Administración Pública*, (174), 457-499.

Perón, C. (2007). *Estatuto básico del empleado público comentado*. LA LEY.

Olivares, G. Q. (1991). La autotutela, los límites al poder sancionador de la administración pública y los principios inspiradores del derecho penal. *Revista de administración pública*, (126), 253-296.

Requero Ibáñez, J. L. (2009). Notas sobre el régimen sancionador y la función pública local en el Estatuto básico del empleado público.

Rodríguez-Villasante, J. L. (2018). La reforma de la organización de la Justicia Militar española en la transición y consolidación democrática. *La Albolafia: Revista de Humanidades y Cultura*, (14), 83-106.

Trillo-Figueroa, F. (1979). Las fuerzas armadas en la Constitución española. *Revista de estudios políticos*, (12), 105-140.

Fuente: Recuperado el 15 de mayo de 2021 de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi0urTPycjwAhUyyIUKHXSuADU4ChAWMAB6BAgFEAM&url=https%3A%2F%2Fwww.poderjudicial.es%2Fstfls%2Fcgpj%2FCOMISI%25C3%2593N%2520DE%2520ESTUDIOS%2520E%2520INFORMES%2FINFORMES%2520DE%2520LEY%2FFICHERO%2F006%252006_1.0.0.pdf&usg=AOvVaw1130rjSMaeuqjUSrmeJVwp.

Fuente: recuperado el 7 de abril de 2021 de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-14050.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1978-31229.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1964-2140.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-1216.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1969-1140.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2015-11719.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-7788.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1984-17387.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-1986-6859.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1989-17118.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2010-8115.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1985-24812.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1998-27864.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2014-12652.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1991-15527.

Fuente: Recuperado el 3 de enero de 2021 de https://www.boe.es/buscar/act.php?id=BOE-A-2007-18392.

Fuente: recuperado el 7 de abril de 2021 de https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-1963-14050.

Fuente: Recuperado el 15 de mayo de 2021 de https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwi0urTPycjwAhUyyIUKHXSuADU4ChAWMAB6BAgFEAM&url=https%3A%2F%2Fwww.poderjudicial.es%2Fstfls%2Fcgpj%2FCOMISI%25C3%2593N%2520DE%2520ESTUDIOS%2520E%2520INFORMES%2FINFORMES%2520DE%2520LEY%2FFICHERO%2F006%252006_1.0.0.pdf&usg=AOvVaw1130rjSMaeuqjUSrmeJVwp.