

Suplemento

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

17750 *Sala Segunda. Sentencia 73/2010, de 18 de octubre de 2010. Cuestión interna de inconstitucionalidad 9429-2008. Planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional en relación con el artículo 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil. Prohibición de sanciones privativas de libertad impuestas por la Administración civil: interpretación del precepto legal, limitación del ámbito de aplicación de la sanción de arresto de miembros de la Guardia Civil exclusivamente a las infracciones cometidas en el ejercicio de funciones estrictamente militares.*

La Sala Segunda del Tribunal Constitucional, compuesta por don Guillermo Jiménez Sánchez, Presidente, don Vicente Conde Martín de Hijas, doña Elisa Pérez Vera, don Eugeni Gay Montalvo, don Ramón Rodríguez Arribas y don Pascual Sala Sánchez, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En la cuestión interna de inconstitucionalidad núm. 9429-2008, planteada por la Sala Segunda del Tribunal Constitucional, en relación con el art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, por posible vulneración del art. 25.3 CE. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha intervenido el Ministerio Fiscal. Ha sido Ponente la Magistrada doña Elisa Pérez Vera, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Mediante providencia de 9 de diciembre de 2008, el Pleno de este Tribunal acordó tener por planteada por la Sala Segunda la presente cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, por posible vulneración del art. 25.3 CE; asimismo, en virtud del art. 10.1 c) LOTC en su redacción vigente dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, acordó deferir a dicha Sala Segunda el conocimiento de la presente cuestión. También decidió, conforme al art. 37.3 LOTC, dar traslado de las actuaciones al Congreso de los Diputados, al Senado, al Gobierno y al Fiscal General del Estado, para que en el plazo de quince días se personaran y presentaran las oportunas alegaciones. Por último, se acordó comunicar a la Sala Segunda de este Tribunal la citada providencia para que, de conformidad con el art. 35.3 LOTC, permanezca suspendido el recurso de amparo núm. 6925-2004 origen de la presente cuestión, hasta que ésta sea resuelta por el Tribunal.

2. Evacuando el anterior trámite de alegaciones, por escrito registrado en este Tribunal el 29 de enero de 2009, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de 26 de enero de 2009, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación de la Secretaría General. Igualmente, con fecha de registro de 5 de febrero de 2009, se recibió otra comunicación del Presidente del Senado dando cuenta de que la Mesa de la Cámara acordó dar por personada a la Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

3. El Abogado del Estado presentó su escrito de alegaciones el 7 de enero de 2009, solicitando la desestimación de la presente cuestión. Comienza recordando que las sanciones de arresto previstas en el precepto cuestionado han sido eliminadas a través de la nueva Ley Orgánica 12/2007 de régimen disciplinario de la Guardia Civil, cuya aplicación retroactiva en lo que fuera más favorable que la derogada de 1991, minimiza el interés práctico de una eventual declaración de inconstitucionalidad del artículo.

Estima que la diferenciación llevada a cabo por la nueva Ley Orgánica 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, limitando las sanciones de arresto para aquellos casos en los que la Guardia Civil realiza misiones de carácter militar o cuando personal de dicho cuerpo se integre en unidades militares, obedece no tanto a motivos constitucionales sino a la evolución y modernización de la Administración pública española. Analiza el régimen disciplinario establecido por la Ley de 1991 y argumenta que dicha norma establecía el doble carácter, militar y civil, de la Guardia Civil, lo que no implica que las normas disciplinarias específicamente militares como la sanción de arresto debieran ser eliminadas. Además, pone de relieve que en el concreto caso del amparo del que trae causa la presente cuestión, no cabe duda de que la sanción fue impuesta por mandos militares y que recayó por una actitud de insubordinación abierta del sancionado; en definitiva no aprecia el Abogado del Estado la inconstitucionalidad planteada.

Por último, hace mención el representante procesal del Estado de los últimos pronunciamientos del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, manifestando su desacuerdo con el criterio que dicho Tribunal ha mantenido acerca de la reserva que el Estado español realizó al art. 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), según el cual la reserva se ceñiría a la legislación sobre el régimen disciplinario de la Fuerzas Armadas (que inicialmente incluía al personal de la Guardia Civil), pero no sería eficaz en relación con la posterior legislación que reguló, de manera independiente a las Fuerzas Armadas, el régimen disciplinario de la Guardia Civil.

4. El Fiscal General del Estado presentó sus alegaciones mediante escrito de 29 de enero de 2009 solicitando la estimación de la presente cuestión de inconstitucionalidad. Inicia su argumentación analizando el art. 25.3 CE que, interpretado *a sensu contrario*, permite las sanciones privativas de libertad que sean impuestas por la Administración militar. Recuerda la naturaleza mixta de la institución de la Guardia Civil, y considera que no es función del Tribunal Constitucional dilucidar qué actos del citado Cuerpo son de naturaleza civil o militar para poder juzgar la inconstitucionalidad de la sanción de privación de libertad que estamos analizando, sino que, a su juicio, el punto nuclear de la cuestión es determinar cuál es la verdadera naturaleza de la Guardia Civil, ya que no es «posible que el guardia civil sea sancionado por un acto no militar por una Administración Civil con una sanción de privación de libertad».

Señala que España formuló una reserva a preceptos del CEDH, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, precisamente para que a los arrestos previstos en dicho régimen no le fuera aplicable el art. 5 CEDH relativo a la necesaria participación de un Tribunal judicial para poder imponer este tipo de sanciones. El régimen disciplinario de la Guardia Civil, en origen estaba previsto –al igual que el de las Fuerzas Armadas– en el Código de Justicia Militar; posteriormente, el Estado insistió en la reserva al aprobarse la Ley 12/1985 sobre el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, en cuya normativa todavía se incluía el régimen disciplinario de la Guardia Civil.

Sin embargo, recuerda el Fiscal General del Estado, que la Ley 11/1991, cuyo art. 10 ahora se cuestiona, estableció separadamente de las Fuerzas Armadas, y específicamente para la Guardia Civil, un nuevo régimen disciplinario. En esta ocasión el Estado no formuló o actualizó la reserva antes señalada al art. 5 CEDH, por lo que, en su opinión, no cabe extender los efectos de la reserva efectuada en su día a la nueva regulación de 1991.

Realiza posteriormente un recorrido sobre la legislación y la doctrina de este Tribunal. Así, analiza la Ley 11/1991 y recuerda que de la interpretación que de la misma realizó el Ministro del Interior en la sesión parlamentaria que presentaba la Ley, se desprenden dos conclusiones esenciales para la resolución de la presente cuestión: la primera es el claro desglose del régimen disciplinario de la Guardia Civil del de las Fuerzas Armadas; la

segunda, a juicio del Fiscal es «que la pena de arresto que se introducía en los arts. 10.1 y 10.2, aquí cuestionados, venía ligada, a la naturaleza militar de la infracción. Seguramente, ésta sería la razón por la que en ambos artículos se contemplan alternativas a la imposición de la pena privativa de libertad cuales son, la reprensión y la pérdida de haberes para el supuesto de comisión de faltas leves y la pérdida de haberes y de destino para las faltas graves, ofreciendo al aplicador de la norma una alternativa, en principio, menos gravosa, que podría corresponderse con infracciones de los miembros de la Guardia Civil de naturaleza no militar como las cometidas en su condición de miembros de la policía judicial bajo la dependencia del Ministerio del Interior».

Recuerda que, en la actualidad, la Ley Orgánica 12/2007, que deroga la ahora discutida, reconoce que en la concepción moderna de la Guardia Civil se suprime para toda clase de faltas disciplinarias la pena de arresto.

Concluye el Fiscal General del Estado afirmando que, «aun reconociendo el carácter militar de la Guardia Civil con una estructura militar y en el que los principios de jerarquía, subordinación, y restablecimiento pronto del orden perturbado por la infracción, siguen siendo trascendentes, se debe entender que junto a tal carácter, la Guardia Civil opera bajo la dependencia también del Ministerio del Interior realizando su labor genuina de investigación y prevención del delito, funciones de auxilio a Jueces y Tribunales así como al Ministerio Fiscal en tareas próximas, cuando no iguales a otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado misiones que no pueden estrictamente calificarse de militares. Es por ello por lo que la responsabilidad disciplinaria en que pueden incurrir lo sería por realización de funciones no militares. En su exigencia por tanto, si la Administración sancionara a aquellos miembros con penas privativas de libertad estaría situándose extramuros del art. 25.3 de la CE que impide a la Administración Civil imponer sanciones que directa o indirectamente impliquen privación de libertad».

En definitiva, solicita el Fiscal General del Estado la estimación de la presente cuestión puesto que los preceptos cuestionados prevén como posible una sanción privativa de libertad para los miembros de la Guardia Civil por la comisión de infracciones leves y graves incluso en los supuestos de que fueran cometidas en el desarrollo de misiones no militares.

5. Por providencia de 9 de diciembre de 2008 el Pleno del Tribunal Constitucional acordó, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1 c) LOTC, en la redacción dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir a la Sala Segunda, a la que por turno objetivo le ha correspondido, el conocimiento de la presente cuestión.

6. Por providencia de 14 de octubre de 2010 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 18 del mismo mes y año.

II. Fundamentos jurídicos

1. La Sala Segunda de este Tribunal, mediante Auto de 28 de octubre de 2008, acordó elevar al Pleno cuestión interna de inconstitucionalidad en relación con el art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, por posible vulneración del art. 25.3 CE. A la vista de la anterior resolución, por providencia de 9 de diciembre de 2008, el Pleno del Tribunal acordó tener por planteada la presente cuestión interna de inconstitucionalidad y acordó, en virtud del art. 10.1 c) LOTC, en su redacción vigente dada por la Ley Orgánica 6/2007, de 24 de mayo, deferir a esta Sala el conocimiento de la cuestión.

Como ha quedado expuesto en los antecedentes, el Abogado del Estado solicita la desestimación de la presente cuestión, defendiendo la constitucionalidad del precepto cuestionado; además, recuerda que las sanciones de arresto previstas en el precepto cuestionado han sido eliminadas a través de la nueva Ley Orgánica 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil. Analiza el régimen disciplinario establecido por la Ley de 1991 y argumenta que dicha norma establecía el doble carácter, militar y civil, de la Guardia Civil, lo que no implica que las normas disciplinarias específicamente militares como la sanción de arresto debieran ser eliminadas.

Por su parte, el Fiscal General del Estado, en sus alegaciones, ha considerado que la pena de arresto que se introducía en el art. 10.1 y 2, aquí cuestionados, venía ligada a la naturaleza militar de la infracción, de acuerdo con el art. 25.3 CE. Esta sería la razón, a su juicio, por la que en ambos preceptos se contemplan alternativas a la imposición de la pena privativa de libertad cuales son la reprensión y la pérdida de haberes para el supuesto de comisión de faltas leves y la pérdida de haberes y de destino para las faltas graves, ofreciendo al aplicador de la norma una alternativa, en principio menos gravosa, que podrá corresponderse con infracciones de naturaleza no militar como las cometidas por los miembros de la Guardia Civil en su condición de miembros de la policía judicial bajo la dependencia del Ministerio del Interior, realizando su labor de investigación y prevención del delito y funciones de auxilio a Jueces y Tribunales, así como al Ministerio Fiscal, en tareas similares a las realizadas por otras fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, misiones que no pueden estrictamente calificarse de militares. Por ello, se solicita la estimación de la presente cuestión.

2. El primer aspecto en el que hemos de detenernos es el relativo a la subsistencia o no de la presente cuestión de inconstitucionalidad, ya que la Ley Orgánica 11/1991 ha quedado derogada por la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, en la que se suprime la sanción de arresto. Concretamente, en el preámbulo de dicha Ley Orgánica se señala que las novedades más importantes de la Ley se encuentran dirigidas a «encontrar un equilibrio correcto entre los instrumentos que el Cuerpo de la Guardia Civil precisa para el mantenimiento de un modelo disciplinario eficiente y actual, con la supresión de determinadas figuras jurídicas cuya aplicación, en circunstancias ordinarias, resultan desfasadas, difícilmente justificables y excesivamente gravosas para los miembros de la Guardia Civil». En este contexto se sitúa «la supresión de la figura del arresto del cuadro de sanciones disciplinarias, quedando limitada la eventual aplicación de esta figura sancionadora, típica del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, para los supuestos en que se lleven a cabo misiones de naturaleza militar o cuando el personal del Cuerpo se integre en Unidades Militares».

En principio, esa derogación no debe determinar la pérdida sobrevenida de objeto de la cuestión de inconstitucionalidad. En efecto, según reiterada doctrina, en los procesos que dimanen de cuestiones de inconstitucionalidad, la derogación, modificación o sustitución de la norma cuya constitucionalidad se pone en duda no priva de sentido al proceso constitucional, ni impide, por sí sola, el juicio de constitucionalidad sobre la misma, toda vez que la posible aplicación de la norma derogada, modificada o sustituida en el proceso a quo puede hacer necesario el pronunciamiento de este Tribunal. De modo que, a diferencia de lo que, por regla general, acontece en los recursos de inconstitucionalidad, en las cuestiones de inconstitucionalidad los efectos extintivos sobre el objeto del proceso como consecuencia de la derogación, modificación o sustitución de la norma cuestionada vienen determinados por el hecho de que tras esas operaciones resulte o no aplicable al proceso a quo y de que de su validez dependa la decisión a adoptar en el mismo (por todas, STC 253/2004, de 22 de diciembre, FJ 4). Por tanto, hemos de comprobar si, a pesar de la derogación, los preceptos objeto de la cuestión siguen siendo aplicables al caso y determinantes de la decisión a adoptar en el recurso de amparo núm. 6925-2004.

Para ello es preciso discernir la incidencia que la Ley Orgánica 12/2007 tiene sobre las sanciones impuestas bajo la vigencia de la Ley Orgánica 11/1991, en virtud del principio de retroactividad de la norma sancionadora más favorable. En este sentido, la disposición transitoria primera de la Ley Orgánica 12/2007 establece que, a su entrada en vigor, a quienes se encuentren cumpliendo arresto por falta leve o grave, se les dará por cumplida la sanción (apartado 1), que las faltas disciplinarias cometidas con anterioridad a su entrada en vigor serán sancionadas conforme a la normativa anterior, salvo que las disposiciones de la nueva ley fueran más favorables para el interesado (apartado 2), y que las resoluciones firmes que a la entrada en vigor de la ley no hubiesen sido ejecutadas en todo o en parte, así como las que no hubiesen alcanzado firmeza, serán revisadas de oficio si de la aplicación de la misma se derivaran efectos más favorables para el sancionado (apartado 4).

En el presente caso, tales reglas transitorias no tienen incidencia, pues, en el momento de interposición del recurso de amparo, el recurrente ya había cumplido la sanción de tres días de arresto que le había sido impuesta por la comisión de una falta leve, de modo que no hay lugar a que sea sancionado conforme a la nueva regulación o a que se proceda a revisar de oficio la resolución sancionadora. Por consiguiente, la cuestión de inconstitucionalidad no se ve alterada por la derogación de la Ley Orgánica 11/1991, en la medida en que la solución del recurso de amparo interpuesto exige determinar si los preceptos de esta ley, en virtud de los cuales fue sancionado el demandante de amparo, son o no conformes con la Constitución.

3. Para resolver las dudas de constitucionalidad de los preceptos analizados debemos comenzar recordando que la Constitución, en su art. 25.3, establece que «la Administración civil no podrá imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad». En relación con este precepto, hemos señalado que la Constitución reconoce la singularidad del régimen disciplinario militar, y que del mismo se deriva, *a sensu contrario*, que la denominada Administración militar pueda imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privaciones de libertad (STC 21/1981, de 15 de junio, FJ 8). No obstante, la posibilidad de que se puedan aplicar penas privativas de libertad sin la participación inmediata de la autoridad judicial debe considerarse como una posibilidad excepcional, justificada por la especial naturaleza y función de la Administración militar y las Fuerzas Armadas, dentro de la regla general de intervención judicial. En este sentido, aunque hemos reconocido las peculiaridades que presenta la acción disciplinaria en el ámbito militar, en el que la subordinación jerárquica y la disciplina constituyen valores primordiales, lo que incide en las garantías del procedimiento disciplinario (STC 44/1983, de 24 de mayo, FJ 1), también hemos dicho que «[n]o cabe desconocer, sin embargo, que los derechos fundamentales responden a un sistema de valores y principios de alcance universal que subyacen a la Declaración Universal y a los diversos convenios internacionales sobre Derechos Humanos, ratificados por España, y que, asumidos como decisión constitucional básica, han de informar todo nuestro ordenamiento jurídico. Por ello, una vez aprobada la Constitución, el régimen disciplinario militar ha de incorporar este sistema de valores y, en consecuencia, en aquellos casos en que la sanción disciplinaria conlleva una privación de libertad, el procedimiento disciplinario legalmente establecido ha de responder a los principios que dentro del ámbito penal determinan el contenido básico del derecho a la defensa, de modo que este derecho no se convierta en una mera formalidad, produciéndose, en definitiva, indefensión» (STC 21/1981, FJ 10).

A partir de estas consideraciones, hemos de recordar que la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, regulaba en el art. 10.1 y 2 aquí cuestionado sanciones de distinta naturaleza para el mismo tipo de infracción. Así, el art. 10.1 de la Ley Orgánica 11/1991 establece las sanciones que pueden imponerse por la comisión de las veintisiete conductas que se tipifican como faltas leves en el art. 7 del mismo texto legal, previendo, sin una correlación concreta con el tipo de infracción, la posibilidad de imponer, o bien una reprensión, o bien una pérdida de haberes de uno a cuatro días, o, finalmente, un arresto de uno a treinta días en domicilio. Idéntico es el planteamiento en el supuesto del apartado 2 del art. 10 también cuestionado. En este caso, el art. 8 de la Ley contiene un listado de treinta y cuatro infracciones calificadas como graves, y el art. 10.2, al regular las sanciones para el caso de tales infracciones, establece la posibilidad de sanciones de pérdida de destino, pérdida de cinco a veinte días de haberes, o arresto de un mes y un día a dos meses en establecimiento disciplinario militar. Las infracciones contenidas en la Ley pueden, en principio, ser cometidas por los miembros de Guardia Civil tanto en el desempeño de funciones policiales como en el ámbito de las misiones militares en las que participen, ya que las citadas normas no contienen ningún parámetro que permita diferenciar las infracciones y las sanciones que se les asignan por el tipo de función que en cada momento se realice.

4. Los términos de la regulación cuestionada determinan que hayamos de precisar qué naturaleza presenta la sanción de arresto contemplada en el art. 10.1 y 2 de la Ley

Orgánica 11/1991, así como, en atención al doble carácter de las funciones que puede desempeñar la Guardia Civil, la naturaleza de dicho instituto, ya que puede resultar relevante a la hora de llevar a cabo el juicio de constitucionalidad del precepto cuestionado, en la medida en que de ella depende su exclusión o no de la prohibición que el art. 25.3 CE dirige a la Administración civil para imponer sanciones que, directa o subsidiariamente, impliquen privación de libertad.

Por lo que se refiere al primer aspecto, hemos señalado reiteradamente que la sanción de arresto domiciliario no es una simple restricción de la libertad, sino una verdadera privación de aquélla (entre otras, SSTC 31/1985, de 5 de marzo, FJ 3, y 14/1999, de 22 de febrero, FJ 9), pues entre la libertad y la detención no existen zonas intermedias (STC 61/1995, de 19 de marzo, FJ 4). Y ese carácter de sanción privativa de libertad no lo pierde ni siquiera en el caso de que se imponga sin perjuicio del servicio, porque la persona no recupera su situación de libertad porque se le autorice a acudir a su trabajo habitual, ya que, como dijimos en la STC 56/1997, de 17 de marzo, FJ 10, «es algo que se compadece con dificultad con los presupuestos de un orden político que se comprende a sí mismo como un régimen de libertades (art. 10.1 CE)». Si esto es así en relación con el arresto domiciliario, tanto más debe serlo en cuanto al que tiene lugar en establecimiento disciplinario.

En relación con el otro aspecto, hay que partir de que la Guardia Civil, como ha recogido tradicionalmente su normativa, se ha caracterizado por la naturaleza «mixta» de sus funciones, habiéndosele encomendado históricamente al citado Cuerpo funciones, tanto de naturaleza militar, como otras estrictamente policiales. Asimismo, su dependencia administrativa ha sido dual, dependiendo del Ministerio del Interior en ejercicio de las funciones policiales y del Ministerio de Defensa cuando llevan a cabo misiones de carácter militar, según prevé el art. 9 b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Este doble carácter queda recogido en dicha Ley, cuyo preámbulo, no obstante, centra la actuación del instituto en el ejercicio de funciones propiamente policiales de mantenimiento del orden y de la seguridad pública, «sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar», asignándole como su auténtica misión en la sociedad actual la «garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la protección de la seguridad ciudadana», todo ello dentro del conjunto de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Esta peculiar naturaleza jurídica de la Guardia Civil, que ha sido definida en su normativa específica como un «instituto armado de naturaleza militar» [art. 9 b) de la Ley Orgánica 2/1986] no ha contribuido a aclarar qué régimen disciplinario debía regir para sus miembros. El legislador no ha querido que dicho régimen sea el aplicable al Cuerpo Nacional de Policía, de suerte que el art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986, apelando a la naturaleza militar de la Guardia Civil como circunstancia diferenciadora entre ésta y las otras fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, remite a su normativa específica a efectos disciplinarios. No obstante, ante la ausencia de esa normativa específica, los miembros de aquélla se han visto sometidos en un principio al régimen disciplinario previsto para los miembros de las Fuerzas Armadas. A esta situación se refirió este Tribunal en la STC 194/1989, de 16 de noviembre, señalando que la «previsión legislativa contenida en el art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986 y antes en el art. 38.2 de la Ley Orgánica 6/1980, no puede quedar indefinidamente incumplida, dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen disciplinario militar. El legislador debe ser fiel a su propósito, zanjando de una vez por todas indefiniciones legislativas sobre la especificidad a estos efectos de la Guardia Civil, y regulando la materia disciplinaria de dicho instituto armado de un modo directo y positivo y no, como hasta ahora, por medio de técnicas de exclusión y de remisión».

Esta situación se prolonga hasta la entrada en vigor de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, norma que supuso un primer paso esencial para poder establecer un régimen disciplinario propio de los miembros de la Guardia Civil, consolidándose lo que ya se había apuntado por el legislador en la Ley Orgánica 2/1986: que la Guardia Civil, definida como instituto armado de naturaleza militar,

por las funciones que realiza se integraba en las fuerzas de seguridad del Estado (art. 9 de la Ley Orgánica 2/1986), teniendo la consideración de fuerza armada únicamente, de manera excepcional, en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden (art. 7.3 de la Ley Orgánica 2/1986). Esta definición de la Guardia civil como cuerpo perteneciente a las fuerzas de seguridad del Estado, se plasma también en la Ley Orgánica 11/1991 que, si bien contempla la dependencia del Ministerio de Defensa para el desempeño de funciones militares, establece la dependencia del Ministerio del Interior en el desarrollo de las funciones policiales. En suma, la citada Ley Orgánica 11/1991, desglosa el régimen disciplinario de la Guardia Civil del de las Fuerzas Armadas separando, definitivamente, la normativa disciplinaria de aquel instituto armado.

La Ley Orgánica 12/2007 da un paso más en esta línea, pues regula el régimen disciplinario específico de la Guardia Civil en su condición de fuerza de seguridad del Estado, mientras que en las actuaciones de carácter militar que pueda desempeñar, la somete al régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, como queda establecido en su disposición adicional sexta, que da nueva redacción al art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986.

5. Llegados a este punto, ya estamos en situación de determinar si es conforme al art. 25.3 CE que los miembros de la Guardia Civil en el desempeño de funciones no militares puedan ser sancionados con arresto. En efecto, la singularidad de la potestad disciplinaria de la Administración militar tiene reconocimiento constitucional en el propio art. 25.3 (STC 74/2004, de 22 de abril, FJ 6), ya que, en ese ámbito, el valor primordial que la subordinación jerárquica y la disciplina tienen hace que el procedimiento disciplinario no pueda quedar sometido a las garantías procesales generalmente reconocidas para los procedimientos judiciales, pues su razón de ser reside en la prontitud y rapidez de la reacción frente a las infracciones de la disciplina militar (SSTC 21/1981, de 15 de junio, FJ 9; y 44/1983, de 24 de mayo, FJ 1). En esta misma línea, hemos recordado la imposibilidad de aplicar en tal contexto (en virtud de la remisión del art. 10.2 CE) las garantías de los arts. 5 y 6 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH), pues España, al ratificar dicho Convenio, y de conformidad con el art. 64 del mismo, se ha reservado la aplicación de tales preceptos en la medida en que fueran incompatibles con las disposiciones que, en relación con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, se contienen en el Código de Justicia Militar (STC 21/1981, FJ 10), y, posteriormente, en la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas (de acuerdo con la modificación de la reserva, de 24 de septiembre de 1986). También hemos dicho que, a pesar de ello, no puede extraerse la conclusión de que los procedimientos militares disciplinarios puedan moverse absolutamente al margen de toda garantía constitucional, pues, como ya expusimos anteriormente al referirnos a la previsión del art. 25.3 CE, el régimen de dichos procedimientos ha de incorporar una serie de valores y principios de alcance universal, que han sido asumidos constitucionalmente y deben informar todo nuestro Ordenamiento jurídico.

Por otra parte, la inicial exclusión de las garantías de los arts. 5 y 6 CEDH debe ser actualmente objeto de matización en relación con el régimen disciplinario de la Guardia Civil contenido en la Ley Orgánica 11/1991, merced a la interpretación realizada por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre la reserva formulada por España en cuanto a la aplicación de dichos preceptos, órgano que, como tenemos dicho, es el competente para interpretar y aplicar el Convenio Europeo de Derechos Humanos (STC 21/1981, FJ 9). En efecto, en la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos de 2 de noviembre de 2006 (*caso Dacosta Silva c. España*) se advierte que el objeto de la reserva española era el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, regido por el Código de Justicia Militar vigente en el momento de la reserva y, posteriormente, por la Ley Orgánica 12/1985, de 27 de noviembre, que España comunicó al Consejo de Europa en 1986, por lo que difícilmente puede sostenerse que la reserva española sea aplicable a una norma posterior, como es la Ley Orgánica 11/1991, que tiene por particular objeto el régimen disciplinario de la Guardia Civil, en tanto que régimen específico y, en consecuencia, diferente del aplicable a las fuerzas armadas. En concreto, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos recuerda que la reserva había y ha tenido siempre por objeto el «régimen disciplinario de

las fuerzas armadas», y que si desde 1991 la Guardia Civil, como «fuerza y cuerpo de seguridad del Estado» y no como «fuerza armada», tiene por imperativo legal (recordado por la doctrina de este Tribunal) un régimen disciplinario específico, distinto del de las Fuerzas Armadas, y regido por una ley orgánica propia, «la reserva no puede en consecuencia extenderse a una norma que tiene por finalidad una segregación del objeto reflejado en la reserva», pues es una pretensión contraria al CEDH que no puede ser aceptada (§ 37).

Como consecuencia de lo anterior, y de acuerdo con la previsión del art. 10.2 CE, en consonancia con lo que dispone el art. 25.3 CE, el procedimiento disciplinario aplicable a la Guardia Civil, en su consideración de fuerza de seguridad del Estado (esto es, fuera de su actuación como fuerza armada), ha de quedar sujeto a las determinaciones de los arts. 5 y 6 CEDH, y, en concreto, en lo que aquí nos interesa, a la del art. 5.1 a), conforme al cual, la privación de libertad ha de derivar de una Sentencia judicial, debiendo ser impuesta por un Tribunal competente que goce de independencia con respecto a la Administración y en un procedimiento seguido con las debidas garantías.

Pues bien, la interpretación del art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991 ha de partir de estas premisas, conforme a las cuales, podemos llegar a la conclusión de que el art. 25.3 CE no permite a las autoridades o mandos de la Guardia Civil a que se refiere el art. 19 de la Ley Orgánica 11/1991 imponer sanciones que impliquen privación de libertad cuando se trate de actuaciones desarrolladas dentro del ámbito de las funciones policiales que la ley les encomienda. O dicho de otro modo, el art. 25.3 CE no permite, a la luz de la singular configuración de la Guardia Civil que, previendo el art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991 para la misma categoría de infracciones sanciones de diferente naturaleza jurídica –que pueden ser de contenido económico, referidas a la carrera de los sancionados, y otras privativas de libertad–, se imponga una sanción de arresto sin que haya quedado acreditado y motivado en la resolución sancionadora que la infracción ha sido cometida en el ejercicio de una función militar.

En definitiva, para que la previsión legal cuestionada de una sanción privativa de libertad pueda ampararse en el art. 25.3 CE, debe quedar acreditado que la sanción de arresto ha sido impuesta por la Administración militar, no solamente en sentido formal, sino en sentido material, es decir, siempre y cuando la actuación objeto de sanción se haya desenvuelto estrictamente en el ejercicio de funciones materialmente calificables como militares y no en el ámbito propio de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Por tanto, debemos concluir que el art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, sólo resulta acorde con la Constitución si se interpreta en el sentido de que la imposición de las sanciones privativas de libertad (según el procedimiento previsto en la Ley) procede cuando la infracción ha sido cometida en una actuación estrictamente militar y así se motive en la resolución sancionadora.

FALLO

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ESPAÑOLA,

Ha decidido

Declarar que el art. 10.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de régimen disciplinario de la Guardia Civil, no es inconstitucional interpretado en los términos establecidos en el fundamento jurídico 5 de esta Sentencia.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a dieciocho de octubre de dos mil diez. -Guillermo Jiménez Sánchez. Vicente Conde Martín de Hijas.-Elisa Pérez Vera.-Eugení Gay Montalvo.-Ramón Rodríguez Arribas.-Pascual Sala Sánchez.-Firmado y rubricado.