



BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

X LEGISLATURA

Núm. 571

28 de julio de 2015

Pág. 2

I. INICIATIVAS LEGISLATIVAS

PROYECTOS Y PROPOSICIONES DE LEY

Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal Militar.
(621/000140)

(Cong. Diputados, Serie A, núm. 110
Núm. exp. 121/000107)

PROPUESTAS DE VETO

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan una propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal Militar.

Palacio del Senado, 17 de julio de 2015.—**Jordi Guillot Miravet y Joan Saura Laporta.**

PROPUESTA DE VETO NÚM. 1 **De don Jordi Guillot Miravet (GPEPC)** **y de don Joan Saura Laporta (GPEPC)**

El Senador Jordi Guillot Miravet (GPEPC) y el Senador Joan Saura Laporta (GPEPC), al amparo de lo previsto en el artículo 107 del Reglamento del Senado, formulan la siguiente **propuesta de veto**.

Se está tramitando un proyecto de Ley Orgánica que regula el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas que, con independencia de nuestra oposición a muchos de los aspectos que en el mismo se regulan, ha de suponer un límite previo a la posterior configuración de tipos penales militares, en virtud del principio de intervención mínima, a la vista de la extensa y detallada configuración de tipos disciplinarios, en la triple dimensión de faltas leves, graves y muy graves, y sin perder de vista la regulación de sanciones disciplinarias de amplio espectro y con capacidad de ser severamente afflictivas, al afectar a un número importante de derechos fundamentales y libertades públicas de los militares, entre ellos al derecho fundamental a la libertad, como consecuencia del mantenimiento de la sanción de privación de libertad-arresto, como sanción referente y de prioritaria utilización en el régimen sancionador de las Fuerzas Armadas.

Tampoco puede olvidarse que el régimen disciplinario de los guardias civiles procede de una norma reciente (Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre) que, de la misma manera, regula exhaustivamente el cuadro de infracciones y de sanciones de esta naturaleza para ese concreto colectivo de servidores del Estado, regulación que contempla un amplio abanico de sanciones y que cuenta con un periodo ya

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 571

28 de julio de 2015

Pág. 3

considerable de aplicación, sin que se acierte a ver la concurrencia de razón alguna que aconseje su modificación o la elevación a un reproche de naturaleza penal de algunas de las conductas disciplinariamente descritas.

Desconocer todo ello no sería posible en un proyecto de ley penal militar que pretenda ser respetuoso con los límites constitucionales para la configuración del ius piniendi del Estado. Sin embargo, el texto del proyecto parece desconocer estas premisas y aborda el tratamiento legal de la futura ley penal militar como si la regulación de los tipos penales militares fuera del todo autónoma e independiente del Código Penal común y olvidándose de la existencia de normas disciplinarias, que deberían resultar suficientes para la salvaguardia de los denominados bienes jurídicos castrenses.

El texto sobre el que ahora nos pronunciamos ha tenido una génesis alejada de la realidad social. Efectivamente, si analizamos el proceso de audiencia a los diferentes interesados, podemos ver cómo las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas han expresado su sorpresa e incluso malestar por la manera por medio de la cual han conocido el proyecto y sobre la forma en que no se ha trasladado su posicionamiento y el debate habido en el seno del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas. Así consta en el expediente que nos ha sido remitido y así lo constata el propio Consejo de Estado.

Otro tanto cabe decir en relación con el proceso de consultas y de participación sobre el proyecto por parte de las asociaciones profesionales representativas de los miembros de la Guardia Civil. Resulta absolutamente inaceptable que se les haya dado traslado al final del proceso de elaboración de la norma, incluso cuanto ya había superado determinados trámites preceptivos. El Consejo de Estado lo dice de una manera absolutamente rotunda, cuando afirma que a pesar de que el anteproyecto llega a la Dirección General de la Guardia Civil el 30 de mayo de 2013, y emite informe el 21 de junio de 2013, no lo lleva al Pleno del Consejo de la Guardia Civil, convocado con carácter extraordinario, hasta el 27 enero de 2014.

Incluso, recalca el Consejo de Estado, que cumplido el trámite de emisión de informe —de carácter positivo por la mayoría que en ese órgano tiene la Administración— sobre el anteproyecto de Código Penal Militar, el Director General de la Guardia Civil, ante las demandas de las asociaciones y ante la falta de posibilidad real de éstas de dar su opinión sobre una futura norma que tanto y tan intensamente afecta a los guardias civiles, acuerda la creación de un grupo de trabajo, cuyas reuniones se prolongaron hasta el día 18 de marzo de 2014. Es decir, y esto es absolutamente sorprendente, se emitió informe por el Consejo de la Guardia Civil para cumplir formalmente un trámite preceptivo y posibilitar la continuación de la tramitación del proyecto, a sabiendas de que no se había propiciado el espacio de reflexión y debate necesario por parte de las asociaciones profesionales.

Esta situación que describimos, unida a la falta de remisión de los debates y reparos suscitados en el seno del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, son muy ilustrativos de que se hurtó a las asociaciones —de guardias civiles y de militares— los tiempos y espacios necesarios para la reflexión, debate y propuestas y lo que es otra circunstancia de parecida gravedad, no se posibilitó que las posturas, ideas, propuestas y, en su caso, oposición al texto elaborado por el Ministerio de Defensa, defendidas por las asociaciones profesionales fueran conocidas y, en su caso, analizadas y valoradas por los diversos órganos llamados a informar el anteproyecto o el propio proyecto. Es el caso de los informes del Consejo General del Poder Judicial o del Consejo Fiscal, e incluso del Consejo de Estado, que conoció de la opinión de las asociaciones profesionales de militares y de guardias civiles, (AUGC y AUME) cuando alguna de ellas acudió a la vía de la petición de audiencia ante aquel.

El texto se ha gestado en un entorno muy concreto y determinado. El Ministerio de Defensa, y ha sido elaborado por un conjunto de miembros de las Fuerzas Armadas, sin que en los trabajos de configuración hayan participado otras personas, expertos, miembros de otros ministerios, de las universidades, de la sociedad civil. Se ha elaborado exclusivamente por militares, sin que por ello haya pasado al más leve filtro de otros agentes jurídicos de la sociedad, como hemos dicho.

Es, podría decirse, un texto que recoge una única sensibilidad y desde esa misma sensibilidad, no se plantea ni siquiera otras hipótesis como pudieran ser la promulgación de una ley penal militar con una configuración de estricta limitación a lo castrense y para determinadas situaciones de carácter excepcional en la vida de un Estado (Estados de alarma, excepción o sitio o declarada la guerra, por ejemplo), o la integración de los delitos militares en un único Código Penal. En definitiva, no se contemplan otros modelos posibles de regulación de los delitos militares.

Nos llama poderosamente la atención que una norma de esta naturaleza no haya seguido una génesis parecida a la que se ha dispuesto para el Código Penal común, en cuya configuración o, al menos, en su debate y análisis han participado operadores jurídicos de diversas naturaleza y con diferentes roles, y no haya tenido intervención el Ministerio de Justicia.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 571

28 de julio de 2015

Pág. 4

Todo esto que acabamos de señalar no permite tener por garantizada la necesaria e imprescindible homogeneidad con el sistema penal general que se prevea como consecuencia de la entrada en vigor del nuevo Código Penal.

En otro ámbito, a pesar del intento de justificación que se contiene al inicio del Preámbulo, si por algo se caracteriza el proyecto es por extender su ámbito de aplicación a tipos penales de los que, en modo o manera alguna, puede predicarse la exclusividad en la preservación de lo estrictamente castrense. Así, el proyecto regula como delitos militares, ilícitos penales ya recogidos en el Código Penal común, de tal manera que, en contra de lo que se nos dice, de aprobarse el proyecto, habría un número mucho mayor de delitos militares tipificados con respecto a los que el Código Penal Militar de 1985 recoge en la actualidad.

Delitos como el de hurto, robo, apropiación indebida y daños, delitos relativos a la propiedad industrial, delitos cometidos contra la autoridad, sus agentes y funcionarios públicos y de la resistencia y desobediencia, falsedad documental, omisión del deber de socorro, delitos contra la salud pública, quebrantamiento de condena, negociaciones y actividades prohibidas a los Funcionarios públicos y de los abusos en el ejercicio de sus funciones, delitos de receptación y otras conductas afines, son ahora objeto de tipificación específica como delitos militares, en el proyecto remito por el Gobierno. No podemos compartir este modelo porque consideramos que a su través se pretende una injustificada extensión de los delitos militares que no tiene razón alguna y que, en realidad, va contra el límite constitucionalmente infranqueable, que no es otro que la referencia y regulación de lo estrictamente castrense y los tipos delictivos que pasan a ser delitos militares en el texto que se ha remitido a la Cámara, van mucho más allá.

Esta extensión del ámbito penal militar no se ve acompañada de una nueva configuración de la Jurisdicción Militar. Esta es una de las cuestiones capitales para rechazar este proyecto de ley. Si es mayor el número de delitos militares de los que han de conocer los distintos órganos de la jurisdicción militar, y si éstos, su regulación, las normas procesales, sus competencias, su ámbito territorial, el origen de los jueces que sirvan en ellos, la plena garantía de imparcialidad e independencia, no se modifican, se modernizan y, en definitiva, se homologan con los demás órganos jurisdiccionales, no podemos considerar, ni por un solo instante, un proyecto de ley orgánica que permite ampliar el número y tipo de ilícitos penales militares, para que sean objeto de procesos cuya resolución radica en órganos judiciales servidos por miembros de un único cuerpo de servidores del Estado, que cuando ejercen jurisdicción no se despojan ni pierden su condición de militar, con todo lo que ello supone, de sometimiento a las normas disciplinarias y penales militares y a un sistema de carrera profesional que queda al albur de decisiones del mando militar.

Recordemos que la misma Disposición final octava, apartado 3 de la Ley Orgánica 9/2001, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerza Armadas, que establece el mandato legislativo de remisión al Congreso de los Diputados de un Proyecto de Ley para la actualización de la Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, del Código Penal Militar, precisa que junto con la actualización —que no es lo mismo que redactar un nuevo Código Penal Militar— debe realizarse las necesarias adaptaciones de las leyes procesales militares. No se ha hecho ninguna de las dos cosas. Ni se actualiza el Código Penal Militar existente, ya que se remite un texto nuevo completo y más amplio, ni se formulan o proponen adaptaciones de las leyes procesales militares, que son determinantes para la plena obtención del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva con pleno acomodo constitucional.

Un aspecto severamente negativo, que gravita de forma transversal a lo largo de todo el proyecto, es el incumplimiento del principio de legalidad, como denuncia el Consejo de Estado. Y es que son muchos los tipos penales en blanco cuya integración es absolutamente compleja e imprevisible o cuya tipificación es confusa o prácticamente ininteligible, con lo que la certeza y la taxatividad, exigencias constitucionales para la fijación de las acciones u omisiones que puedan ser tenidas como delictivas, no se respeta en modo alguno.

Tampoco compartimos los criterios que se utilizan en relación con la aplicación de las penas, en la exclusión, por ejemplo, de la pena de trabajos en beneficio de la comunidad, y su sustitución obligada por la de pena de prisión de dos meses y un día a tres meses. O el canje de la pena de multa por la de prisión. Quién puede defender que los militares no son ciudadanos de que deben tener los mismos derechos que cualesquiera otros que sean objeto de una condena penal.

Lo mismo sucede respecto a la regulación, verdaderamente rechazable, de las formas sustitutivas de ejecución de las penas. La ejecución de las penas privativas de libertad no podrá ser suspendida en el caso de penados, que en momento de la firmeza de la sentencia, tengan la condición de militar. Es decir, ni siquiera se suspenderá el cumplimiento de la pena de privación de libertad, en casos de delincuentes primarios e incluso en relación con penas cuya extensión temporal sea de dos meses y un día.

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 571

28 de julio de 2015

Pág. 5

Todo esto en sí muy grave, es un dato más, que constata cuál es el espíritu que ha impulsado a los redactores del proyecto y a quiénes les han dado su apoyo político. Parece que este proyecto hubiera sido redactado en los meses inmediatamente posteriores a la Constitución Española, momentos históricos en los que, quizás, no pudo llegarse más lejos. Pero, en la actualidad, con unas Fuerzas Armadas profesionales, sometidas al derecho, al servicio de la ciudadanía, de la que forman parte, no puede admitirse una configuración como la que se nos propone y menos, hemos de insistir, cuando los órganos judiciales llamados a aplicar ese código, se configuran y trabajan según normas que vieron la luz y entraron en vigor en los años ochenta, en otro momento histórico, en otras condiciones de ciudadanía.

La primera, basta dar lectura al apartado 3 del artículo 77 del proyecto, primero para ver que la redacción no puede ser más confusa, oscura e impredecible. Pero no solo eso que ya sería suficiente para su rechazo frontal. Además, ha de señalarse que lo que se puede adivinar es que este precepto está destinado, en su oscuridad, a facilitar la iniciación de acciones penales contra las asociaciones profesionales de guardias civiles y de militares y contra sus dirigentes y, eventualmente, contra sus afiliados. En manos del mando militar o de la Guardia Civil, con una jurisdicción militar como la que ahora existe y que no se modifica, simple y llanamente supondrá el uso y abuso de este tipo penal, en cuanto una organización profesional resulte molesta o se aparte de los parámetros que el mismo mando militar establezca en cada caso.

Alguien podría decir que si solo es un precepto el que ahora citamos, por qué devolver el texto en su integridad. La respuesta es evidente. Este precepto es un elemento que define bajo qué parámetros se han con figurado el texto, como decimos, hecho dentro del Ministerio de Defensa, al margen de la participación de la sociedad civil y de los operadores jurídicos. Un código hecho por algunos militares para todos los militares. Algunos militares a los que regularmente no se les aplicará y por otros que, al garantizarse la exclusividad de los destinos y empleos en la jurisdicción militar, estarán encantados de plegarse a criterios del mando y de mantener privilegios exclusivos de un cuerpo de servidores públicos —Cuerpo Jurídico Militar— que podrán seguir siendo magistrados del Tribunal Supremo, y, en menor nivel, podrán trasvasarse de un destino en jurisdicción, a otro en fiscalía, o como secretarios judiciales o en las asesorías jurídicas del mando militar.

La segunda cuestión relevante, con fuerza suficiente y con autonomía propia, es la persistencia en la aplicación del Código Penal Militar a las mujeres y los hombres que integran la Guardia Civil. Nos referimos a la redacción del apartado 5 del artículo 1 del proyecto relativo al «ámbito de aplicación del Código Penal Militar». El Consejo de Estado en su dictamen contiene una serie de reflexiones sumamente críticas con el antecedente inmediato del actual apartado 5 del artículo 1 del Proyecto, que son perfectamente predicables de la redacción definitiva dada. Decía el Consejo de Estado que: el problema fundamental del artículo 1.4.e) del anteproyecto consultado es que remite enteramente a los operadores jurídicos la tarea de identificar y catalogar los concretos tipos penales que quedan incluidos en su ámbito, mediante el estudio de los bienes jurídicos para cuya protección están concebidos. La realización de esta tarea exigiría, en principio, pasar revista a todo el Libro Segundo («Delitos y sus penas») del Código Penal Militar. Cabe concluir que la fórmula del artículo 1.4.e), puede infringir los principios de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica. En efecto, en un sistema como el nuestro, depositario de una tradición marcada por los ideales de la codificación, recogida y fortalecida por el Derecho penal democrático posterior a la Segunda Guerra Mundial, la seguridad jurídica está íntimamente vinculada a la cognoscibilidad de las normas; y no puede decirse que los tipos penales a que se refiere el artículo 1.4.e) compongan un conjunto fácilmente cognoscible.

Esta falta de cognoscibilidad surte también efectos negativos respecto del cumplimiento de los fines de intimidación general que son propios de toda norma penal. Castigar una conducta equivale a prohibirla, y el legislador utiliza la técnica sancionadora para que los destinatarios de la norma penal determinen su comportamiento respetando las prohibiciones establecidas. Pero si se quiere evitar que se realicen ciertas conductas, es imprescindible que quienes están sujetos a la norma penal sepan exactamente de qué conductas se trata, de este modo, tanto por imperativos constitucionales de legalidad, tipicidad y seguridad jurídica como por razones prácticas de política criminal, resulta procedente que la redacción del artículo 1.4.e) identifique con precisión y de forma taxativa los tipos penales a que se refiere, sin limitarse a definirlos como aquellos «que afecten a bienes jurídicos de naturaleza militar relacionados con la disciplina, la relación jerárquica, la unidad, la cohesión interna o el cumplimiento de deberes esenciales derivados de dichos principios de la organización militar». En virtud de dichos imperativos constitucionales, y de acuerdo con lo razonado, entre otros dictámenes de este Consejo de Estado, en el n° 215/2010, de 18 de marzo, esta observación tiene carácter esencial.

Sin embargo y a pesar de ello, el apartado 5 del proyecto no remedia los problemas detectados por el Consejo de Estado y, por el contrario, desatendiendo sus observaciones de carácter sustancial, mantiene

BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES

SENADO

Núm. 571

28 de julio de 2015

Pág. 6

una redacción que incrementa la imposibilidad de cognoscibilidad e infringe los principios de legalidad, tipicidad y de seguridad jurídica.

A la vista de lo anterior, la propuesta que formulamos es que el precepto desaparezca del proyecto, de tal forma que fuera de las circunstancias tasadas en el apartado 4 del mismo artículo, el Código Penal Militar no sea aplicable a los miembros de la Guardia Civil, extendiéndose a que esta posición conlleve la desaparición de todos los preceptos del proyecto que hacen referencia a acciones u omisiones acontecidas en dependencias, buques o aeronaves de la Guardia Civil.

No puede ser más desafortunado el tratamiento que el proyecto da con respecto a los miembros de la Guardia Civil, cuyo ámbito competencial, constitucionalmente delimitado, es el que recoge el artículo 104 de la Constitución Española, al señalar que su única misión es la de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana.

Esta propuesta de veto tiene como objetivo redactar un nuevo proyecto de ley que suponga que desde los estudios oportunos, con los procesos de reflexión y análisis precisos, y con la participación de la sociedad civil, se pueda traer a la Cámara otro texto, con la naturaleza de ley penal especial, despojada de todos los elementos que ya se han dicho, se consideren fuera del ámbito estrictamente castrense o se opte por recoger —esta es nuestra postura— como un título especial del Código Penal ordinario, delitos militares, aplicables en los casos que por su carácter excepcional, fueran indicados para la preservación de los principios y valores del estado de Derecho. Esto además supondría un elemento de normalización de aplicación de los derechos fundamentales y libertades públicas de los ciudadanos de uniforme.

Todo ello conllevaría además la desaparición de la jurisdicción militar en la configuración actual, para su plena integración en el Poder Judicial, como órganos de las jurisdicciones penales y contencioso-administrativas, o, en su caso, como órganos judiciales especializados.

Por otro lado, el Gobierno con el apoyo del Grupo Parlamentario Popular ha impuesto la tramitación de 36 proyectos de ley en un periodo de 2 meses lo que hace imposible un trabajo parlamentario riguroso.

El abuso de los procedimientos de urgencia y el acortamiento de los plazos impiden una tramitación que permita garantizar una legislación de calidad.

Así mismo esta irresponsable vorágine legislativa no permite a los grupos parlamentarios de la oposición ejercer sus funciones legislativas en buenas condiciones.

Por otra parte, con estos ritmos se imposibilita, a la ciudadanía y a los sectores sociales que se verán afectados por las leyes, hacer el seguimiento oportuno de las leyes que aprueban las Cortes Generales con lo que se menoscaba la transparencia, posibilidad de seguimiento y participación ciudadana.

Por todos estos motivos presentamos esta propuesta de veto al Proyecto de Ley Orgánica del Código Penal Militar.

cve: BOCG_D_10_571_3859