

El presente documento se corresponde con la **versión previa a la revisión de imprenta** del artículo-capítulo referido. Por ello, su contenido no necesariamente se corresponde con lo definitivamente publicado.

La numeración de las páginas del documento se hace coincidir aproximadamente con la de la publicación original.

Se disponen estos documentos a través de este medio a los únicos efectos de facilitar el acceso a la información científica o docente. En todo caso, el acceso oportuno al documento debe ser a través del lugar de su publicación indicado y, en todo caso, nunca deben ser utilizados con ánimo de lucro.

Indique la autoría de los contenidos, si los emplea.

Ante cualquier duda, no dude en dirigirse a contacto en www.cotino.net.

RECENSIÓN al libro de DOMINGUEZ- BERRUETA, Miguel y otros, Constitución, Policía y Fuerzas Armadas, Marcial Pons, Madrid, 1997, publicada en la Revista de Estudios Políticos, otoño de 1998, 414-422 páginas (9 páginas)

DOMINGUEZ- BERRUETA, Miguel y otros, *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, 531 págs.

Abordar lo militar desde la perspectiva del Derecho resulta una empresa en absoluto sencilla. En el ámbito de la defensa se da una sobredimensión del principio de eficacia, todo el Derecho militar queda modulado por este principio de una manera extraordinaria. Esta particularidad dificulta el tratamiento de lo jurídico-militar; además, a esta dificultad se añade el fuerte -sino excesivo- peso de lo político, lo histórico y lo sociológico en esta materia. Precisamente, esta influencia se ha dado de forma pronunciada en España. En nuestro concreto marco constitucional, la fuerte proyección de la historia y la política en la regulación militar desembocó en una "anomalía (o más bien patología constituyente en todo lo referente a temas del ordenamiento constitucional militar)" -así, Fernando Pablo, en esta obra, pág. 417-.

Tal y como se concluye en el libro que aquí se comenta, estas serias dificultades jurídicas del ámbito castrense implican que no hayan respuestas definitivas en materia constitucional militar (pág. 503). A pesar de ello, lo cierto es que pese a no lograrse definitivas soluciones, mediante obras como ésta se facilita el fin de llevar la "razón de las armas" al campo de "las armas de la razón jurídica"¹, mediante estudios como el que ahora se comenta se logra dar pasos firmes en favor de la "conquista" para del Derecho de la materia militar.

Los aludidos factores de complejidad o, cuanto menos, de intensa especialidad parecen haber contribuido a que no sean muchos los *civiles* que hayan dedicado sus esfuerzos a la investigación jurídico-constitucional en materia de Defensa. No hace mucho, apareció un excepcional y extenso trabajo a cargo de David V. Blanquer Criado (*Ciudadano y soldado. La Constitución y el servicio militar*, Civitas, Madrid, 1996²), dicha obra ha pasado a constituir un referente esencial de toda reflexión jurídica sobre la materia militar. Más reciente es la publicación objeto del presente comentario: *Constitución, Policía y Fuerzas Armadas*, bajo este título han sido publicados diversos estudios realizados por un conjunto de investigadores encabezados por el catedrático de Salamanca Domínguez-Berrueta.

¹Esta terminología es empleada por BLANQUER, David V., *Ciudadano y soldado. La Constitución y el servicio militar*, Civitas, Madrid, 1996, pág. 26, perteneciente al prólogo de esta obra.

²Tuve ocasión de realizar un comentario del mismo en la Revista de Estudios Políticos, nº 97, págs. XXX-XXX

Para quien -como el que suscribe- lo relativo a las Fuerzas Armadas es objeto de interés jurídico, la aparición de este libro suscitó un enorme atractivo. Los valiosos estudios que venían realizando el mencionado catedrático con Fernández de Gatta, Fernando Pablo y Nevado Moreno incrementaron el interés por este libro. De ahí, puede entenderse cierta desilusión al advertir que la mayoría de los títulos que se incluían en esta obra se correspondían con trabajos ya publicados con anterioridad. De igual forma, cabe significar que, salvo alguna excepción, es una verdadera lástima que estos autores no nos hayan *obsequiado* con la actualización de sus anteriores trabajos³. Hubiese constituido un auténtico *regalo* doctrinal la posibilidad de apreciar el parecer de estos investigadores tras ocho, diez o incluso quince años de cambios legislativos, jurisprudenciales y apariciones doctrinales.

A pesar de cierto desencanto que puede producirse respecto de este libro -por los anteriores motivos- resulta del todo positivo reunir en un libro un importante conjunto de publicaciones sobre lo militar. En primer lugar porque no siempre resulta sencillo hacerse con una cantidad importante de trabajos dispersos, tanto espacial como temporalmente. En segundo lugar, porque gracias a esta publicación puede percibirse la calidad y homogeneidad mantenidas por parte del grupo investigador, desde sus primeros trabajos hasta los más recientes. Al mismo tiempo, a quienes ya conociesen la obra anterior de estos autores cabe advertir que en el libro ahora comentado se incluye tanto algún estudio inédito⁴ cuanto un prólogo a cargo de Parada Vázquez que no tiene desperdicio alguno; quien suscribe no puede evitar realizar sobre este prólogo alguna reflexión.

Antes de ello, hay que significar, también, que el verdadero objeto de esta obra se centra en lo militar y la Constitución. Tal y como reza su título, el libro viene referido tanto a las Fuerzas Armadas como a la Policía. No obstante, el peso de "lo militar" a la hora de abordar lo policial es evidente, pues, la atención en materia de seguridad pública se centra básicamente en la existencia de institutos y cuerpos sometidos a la disciplina militar (posibilidad constitucional recogida en los artículos 28 y 29 CE). En consecuencia, en este libro queda en alguna medida desatendida la vertiente "no militar" de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante FCS); en particular, se echa en falta la atención a cuestiones constitucionales de tanta relevancia como pueda ser el desarrollo autonómico y local del modelo policial español.

Como se ha significado, las reflexiones de Parada Vázquez, en su contundente prólogo, bien merecen algún comentario. Este autor opta por una construcción de corte institucional, por así decirlo, una línea que implicase unas FAS y unas Fuerzas policiales *menos constitucionales* pero -al menos para este autor- más eficaces en sus cometidos. En este prólogo late una total desconfianza sobre la eficacia de unos cuerpos armados en los que se proyectasen con plenitud los contenidos constitucionales, en particular, los derechos y libertades.

³Sí que se ha actualizado el primer estudio de los que consta este libro, el relativo a la organización administrativa de la defensa, págs. 33-72.

⁴Así, al margen de la presentación y el epílogo, son inéditos los trabajos que constituyen el capítulo 3 de la primera parte, relativos al modelo de función pública militar (págs. 187-264) y al régimen disciplinario militar (págs. 265-297). Estos estudios en buena medida resumen el contenido del estudio de NEVADO MORENO, Pedro T., *La función pública militar*, Marcial Pons, 1997.

Parada concibe el artículo octavo de la ley de leyes (cuya ubicación tantos quebraderos ha ocasionado en la doctrina) como una voluntaria atribución a las FAS de un carácter jurídico-institucional. Según este autor, este carácter institucional sirvió para frenar un inusitado avance democrático en este ámbito. En esta línea, Parada califica como "tendenciosa" la posterior corriente doctrinal y política que ha subrayado el carácter administrativo de las FAS, acusa a esta posición de haber generado no pocos problemas tanto en la institución militar cuanto en el modelo policial español.

La importancia que concede este autor a la eficacia militar sobre los derechos y libertades le lleva a criticar la desaparición de los castrenses Tribunales de Honor. A su juicio, la extinción de los mismos está causada por la mercantilización de nuestra sociedad, exenta de cualquier tipo de valores. También considera negativa la decisión de aplicar un modelo "degenerado" de función pública civil para el ámbito militar (llevada a cabo mediante la Ley 17/1989). Afirma Parada que, tanto para la Administración civil como para la militar, se precisa volver al modelo napoleónico de función pública, en el que primaba la entrega al servicio sobre los intereses personales del funcionario. En referencia a la disciplina militar, afirma que los enormes progresos en favor de las garantías constitucionales han arruinado el ejercicio de la potestad disciplinaria.

La misma línea crítica adopta la lectura que realiza Parada del modelo policial español. Su percepción de la eficacia militar o policial parece eximir a todo éste ámbito de la *carga* de los derechos y libertades o, incluso, del propio desarrollo autonómico. Al fin y al cabo, para este autor, son las armas que portan militares y policías las que determinan su régimen; al asumir éste voluntariamente se les impide invocar lesión alguna de derechos humanos (pág. 18). Resulta concluyente su negativa valoración del actual modelo policial: "nunca hicieron menos y nos han costado tanto".

Parada inicia su prólogo con una muy afortunada invitación al debate intelectual⁵. La naturaleza del presente escrito sólo permite enunciar algunas ideas nucleares en favor de la "sana" contradicción que alude el insigne catedrático. Para ello, resulta oportuno reiterar algo que se afirmó hace ya muchos años: "La organización de las fuerzas militares depende del grado de civilización"⁶, habrá que adaptarla, pues, a la civilización de los derechos y libertades y del principio democrático.

En esta dirección, me parece oportuno recordar que los ejércitos acabaron adecuándose a los principios enunciados en el Estado liberal, en un proceso no exento de dificultades. Así, frente a concepciones absolutistas, la disciplina militar pasó incluir en su seno la sumisión al Derecho y al poder civil, a la vez que excluía los castigos corporales y la obediencia ciega. Posiblemente, al inicio de este

⁵Creo que la misma bien merece ser reproducida:

"lo importante es, en definitiva, que no decaiga el proceso dialéctico, sin el cual no hay reflexión intelectual, sino puro autismo, donde cada cual escribe sin referirse a las opiniones ajenas, aunque se citen, para valorarlas o para contradecirlas, y que es en lo que estamos. Se impone, pues, recuperar la contradicción, que es la esencia de la reflexión, y el debate intelectual, hoy asfixiado por el exceso de información y el miedo a la confrontación que viene del pluralismo cultural, y que lleva a la apoteosis de lo neutro. Como vivimos bajo la permanente sospecha de la autoestima dañada, toda discrepancia con otro aparece como políticamente incorrecta, máxime si el discrepante se enfrenta a la opinión mayoritaria. Y si la nueva inquisición de lo politically correct ha empezado por reprimir el uso mismo de las palabras, qué no acabará haciendo con las ideas. Queda, pues, advertido el lector sensible que las opiniones que a continuación va a leer pudieran ser, al menos, políticamente incorrectas y lesionar su delicada conciencia progresista."

⁶Sentencia atribuida a Von del Goltz en PUMAROLA ALAIZ, Luis, *Democracia y Ejército. (Vulgarización sobre los fines y medios del Ejército en la sociedad actual)*, Católica Toledana, Toledo, 1928, pág. 9

proceso de adaptación, resultaba más eficaz -o al menos lo parecía- un ejército con sumisión absoluta al jefe y que quedase al margen de la legitimidad del poder. Sin embargo, se acabaron imponiendo las exigencias liberales, sin que resultara gravemente afectada la eficacia militar.

Al igual que la fuerza militar se adaptó a los principios liberales, aun con indudable retraso e incomodidad, acabará adaptándose a la actual civilización occidental democrática, la de los derechos y libertades. Para que ello se lleve a cabo sin mayor coste de la eficacia es posible que haya que esperar a que la cultura democrática siga transformando la sociedad, mas, sin duda, la institución militar acabará asumiendo los costes de adaptarse a esta nueva civilización, a la "sociedad democrática " de la que habla el Convenio de Roma, a la "sociedad democrática avanzada" que reza el Preámbulo de nuestra Constitución y a la que todos debemos aspirar.

Ahora bien, tras estas reflexiones cabe señalar que los trabajos incluidos en el libro que ahora se comenta resultan bastante distantes a las posiciones que Parada mantiene en su prólogo. Los autores de esta obra afirman con rotundidad que la Constitución ha supuesto en el ámbito militar un "impacto profundo, vivificador, extenso y perdurable" (pág. 23), este pensamiento late a lo largo de todo el libro.

La obra se divide en dos partes, una primera titulada "Las Fuerzas Armadas en el contexto constitucional: la reforma militar" (págs. 33- 320) y la segunda bajo el título "Organización y régimen constitucional de la fuerza policial" (págs. 325-492).

El capítulo que inicia la primera parte incluye dos trabajos; en el primero de ellos se realiza un análisis de las distintas etapas habidas en la organización administrativa de la defensa. Se describe la línea institucionista marcada por la Ley 83/1978, dirección que fue continuada con la Ley orgánica 6/1980. Se detalla también la quiebra de la anterior línea institucionista seguida por el Gobierno socialista. Tal ruptura se inició con la Ley orgánica 1/1984 que reformó a la anterior, mediante ésta se reforzaron las posiciones del Presidente de Gobierno y del Ministro de Defensa al tiempo que se vaciaba tanto el polémico mando supremo del Monarca (art. 62. CE) cuanto el de las altas jefaturas militares. A partir de esta reforma se inició un proceso de administrativización de las Fuerzas Armadas, se subrayó de algún modo la virtualidad del art. 97 CE frente al aparente institucionismo del art. 8 CE. Esta línea se siguió de un proceso de desconcentración y coordinación iniciado por el R. D 2206/1993, tal y como se detalla en este estudio.

Sin duda, se trata de un completo análisis jurídico y político de la evolución experimentada en la organización de la Defensa. No obstante, no se pudo incluir en este trabajo el último paso dado a través del Decreto de 2 de septiembre de 1996 (completado con sendos Decretos de 11 de mayo y de 7 de junio de 1997). Dichas normas han introducido criterios de reducción de gasto y racionalidad con el fin de obtener la máxima eficacia en el funcionamiento del Departamento de Defensa.

Particular interés suscita el segundo trabajo de este primer capítulo, que aborda "el control jurídico constitucional de la transición militar". Bajo este título se afronta de una forma muy positiva el tradicional debate en materia constitucional militar: la consideración institucional o administrativa de las Fuerzas Armadas. Este trabajo fue, a mi juicio, el primero que puso de manifiesto la verdadera proyección jurídica de una u otra caracterización de las Fuerzas Armadas. En el mismo se constata el peso de la

consideración institucional en la jurisprudencia del Alto Tribunal, así como se propone superar esta polémica constitucional (administración vs. institución) a través de la noción de "poder público".

No cabe duda de que la intención perseguida con esta propuesta resulta claramente positiva: se pretende afirmar una completa normatividad constitucional para el ámbito militar y, a la vez, resolver el problema de ubicación de la jurisdicción militar. Sin embargo, -aprovechando de nuevo la invitación de Parada al debate- entiendo que el camino elegido en este trabajo no resulta el idóneo. No acaba de entenderse cómo una construcción que pretende superar las "fragilidades" administrativistas⁷ parte de los propios presupuestos que pretende superar. Y es que para dar basamento a la caracterización de las FAS como "poder público" se acude a la legitimidad democrática que ostenta la "Administración militar" (págs. 101-102), a la vez que se afirma que no se niega que las FAS sean tal Administración (pág. 99).

En mi opinión, y a pesar de lo positivo de la intención, no hace falta acudir a construcciones como la de "poder público" para superar antiguas controversias. La cuestión radica en apreciar que el hecho de que las Fuerzas Armadas sean una institución (lo que para mí resulta incontestable) resulta perfectamente compatible con que ésta haya sido constitucionalizada como integrante de la Administración militar (y, por ende, sea "poder público").

Al final de este trabajo, parece que los autores se *rindan* a las innegables proyecciones jurídicas institucionalistas (cfr. pág. 108), ahí se admite que es preciso que la esencia de los ejércitos quede protegida, aun al precio de mitigar la normatividad "positiva" de la Constitución (normatividad defendida a lo largo de todo el estudio). De lo que se trata -a mi juicio- es de advertir el alcance jurídico-constitucional que tiene el hecho que las FAS sean una institución. Así, se debería concluir que una caracterización jurídico-institucional no niega el alcance de lo dispuesto en la norma suprema, sino que, precisamente, facilita la determinación de los contenidos normativos de la ley de leyes ahí donde, precisamente, la Constitución por su propia naturaleza, no llega.

La recepción constitucional de las FAS implica el reconocimiento de la disciplina militar, la unidad, la jerarquía, los valores militares, la neutralidad política, etc.; no falta buscar estos caracteres propios de la institución militar expresamente en el texto constitucional. Ahora bien, ello no obsta para que, en todo caso, el alcance de estos elementos quede a expensas de su necesaria armonización e integración con el resto de los contenidos de la norma suprema. La Constitución admite la disciplina o el honor militar, eso sí, cohesionados con el resto de los contenidos de la ley de leyes.

Llegan a afirmar los autores en este estudio que "toda particularidad o especialidad [...] debe ser susceptible de hallar *justificación y fundamentación expresa en la propia Constitución*" (pág. 103)⁸. Entiendo que la exigencia del reconocimiento expreso de cada especialidad militar resultaría rígida o rigurosa en exceso. Quizá, en esta línea de pensamiento, las reflexiones más actuales que dan inicio a este libro parecen relativizar esta rigidez de lo expreso. Así, en la introducción, los autores admiten que las particularidades militares pueden deducirse ya tácitamente, ya de la integración del texto constitucional

⁷Así valora la posición administrativista NEVADO MORENO, Pedro T., *La función pública militar...* cit. en las págs. 41-42.

⁸En otras partes del libro se reitera esta idea de exigir que las especialidades militares deban ser recogidas en la Constitución de forma expresa (así, en el epígrafe del capítulo tres o en la pág. 411).

(pág. 25), por lo cual, ya no se mantiene la rigurosa exigencia de la formulación expresa de toda singularidad militar.

Un exhaustivo y amplio estudio, que constituye el capítulo 2 de esta primera parte, recoge la evolución de los Tribunales de Honor militares antes y después de la actual Constitución de 1978. Para su autor, Domínguez-Berrueta, estos polémicos tribunales constituyen un ejemplo de cómo debe integrarse lo militar en el actual ordenamiento constitucional. A mi juicio, una adecuada aceptación del institucionalismo jurídico en la línea arriba indicada podría haber supuesto un marco claro con el que se podía haber abordado este encomiable trabajo. Y es que los Tribunales de Honor representan una excelente muestra de que las instituciones sólo se mantienen *en la medida* en la que sean permisibles para la Constitución.

El artículo 26 de la ley de leyes admite de forma tácita los Tribunales de Honor militares (aunque Domínguez-Berrueta mantenga lo contrario, sin mucha convicción, cfr. pág. 150, y antes, en la pág. 110). Ahora bien, la institución de los Tribunales de Honor que la Constitución admite en absoluto está eximida de respetar artículos como el 24 y 25 CE -entre otros-. En consecuencia, la ley de leyes permite la existencia de unos órganos que respetando los derechos y libertades cumplan la función de velar por el "honor militar" admisible constitucionalmente. La admisión tácita de los Tribunales de Honor militares no implica, pues, admitir los tradicionales tribunales, sino una suerte de Tribunales de Honor *constitucionalizados* en modo alguno semejantes a los anteriores.

La propia evolución legislativa y jurisprudencial, que con tanto rigor se recoge en este estudio, parece ratificar la percepción aquí sostenida: los Tribunales de Honor que se entendían admisibles constitucionalmente vaciaban en tal medida su antigua significación que el legislador optó hacerlos desaparecer. A pesar esta extinción legal, cabe advertir que, a modo de Tribunal de Honor constitucionalizado, aunque sin tal nomenclatura, existen hoy los expedientes gubernativos, capaces de provocar una sanción extraordinaria (regulados en los arts. 59 y 60 de la LO 12/1985, de Régimen Disciplinario Militar).

Respecto de este estudio cabe señalar, por último, que no cabe duda de que a su autor le hubiera gustado incluir -y entiendo que criticar- la reciente sentencia del Tribunal Constitucional 151/1997, de 29 de septiembre (en la que se *huye* de la cuestión de los ya extintos Tribunales de Honor militar, si bien aborda el "honor militar" en sí). Esta sentencia anula la expulsión de un Capitán del ejército por adulterio, expulsión que resolvió un Tribunal de Honor y que fue confirmada por el Tribunal Supremo, un caso seguido exhaustivamente en este trabajo.

En el tercer capítulo de esta primera parte relativa a las FAS se incluyen dos trabajos, inéditos, al respecto del modelo de función pública militar y del régimen disciplinario militar.

Sobre la función pública militar resultan particularmente interesantes las consideraciones de Nevado Moreno sobre el servicio a la comunidad política que presta la Administración militar (págs. 188 y ss.) Resta, quizá, acabar de vincular el carácter servicial de la Administración militar con la ciudadanía, con ello se facilitaría la acomodación de la función militar al sistema democrático. A mi juicio, tal operación se puede fundamentar haciendo hincapié en que el Estado al que la fuerza militar tiene la misión de defender

no es otro que el social y democrático de Derecho (art. 1. 1º). Esta construcción, que subraya como objeto de defensa al Estado constitucional, entiendo que puede deducirse de una lectura integral del art. 8. 1º CE.

Frente a la visión negativa de Parada Vázquez, Nevado considera el modelo instaurado por la Ley 17/1989 como un nuevo paso en la historia militar española, que redefine a las FAS en favor de la modernización, reorganización y adaptación al orden constitucional. Percibe el autor de este estudio una bien intencionada tendencia a homogeneizar la función militar con la función civil (págs. 262), pero que implica, sin embargo negativas disfuncionalidades.

Señala también Nevado que esta homogeneización con la función civil no se ha dado precisamente en materia de derechos y libertades (pág. 262). En la presentación del libro se afirma que "el punto final" del proceso de constitucionalización de lo militar en España se ha dado con la abolición legal de la pena de muerte para tiempos de guerra (pág. 26). Por contra, a mi juicio, el paso definitivo se dará cuando se reconozca al militar un estatuto de derechos y libertades verdaderamente acorde a una sociedad democrática. Creo no pecar de atrevimiento afirmando que, a medio plazo, el modelo profesional de FAS exigirá una mayor apertura de los cuarteles al mundo de los derechos y libertades.

Al margen de estas consideraciones, Nevado realiza un soberbio estudio tanto del régimen de adquisición y pérdida de la condición militar cuanto de la ordenación de la profesión en categorías y empleos, así como en cuerpos y escalas. Resultan ciertamente fundadas sus críticas respecto del sistema de promoción y carrera profesional, al que acusa de rigidez y complejidad, así como de cierto clasismo.

El trabajo siguiente -también incluido en el capítulo tercero- hace referencia al régimen disciplinario militar (hoy día en estado de revisión por el legislador). Los autores de este estudio recogen la importante "ascendencia constitucional" (pág. 297) que se ha dado en la materia. Así, analizan tanto la naturaleza y régimen de la potestad disciplinaria militar cuanto su desarrollo legislativo, llevado a cabo por la mencionada LO 12/1985, se concluye este estudio con una positiva valoración de conjunto del estado de la materia.

Se cierra esta primera parte relativa a las FAS y la Defensa con un erudito trabajo sobre la empresa pública en el sector de la Defensa (Capítulo IV). El artículo 126 CE permite que se dé un fuerte intervencionismo Estatal sobre las empresas de armamento; resulta este área, pues, un buen ejemplo para apreciar cómo el principio de necesidad de defender el Estado afecta a todos los órdenes, incluso el económico. Cabe recordar que los más recientes acontecimientos indican una fuerte reestructuración del sector económico de la defensa, donde se dan claras tendencias privatísticas y transnacionales (marcadas por una muy reciente fusión de las industrias europeas)

Tras este estudio, se abre la segunda parte de esta obra, relativa a la "organización y régimen constitucional del la fuerza policial". El capítulo que inicia esta parte realiza una lectura de la evolución histórica del modelo policial español, como sabemos no muy alejado del ámbito militar. De igual modo, en este primer capítulo se realiza una lectura del modelo policial español instaurado por nuestra Constitución de 1978. Tal y como ya percibían estos autores -este trabajo es previo a la L.O de 1986, de FCS-, nuestra Carta Magna abrió una serie de indefiniciones que, años después, siguen proyectando sus negativas consecuencias. En este sentido, cabe hacer referencia a los vacíos constitucionales respecto del modelo

policial autonómico (arts. 148. 22º y 149. 29ª CE), o a la posibilidad que abre la ley de leyes de militarizar las FCS, a la vez que mantiene a éstas en una difícil separación de las FAS (arts. 8, 28, 29 y 104 CE)

Tal y como se advirtió al comienzo del presente comentario, el libro concentra su interés en la vertiente militar policial. En esta segunda parte se centra la atención y estudio en la difícil ubicación y naturaleza de los "institutos" o "cuerpos" sometidos a la disciplina militar, tal es el caso de la Guardia Civil. En el primer trabajo que se incluye en el capítulo 2, se analizan los complejos equilibrios realizados por el Tribunal Constitucional dada la escasa claridad de nuestra ley de leyes en materia policial, y lo que es más, frente al desarrollo poco afortunado de la materia por parte de nuestro legislador. Y es que, legalmente, se ha sometido al benemérito cuerpo tanto al régimen disciplinario como a la jurisdicción militar y, del mismo modo, se ha incluido a los componentes de la Guardia Civil dentro del régimen que regula al militar profesional (Ley 17/1989). Esta posición del legislador resulta, a juicio de los autores, "político-continuista", entienden que ha acabado por "aprisionar" al Alto Tribunal (pág. 391).

Así, el Tribunal Constitucional, en la importante sentencia 194/1989 admitió "provisionalmente" la sujeción de la Guardia Civil al ordenamiento militar. En consecuencia, el legislador se ha visto obligado a formalizar un "particular" régimen disciplinario y funcional para el personal de dicho cuerpo (mediante la LO 11/1991 y la Ley 28/1994, respectivamente). Más tarde, la sentencia 236/1994 abrió la brecha de separación FAS-Guardia Civil, indicando que la materia no está, en modo alguno, cerrada.

La posición de los autores -pág. 392- es la de diferenciar la "naturaleza militar" (que sólo ostentan los ejércitos, los únicos aludidos en el art. 8 CE) de la habilitación constitucional de someter a las FCS a la "disciplina militar" (arts. 28 y 29 CE). Entienden que el sometimiento de las FCS a la disciplina militar sólo alcanza la limitación de los derechos reconocidos en los arts. 28 y 29, así como a permitir la imposición de sanciones disciplinarias privativas de libertad (art. 25 CE). Excluyen, por contra, que la Constitución permita someter a estos cuerpos o institutos armados a la competencia de la jurisdicción militar; niegan también que puedan quedar sometidos al régimen disciplinario propio de las FAS, naturalmente dirigido a proteger intereses relacionados con las funciones que la Constitución les asigna (pág. 392)

A mi juicio, la mejor vía para salvar este escollo constitucional es la de una interpretación adecuada del art. 8, en la que se subraye la significación política de este precepto. El principio liberal clásico de separación de la fuerza militar de las misiones de orden público -que es de lo que se trata- queda salvaguardado con la clara distinción establecida por los arts. 8 y 104 CE. Aplicar la naturaleza organizativa de las FAS a los FCS (que es a lo que habilitan los arts. 28 y 29 CE) no implica una quiebra de este principio. El artículo octavo intencionadamente no incluyó a las FCS como un *cuarto ejército*, ahora bien, el enunciado de este precepto no puede llegar a impedir, por ejemplo, la existencia de unos Cuerpos Comunes como integrantes de las FAS. Del mismo modo, tampoco el artículo 8 CE debe impedir que nuestras FAS puedan realizar misiones humanitarias de carácter internacional, pese a no ser una misión enunciada expresamente en dicho precepto. Todo ello, como se ha afirmado, porque la primordial significación de este precepto es la jurídico-política, de ahí que el carácter militar de la Guardia Civil no suponga una transgresión del mismo.

El segundo trabajo que integra el capítulo 2 de esta segunda parte, relativo al estatuto de los policías, incluye un extraordinario estudio que en 1984 realizó Fernando de Pablo, bajo el título "Ejército, policía y libertad sindical". Del mismo podría afirmarse cierto desfase por cuanto a la materia policial se refiere, en tanto en cuanto a este estudio sobrevino la L. O de libertad sindical de 1985 y la L.O. de FCS de 1986, no obstante, este desfase queda suplido por el siguiente trabajo -también de este autor-, que incluye una actualización de la materia policial. Además, la primera parte del mismo (págs. 403-431) relativa a la Administración militar resulta, aún hoy, de incuestionable interés. No en vano, no han habido importantes variaciones normativas, ni tampoco muchos trabajos que expresen con tanto acierto cuestiones tales como la singularidad de la disciplina militar respecto de la jerarquía administrativa civil (págs. 415 y ss.) o que encauzasen tan atinadamente los problemas teóricos relativos al estatuto de derechos y deberes del militar. De ahí que, pese el distanciamiento en el tiempo, resulte tan recomendable esta primera parte del estudio.

Por lo que hace referencia a la materia sindical policial, como se ha afirmado la visión más actual se encuentra en el trabajo que cierra esta segunda parte del libro, estudio que data de 1987, una vez aprobadas las normas reguladoras básicas. Fernando Pablo aborda y valora el desarrollo normativo del derecho de libertad sindical de los funcionarios policiales tanto centrales, autonómicos como municipales; esta cuestión, a su juicio, "ha sido uno de los temas más vidriosos con los que se ha enfrentado el legislador postconstitucional" (pág. 451.)

Este encomiable libro se cierra con un epílogo, en el cual, al margen de algunas reflexiones sobre "el olvidado art. 126 CE y la desintegración del modelo policial" se encuentran valiosas consideraciones sobre la jurisdicción militar. La mencionada "ascendencia constitucional" en materia castrense es posible que acabe, algún día, con esta jurisdicción especial que soporta con incomodidad las exigencias de la ley de leyes.

Se cierra así este libro de obligada lectura para quien pretenda acercarse al "Derecho constitucional militar" (término que emplease con acierto Casado Burbano⁹). A la vez que dar noticia del mismo, este comentario ha pretendido realizar alguna consideración al respecto; se ha tomado la palabra a la invitación que formula Parada Vázquez en el prólogo de esta obra. Cabe ahora esperar más estudios sobre la materia, ámbito cuya importancia social y perspectivas bien exigen una mayor atención doctrinal, particularmente de cara al actual proceso de plena profesionalización de las FAS.

⁹Se hace referencia a su trabajo *Iniciación al Derecho constitucional militar*, EDERSA, 1986.