

LA CONSTITUCIÓN DE 1978 Y LA GUARDIA CIVIL

José Luis Cano Camarero

SUMARIO

1. Antecedentes. 2. El periodo constituyente. 3. El texto constitucional.
- 4 Las leyes orgánicas de desarrollo. 4.1. La regulación del Poder Militar.
- 4.2. La concreción del modelo de seguridad pública. 5. Epílogo

Resumen

El sistema político constitucional actual, que este año cumple su cuarenta aniversario, 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 analiza en qué términos el legislador ha situado a la Guardia Civil dentro del ordenamiento jurídico actual. Para cumplir este programa, 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 y, finalmente, se completa el examen de la cuestión identificando las divergencias surgidas en las leyes orgánicas de desarrollo así como las soluciones adoptadas por el legislativo.

Palabras clave: Constitución, Guardia Civil, Fuerzas Armadas, competencias, naturaleza.

Abstract

Spanish current constitutional politic system, which is nowadays commemorating 40 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 analyses in which terms has the fathers of the Constitution situated Guardia Civil inside the constitutional system. In order to accomplish this programme the situation of Guardia Civil in the previous authoritarian state is described. Then the constituent period is approached highlighting the discrepant points of view debated at the sessions of The Spanish Parliament and The Spanish Senate. Finally the Organic laws of development are also evaluated identifying the differences raised among de Members of Parliament and the solutions given.

Keywords: Spanish Constitution, Civil Guard, Armed Forces, competencies, nature.

En 2018 se conmemora el cuarenta aniversario del texto constitucional, aprobado 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 (configurado en torno a las Leyes Fundamentales del Estado) hasta el sistema político actual, de monarquía parlamentaria y basado 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 al reconocimiento de derechos, la 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, al encontrarse vinculadas directamente con la creación del Estado liberal, no eran patrimonio del régimen anterior a la Constitución. 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, a lo largo de sistemas políticos diversos, cuatro de ellos también constitucionales.

La efeméride constitucional que se celebra y la coincidencia del 175.º aniversario de la fundación de la Guardia Civil, cuya conmemoración llegará el próximo 2019, ofrecen una oportunidad para, a partir de las circuns-

tancias conocidas, 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 la 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 o cometidos.

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 transcurrir por esta misma senda constitucional, basada en la identificación de la herencia institucional de partida y en el análisis sucesivo de las iniciativas de la legislatura constituyente, el propio proceso constituyente y la culminación regulatoria con la satisfacción de las cuestiones que la Constitución endosa al procedimiento de la ley orgánica.

1. ANTECEDENTES

La Guardia Civil, como el resto de las instituciones del Estado que prestaban un servicio con despliegue en el territorio, quedó dividida en dos durante la Guerra Civil (1936-1939). 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 Republicana¹ y más tarde, en diciembre de 1936, fue disuelta al crearse un único cuerpo de seguridad².

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

¹ Decreto de 30 de agosto de 1936. *Gaceta de Madrid* n.º 244, de 31 de agosto de 1936.

² Esta disolución fue iniciada mediante Decreto de 26 de diciembre de 1936 (*Gaceta de la República* n.º 362, de 27 de diciembre de 1936), y consumada mediante Decreto de 12 de agosto de 1937 (*Gaceta de la República* n.º 225, de 13 de agosto de 1937).

y personal del disuelto Cuerpo de Carabineros 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 con 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.

Desde una perspectiva orgánica, la Guardia Civil permanecía como un cuerpo del Ejército de Tierra³, opción reiterada con ocasión de la aprobación del Reglamento Militar de la Guardia Civil⁴. Con posterioridad, la Ley Orgánica del Estado⁵ 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.

2. 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*.

La Ley 1/1977, de 4 de enero, para la Reforma Política derogaba el resto de Leyes Fundamentales del Reino, abriendo el camino para que los poderes del Estado iniciaran el camino constitucional.

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

³ Tal y como disponía la Ley Adicional a la Constitutiva del Ejército el 19 de julio de 1889. *Gaceta de Madrid*, n.º 201, de 20 de mayo de 1889.

⁴ Reglamento Militar de la Guardia Civil, aprobado por el Excmo. Sr. ministro del Ejército, D. José Enrique Varela Iglesias, el 23 de julio de 1942.

⁵ Art. 37 de la Ley Orgánica del Estado 1/1967, de 10 de enero. Boletín Oficial del Estado n.º 9, de 11 de enero de 1967.

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 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).

En los Pactos de la Moncloa quedaba establecido que, desde una perspectiva orgánica, la Guardia Civil «debido a su pertenencia a las FAS, dependería del ministro del Interior solamente en lo que afecte al mantenimiento del orden público»⁶.

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. Las funciones de policía judicial, para la Guardia Civil, se verían reducidas y quedaron circunscritas a las primeras fases de investigación y prevención de delitos y faltas.

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, con la remisión del proyecto de ley a la Comisión de Interior del Congreso de los Diputados y la apertura del plazo de enmiendas. Su aprobación definitiva coincidió en el tiempo con la de la propia Constitución y se publicó con la referencia de Ley 55/1978, 1 de diciembre, de la Policía⁷.

Esta ley disponía que la Guardia Civil era integrante de los cuerpos de seguridad del Estado, a los 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 públicas⁸. 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.

⁶ Gobierno de España. Ministerio de la Presidencia. Los Pactos de la Moncloa. Texto Completo del Acuerdo Económico y del Acuerdo Político. Madrid, 8-27 octubre 1977 [en línea]. Disponible en <http://www.mpr.gob.es/servicios2/publicaciones/vol117/> [Fecha de la consulta 27/10/2018].

⁷ Boletín Oficial Del Estado n.º 293, de 8 de diciembre de 1978.

⁸ Artículo segundo.2 de la Ley 55/1978, 1 de diciembre, de la Policía.

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 Policía⁹ 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 extranjería¹⁰.

La distribución territorial de competencias, de manera novedosa, realizaba una división en la que ejercer las funciones generales de seguridad interior tomando como referencia el municipio y su población de derecho.

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...). Además, el instrumento legislativo realizaba una distribución entre los dos cuerpos de seguridad: la Guardia Civil y la Policía (constituida por el Cuerpo Superior de Policía y por el Cuerpo de Policía Nacional).

De manera adicional, teniendo en cuenta que la Policía se encontraba integrada por dos cuerpos, la ley asignaba al Cuerpo Superior de Policía, de manera particular, la dirección y coordinación de los servicios policiales, especialmente en cuanto a información, policía judicial, expedición y control de documentos y cooperación con policías de otros países. Estas estipulaciones se especificaban, más allá de las generalidades sobre los cuerpos de seguridad del Estado, dentro de un capítulo dedicado exclusivamente a la Policía¹¹. En consecuencia, cabe convenir que el legislador

⁹ Integrada por el Cuerpo Superior de Policía y por la Policía Nacional.

¹⁰ Artículo cuarto.1 de la Ley 55/1978, 1 de diciembre, de la Policía.

¹¹ El capítulo segundo «De la Policía» de la Ley 55/1978, 1 de diciembre, de la Policía.

quiso, más allá de la distribución territorial y funcional de cometidos entre Guardia Civil y Policía, llevar a cabo dentro de la Policía una nueva delimitación de cometidos entre el Cuerpo Superior de Policía y el Cuerpo de Policía Nacional.

El trámite parlamentario estuvo ajeno a cualquier controversia y quedó aprobado el dictamen de la Comisión Mixta CongresoSenado por unanimidad¹²; la ley fue aprobada por el Senado el 8 de noviembre¹³ y por el Congreso el 9 de noviembre de 1978¹⁴.

3. 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 de 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, al amparo de lo dispuesto en el artículo tercero de la Ley para la Reforma Política, 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, y mantuvo sus trabajos con 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 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:

¹² El 2 de noviembre de 1978, la Presidencia de las Cortes, tomaba nota de la aprobación del Dictamen de la Comisión Mixta CongresoSenado y lo publicaba en el Boletín Oficial de las Cortes de 6 de noviembre de 1977.

¹³ En el Senado fue aprobada por 144 votos a favor y ninguno en contra, con dos abstenciones.

¹⁴ En el Congreso de los Diputados fue aprobada por 221 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 102) 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 estos.

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 orientado 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 Guar-

dia Civil. De hecho, junto con la publicación del anteproyecto, uno de los votos particulares ya se refería a esta cuestión¹⁵.

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 de este: «Sin perjuicio de su conexión con las Fuerzas Armadas cuando corresponda». Se justificaba esta adición así: «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, se puso en evidencia la defensa del voto particular, basado simplemente en razones de técnica organizativa¹⁶. En este sentido, el defensor del voto entendía que, debido a la relevancia del papel de las FAS, «la redacción del artículo debería ser lo más simple posible, lo más permanente posible y lo menos sujeta a cuestiones formales o coyunturales». El parlamentario, para ilustrar lo innecesario de la identificación explícita de los Ejércitos, refería la reciente creación del Ejército del Aire y la expectativa de que se creara 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 por 32 votos en contra, 2 a favor y ninguna abstención.

La Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas aprobó el dictamen relativo al Anteproyecto de Constitución sin ningún cambio en lo que respecta al artículo de las FAS (que pasaría a ser el octavo) y con el cambio de denominación de *fuerzas de seguridad*, en lugar de *fuerzas de orden público*, en lo que respecta al artículo 102 (que pasaría a ser el 96)¹⁷. El Sr. Fraga Iribarne mantuvo su voto particular con respecto al artículo

¹⁵ Votos particulares del grupo parlamentario Alianza Popular. Boletín de las Cortes de 5 de enero de 1978.

¹⁶ Cortes. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. 16 de mayo de 1978.

¹⁷ Conforme queda recogido en el informe de la Ponencia de Anteproyecto de Constitución realizado por la Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. Cortes. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Comisión de Asuntos Constitucionales y Libertades Públicas. 17 de abril de 1978.

de las FAS (antiguo artículo 10), al objeto de que el pleno del Congreso debatiera sobre él.

El debate en el pleno del Congreso tuvo lugar a lo largo del mes de julio de 1978. En esta ocasión, los argumentos aportados por el defensor del voto particular fueron análogos a los del debate en Comisión¹⁸ y obtuvo 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 que requeriría de matizaciones que el texto constitucional no admite. En este mismo sentido propuso que el asunto fuera tratado más adelante, en la ley orgánica a la que se hace mención en el propio proyecto, o en otras leyes posteriores. Por otro lado, en la réplica también mencionó que el tratamiento distinto de la Guardia Civil con respecto a otros institutos armados, como la propia Policía Armada, restaría ahora esa cualidad de eficacia que querían dar al constitucional.

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». En este sentido, añadió que la Guardia Civil estaría en la defensa, «como todos los demás ciudadanos», pero también dijo: «[Son] Las Fuerzas Armadas, exclusivamente las Fuerzas Armadas, quienes integran al pueblo en la defensa y solo ellas por lo tanto tienen que estar recogidas en la Constitución».

El voto particular del Sr. Fraga Iribarne fue rechazado por 295 votos en contra, 17 votos a favor y 2 abstenciones. No obstante, una vez aprobado el dictamen en lo que se refiere al artículo octavo, el Sr. Fraga tomó la palabra para, entre otros asuntos, dar réplica al Sr. Solana Madariaga respecto de la afirmación en la que este 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 «como todos los ciudadanos» (en referencia a la Guardia Civil) porque no se correspondía a los hechos: «Ni es esta 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

¹⁸ Cortes. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Sesión plenaria. 5 de julio de 1978.

los enemigos de la unidad». Concluía entendiendo que hubiera sido muy afortunado dejar el 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».

En lo que respecta a las fuerzas de orden público, el artículo 102 salió del trámite del Congreso modificado en dos aspectos principales de su primer epígrafe. De una parte, conforme a las propuestas de las enmiendas del grupo comunista y del Sr. Sancho Rof se daba una nueva redacción al artículo en la que desaparecía la misión de defensa del ordenamiento constitucional. De otra parte, como ya se ha mencionado, aceptando parte de las enmiendas del Sr. Ortí Bordás y del GPUCD, se sustituía el término *fuerzas de orden público* por el término *cuerpos de seguridad*. La nueva redacción del artículo era la siguiente:

«Art. 102:

1. Las fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.
2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las fuerzas y 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 8.º (de las FAS), y cuatro enmiendas al apartado primero del

artículo 97.º (de las fuerzas de seguridad). De nuevo, las enmiendas que afectaban singularmente a la Guardia Civil eran las relativas al artículo 8.º. En concreto las expresadas por los senadores almirante Sr. D. Marcial Gamboa Sánchez Barcáiztegui (senador por designación real), y el Sr. D. Camilo José Cela y Trullock (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 la siguiente: «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 sí las de la Armada, el Ejército del Aire o el Ejército de Tierra».

A pesar de su rechazo en la Comisión (por 23 votos en contra, con 2 abstenciones) el Sr. Gamboa Sánchez Barcáiztegui defendió su voto particular en el pleno del Senado con base en 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 estos 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 172 votos en contra y 8 a favor, con 4 abstenciones.

Por su parte, en lo que respecta al artículo correspondiente a las fuerzas y cuerpos de seguridad fueron presentadas cuatro enmiendas en el Senado a la primera parte del artículo, donde se refiere el concepto y misión de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Las enmiendas pertenecían 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 «fuerzas y cuerpos de seguridad, bajo dependencia del Gobierno». El artículo superó el trámite en el Senado, pero decayeron las enmiendas presentadas en el debate, bien por ausencia de los defensores de estas, o porque fueron retiradas *in voce*. El artículo permaneció exactamente igual que a la salida del Congreso.

El proceso continuó en la Comisión Mixta Congreso-Senado, que el 28 de octubre de 1978 presentó un dictamen sobre el Proyecto de Constitución en el que ya no existían variaciones respecto de ambos artículos que ya aparecían con su numeración definitiva, el artículo 8.º y el artículo 104.º. 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, las situaba en contextos diferenciados e identificaba 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 la que hace mención el propio proyecto, o a otras leyes posteriores, y la certeza de que «la Guardia Civil es un cuerpo estrictamente militar».

4. 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 104.º 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.

4.1. 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 orgánica¹⁹, 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.º con la siguiente redacción:

«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.

¹⁹ Ley Orgánica 8/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar.

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 al referido artículo 35.²⁰ La enmienda n.º 61, del 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 8.º 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: «No solo 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 hacían 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 35.º por el siguiente:

«Artículo 35:

La Guardia Civil es un cuerpo de estructura y organización militar que depende del Ministerio de Defensa para su disciplina, armamento y en el cumplimiento de las funciones de carácter militar que se le encomiendan y del Ministerio del Interior en todas sus restantes funciones, de acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica por la que se regulan las Bases de la Organización de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

²⁰ Informe de la ponencia del Proyecto de Ley Orgánica por la que se Regulan las Bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 19 de febrero de 1980.

El texto propuesto eliminaba su adscripción al Ejército de Tierra, así como su calificación de «cuerpo militar», que se sustituía 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 1979²¹, fueron abordadas las enmiendas n.º 61 del Grupo Parlamentario Comunista, de supresión del artículo 38.º (antiguo artículo 35.º) de la Guardia Civil, así como la enmienda n.º 102 del GPS de sustitución de contenido.

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 8.º de la Constitución y la pertenencia de la institución a las fuerzas de orden público.

Para la defensa de la enmienda n.º 102 del GPS, el Sr. Solana Madariaga centró su argumentación con base en la pregunta retórica «¿Cuál es el papel de la Guardia Civil?». A continuación, acudió a las fuentes históricas²² 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 fuera dependiente del Ministerio de Defensa en lo imprescindible (armamento, disciplina y misiones militares) y del Ministerio del Interior en el resto de los 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 organización²³. También citaba que la opción de que la Guardia Civil quedara como estaba (como un cuerpo del Ejército de Tierra) era 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

²¹ Cortes. *Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados*. Sesión plenaria. de 10 de abril de 1980.

²² 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).

²³ En este sentido cita, por analogía, que en las Policías Locales actuales (del año 1978) también existen cuadros de mando procedentes de las FAS.

de la Gendarmería Nacional francesa con base en 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 el incorporar a las FAS a todos los cuerpos de seguridad (Carabinieri y Guardia de Finanza) e informaba de que el Parlamento italiano estaba estudiando el papel exacto de los carabineros, de si debían o no estar en las FAS.

De su intervención se concluye que la propuesta de la enmienda se basaba en que la mejor forma de que la Guardia Civil ocupara 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 fuera 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 se sabía «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.º, enmienda del Grupo Comunista, el ponente informaba de 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.º 102, el ponente afirmaba que el planteamiento realizado por el diputado socialista era de dependencia, pero que el problema no era solo de dependencia, «sino también de naturaleza». En este sentido afirmaba: «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: «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 cambiaría su estatus porque, de acuerdo con

sus normas internas, seguiría siendo parte del Ejército de Tierra y, por lo tanto, de las FAS, aunque la Constitución no lo dijera: «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 años²⁴.

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

Finalmente, el ponente realizó una concesión al proponente de la enmienda al afirmar:

«Yo creo que en una ley orgánica podría perfectamente no hacerse referencia a la naturaleza del cuerpo. Y en eso puedo estar de acuerdo con él, en cuanto que es un criterio el de esta ley de dar las bases, no en el sentido de ley de bases, sino en el de criterios básicos de la defensa y de la organización militar, y bastaría que hablara de doble dependencia y podría haber sido una solución. [...] Aquí podría realmente reducirse el problema, puesto que estamos en una ley de criterios básicos de la defensa y de la organización Militar, que habla de la doble dependencia, y como el PSOE enfoca el problema, la Guardia Civil sigue siendo una parte del Ejército de Tierra».

Con este reconocimiento, de una manera implícita, el diputado estaba fijando una posición de anuencia a la propuesta socialista reconociendo que, en la ley objeto de trámite y discusión de criterios básicos de la defensa nacional y de la organización, bastaba con referir su dependencia y no era necesario afirmar su naturaleza, que le vendría dada por sus leyes internas y que, en todo caso, seguiría siendo una parte del Ejército de Tierra.

Recogiendo las intervenciones de defensa y respuesta a la enmienda n.º 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

²⁴ En referencia a los éxitos del general del arma de Carabinieri Carlo Alberto dalla Chiesa contra el terrorismo de las Brigadas Rojas.

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 273 votos a favor y 7 votos en contra, con 3 abstenciones. El diputado Sr. Carro Martínez mantuvo que en el nuevo texto: «Solo se alude al artículo 104 de la Constitución, con lo cual incluye a la Guardia Civil dentro de las fuerzas de orden público y las excluye del artículo 8. O sea, que las excluye del Ejército». Y añade: «Es un texto totalmente nuevo que se aleja de las concepciones que tenemos de lo que debe ser la Guardia Civil y su integración dentro de las Fuerzas Armadas».

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 38.º, 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.

4.2. LA CONCRECIÓN DEL MODELO DE SEGURIDAD PÚBLICA

El artículo 104.º 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 y determinar 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 104.º de la Constitución, concreta las coordenadas en las que la Guardia Civil se integra en el sistema político actual y establece las particularidades de su régimen estatutario y sus funciones 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 8.º 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 1986²⁵, tanto como en la época fundacional²⁶, 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 y fija los dos ejes que la definen y establece sus dependencias.

«Artículo 9.º. 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

²⁵ 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 Boletín Oficial del Estado de 17 de marzo de 1940), ya disponía en su artículo 5.º que sus funciones eran, entre otras, de «vigilancia y guarda» y «en todo momento y lugar, de persecución de delincuentes».

²⁶ El artículo 2.º 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».

experimentaron variación²⁷, lo que pone de manifiesto un consenso previo de los partidos políticos que obtuvieron representación mayoritaria en la Segunda Legislatura (1982 a 1986).

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 Interior²⁸, a mantener una dependencia funcional del Ministerio de Economía y Hacienda para las funciones de resguardo fiscal y persecución del contrabando²⁹ y a la necesidad de que las misiones de carácter militar le fueran encomendadas por ley³⁰. 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, y fueron rechazadas en votación única por 16 votos a favor y 226 votos en contra, con 10 abstenciones.

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. 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.

En lo que respecta a la distribución territorial de competencias, la ley abandona el criterio objetivo concretado en la Ley de 1978 de asignar a la Guardia Civil los términos municipales cuya población de derecho no supere una determinada cifra de habitantes que el Gobierno determine, y opta por el criterio potestativo de «los términos municipales y núcleos urbanos que el Gobierno determine».

En cuanto a la distribución material de competencias, la ley amplía el elenco de cometidos que asigna al Cuerpo Nacional de Policía y mantiene el de la Guardia Civil con respecto a la relación que hacía en la ley de 1978.

²⁷ En realidad sí que existió una variación menor, calificada de *gramatical* por la Ponencia del Congreso al incluirse, junto con el 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.

²⁸ 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.

²⁹ 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.

³⁰ Enmienda número 356, del G. P. Centrista. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 25 de noviembre de 1985.

La tipología de competencias materiales asignadas a la Guardia Civil en 1986 es de seis, al igual que en 1978. En cuanto al Cuerpo Nacional de Policía, las competencias materiales pasan a ser siete en 1986, de las tres inicialmente asignadas en 1978. El contenido de las competencias materiales fue decidido en el propio proyecto de ley³¹ y, en la práctica totalidad de los casos, quedó fijado definitivamente en el informe de la Ponencia de la Comisión de Justicia e Interior del Congreso³² y permaneció inalterado a lo largo del trámite parlamentario.

En esta ley orgánica, la Guardia Civil incorpora las competencias explícitas de protección de la naturaleza y de conducción interurbana de presos y detenidos; y deja de ejercer la competencia de vigilancia exterior de establecimientos penitenciarios y de protección civil.

No obstante, respecto de las competencias materiales atribuidas a la Guardia Civil, llama particularmente la atención la desaparición de la capacidad explícita de cooperación internacional.

En efecto, el proyecto de ley dotaba a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado de sendas competencias materiales para ejercer cometidos de cooperación internacional. Por una parte, la Guardia Civil disponía de esta capacidad a la luz del artículo 10.2.a.8 (del proyecto de ley), según el cual la Guardia Civil llevaría a cabo «la relación con los cuerpos de seguridad de otros países, similares por su organización, funciones o ámbito de actuación». Por otra parte, el artículo 10.2.b.7 disponía que el Cuerpo Nacional de Policía llevaría a cabo «la colaboración y auxilio a las policías de otros países, conforme a lo establecido en los acuerdos y tratados internacionales». En el trámite de enmiendas en la Comisión de Justicia e Interior del Congreso se suprimió el contenido relativo a la cooperación internacional de la Guardia Civil (artículo 10.2.a.8 del proyecto) al aceptar las enmiendas propuestas³³, a pesar de que el Grupo Parlamentario de Minoría Catalana propuso introducir un nuevo punto 3 para situar esta competencia de cooperación

³¹ El Proyecto de Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad fue publicado en Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 18 de septiembre de 1985.

³² El informe de la Ponencia de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad fue publicado en Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 25 de noviembre de 1985.

³³ La enmiendas aceptadas fueron las números 11, señor Fraile Poujade; 104, G. P. Popular; 188, señor Pérez Royo; 264, señor Bandrés Molet, y 560, señor Vicens i Giral. La propuesta que recogía la Enmienda número 369, G. P. Minoría Catalana proponía la introducción de un nuevo punto 3 con la colaboración y auxilio a Policías de otros países. Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados. 3 de diciembre de 1985. Dictamen de la Comisión, enmiendas y votos particulares al Proyecto de Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Orgánica).

con otras fuerzas de seguridad en una ejecución transversal y compartida por las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

5. EPÍLOGO

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*³⁴. A la parte dogmática del texto constitucional llega el concepto de FAS, al que se le vincula con la misión de la supervivencia del Estado y la preservación del ordenamiento constitucional. La decisión de identificar explícitamente a los tres Ejércitos como órganos integradores de las FAS en la Constitución tiene su origen en una aproximación tradicional³⁵, y no consta que los 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 y se cita 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.

³⁴ «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.

³⁵ «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.

Hasta su integración en el actual sistema institucional, la Guardia Civil proyectaba la imagen de un vínculo a la cadena operativa del mando militar (Ejército de Tierra) más consolidado que a quienes ejercían la dirección de la respuesta del Estado en materia de seguridad pública; el director de la Seguridad del Estado. Esta percepción queda patente en la defensa de la enmienda n.º 107 al Proyecto de Ley Orgánica por la que se regulan las Bases de la Defensa Nacional y la Organización Militar, en la que la principal preocupación del GPS es el fortalecimiento de la dependencia de la Guardia Civil con respecto al Ministerio del Interior.

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 ausencia de la Guardia Civil en el artículo 8.º de la Constitución responde a su encuadramiento, durante el periodo constituyente, como un cuerpo dentro del Ejército de Tierra, lo que hace innecesaria su específica referencia en el artículo. La desaparición de la Guardia Civil como cuerpo integrado en las FAS responde al empleo de una técnica organizativa en la que el cuerpo de la Guardia Civil queda diferenciado del Ejército de Tierra³⁶. Estas circunstancias no impiden al instituto, como cuerpo militar, compartir la misión institucional de estas, dada en el referido artículo 8.º, ni formar parte de la institución militar.

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), y mantiene a su vez su situación como una última ratio territorial. Esta circunstancia se ha mantenido desde la fundación del cuerpo.

³⁶ Esta circunstancia aparece por primera vez en el Real Decreto 136/1984, de 25 de enero, por el que se reestructura el Ministerio de Defensa. (Boletín Oficial del Estado de 1 de febrero de 1984).

Los debates mantenidos en el proceso constituyente y en los de aprobación de las leyes de desarrollo refieren la naturaleza particular de la Guardia Civil con una finalidad distinta a la de ser asociado al desempeño de unos cometidos regulados en una distribución material o territorial de competencias. El Poder Legislativo aborda la integración institucional del cuerpo en el Estado con la finalidad de seguir dotando al Poder Ejecutivo, dentro del sistema de seguridad pública, de un instrumento específico de respuesta a los retos de la seguridad interior, el que constituye una última ratio para el preservación de la seguridad interior en situación de normalidad, el que se corresponde con la tradición del Benemérito Instituto, cuya naturaleza militar es fundamento y garantía de su eficacia.

Cuando se cumplen 174 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, 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», dado que podría ser cambiada en unos meses o años si cambiaban «las técnicas de la organización militar en función del país»³⁷, avala y renueva la vigencia de la característica natural del cuerpo de la Guardia Civil.

³⁷ 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.