

Trabajo dirigido por: Enrique Cebrián.

LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA EN LA FUNCIÓN PÚBLICA. ESPECIAL MENCIÓN A LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO.

GUILLERMO MARÍN PALACIOS

Índice:

1. Listado de abreviaturas.....	2
2. Introducción.....	3
2.1. Cuestión tratada en el trabajo.....	3
2.2. Razón de la elección del tema.....	3
2.3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo.....	4
3. La objeción de conciencia.....	5
3.1. La objeción de conciencia en sentido general.....	5
3.1.1. Configuración constitucional de la objeción de conciencia.....	5
3.1.2. Garantías constitucionales del artículo 53.2 Constitución Española.....	7
3.1.3. Delimitación conceptual de la objeción de conciencia.....	8
3.2. Empleado público y vinculación al ordenamiento jurídico.....	12
3.3. La objeción de conciencia en la función pública.....	13
4. Configuración de las fuerzas y cuerpos de seguridad.....	18
4.1. La Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad...18	
5. La objeción de conciencia en los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.....	22
6. Conclusión.....	24
7. Bibliografía.....	26

1. LISTADO DE ABREVIATURAS

Art. = Artículo

CENDOJ = Centro de Documentación Judicial

FCSE = Fuerzas y Cuerpos Seguridad Estado

LEBEP = Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

LOFCSE = Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado

STSJ PV = Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco

STC = Sentencia del Tribunal Constitucional

2. INTRODUCCIÓN

2.1. Cuestión tratada en el trabajo

El objeto de este trabajo es la objeción de conciencia. El estudio de la misma lo realizaré desde un punto de vista muy concreto: la función pública, y dentro de la función pública, de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. La diferencia entre la objeción de conciencia que pueda ejercer un ciudadano es muy distinta a la que puede ejercer un empleado público en su vida profesional, y aún más distinta de la que pueden ejercer los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, que tienen a su cargo la defensa de la seguridad pública.

2.2. Razón de la elección del tema

El tema de la objeción de conciencia siempre me ha resultado muy interesante. Existe una necesidad social y real de que exista una vía de escape a un ordenamiento jurídico que cada vez regula más aspectos y de una forma más minuciosa. Pero este exceso de regulación, que *a priori* puede parecer que repercute en un mayor control de las situaciones reprochables y en consecuencia en una mayor seguridad pública, debe ser matizado.

La necesaria abstracción de la norma que regula relaciones y situaciones humanas variadas implica que no siempre la aplicación de una norma a una determinada situación va a ser la reacción idónea. Además hay que tener en cuenta que cada vez que el legislador regula, lo hace desde una postura, es decir, se posiciona en la solución a dar ante un determinado conflicto. La conjunción de ambos elementos, crea en la realidad situaciones donde la aplicación de una norma sea injusta a los ojos de determinadas personas. Esto es posible porque la abstracción de los valores constitucionales en los que se inspira todo nuestro ordenamiento jurídico es muy alto, con lo que cabe sin duda alguna que haya opiniones y posturas discordantes con la legalmente establecida, que sí son constitucionalmente acordes, con lo que debería de ser legítimo que los ciudadanos que consideran injustas la aplicación de la norma por los concretos valores que defiendan, puedan tener una vía de escape que les permita una razonable exoneración de la aplicación de dicha norma.

Esta situación, de por sí muy compleja, dentro del ámbito de los empleados públicos se complica aún más. Ellos son profesionales en la aplicación del derecho, ya sea como jueces, como funcionarios de administración local con habilitación de

carácter nacional, o como policías, entre otros. Pero también son ciudadanos integrados en nuestra sociedad democrática, con los mismos derechos y deberes.

¿Hasta qué punto la conciencia de un funcionario público con una especial vinculación a nuestro ordenamiento jurídico en el ejercicio de su profesión puede permear a la misma?

¿Existen vías de escape para un funcionario que es objetor de conciencia ante una decisión que está obligado a tomar?

Dar respuesta a estas preguntas ha sido mi motivación principal para la elección de este tema.

2.3. Metodología seguida en el desarrollo del trabajo

Para la realización de este trabajo he seguido la metodología propia de cualquier estudio de la ciencia jurídica. Lo primero es conocer lo que los autores de renombre han dicho sobre el tema en concreto, y sobre temas tangenciales que puedan aportarme enfoques útiles. Puesto que el tema en concreto de la objeción de conciencia en los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no ha sido tratado por ningún autor de forma pormenorizada, el estudio de textos análogos donde se traten cuestiones similares –como la objeción de conciencia en la función pública, algo más prolijo– ha resultado de gran importancia.

El estudio de la ley ha sido un punto de apoyo muy importante, ya sea por lo que sí se regula¹, como por lo no regulado: la objeción de conciencia en el ámbito de los empleados públicos.

Finalmente para poder extraer unas conclusiones que aporten algo de luz he recurrido a jurisprudencia. Dicha jurisprudencia ha sido recabada de la base de datos del Centro de Documentación Judicial².

¹ LEBEP y LOFCSE.

² CENDOJ.

3.- LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA

3.1. La objeción de conciencia en sentido general

3.1.1. Configuración constitucional de la objeción de conciencia

Antes de entrar a comentar cómo se entiende la objeción de conciencia dentro de la función pública, se hace necesario hablar sobre la objeción de conciencia de una forma más general, puesto que partiendo de los planteamientos generales, se podrá concretar las especialidades que puedan surgir dentro de la función pública.

La objeción de conciencia tan solo aparece explicitada como tal en nuestro texto constitucional en el art. 30.2: *«La ley fijará las obligaciones militares de los españoles y regulará, con las debidas garantías, la objeción de conciencia, así como las demás causas de exención del servicio militar obligatorio, pudiendo imponer, en su caso, una prestación social sustitutoria»*. En este artículo se reconoce el derecho a la objeción de conciencia, pensando únicamente en su ejercicio en el campo del servicio militar obligatorio. La realidad de que solo aparezca explicitada en este punto, no significa que sea la única posibilidad de su ejercicio, de hecho, la realidad mucho más rica y amplia, ha obligado a que se tenga que reconocer la objeción en muchos y distintos campos, a través de la construcción que desarrollo a continuación.

Sin embargo, si observamos el art. 16.1 de la Constitución: *«Se garantiza la libertad ideológica, religiosa y de culto de los individuos y las comunidades sin más limitación, en sus manifestaciones, que la necesaria para el mantenimiento del orden público protegido por la ley»*; podemos concluir que queda configurado como un derecho/libertad, lo que es llamado como libertad ideológica, religiosa y de culto. Su reconocimiento requiere dar a los individuos la posibilidad de que limiten el cumplimiento de determinadas normas de derecho positivo por ser este contrario a su moral. Desde esta vertiente concreta, la libertad ideológica ya no es exactamente una libertad, para ser un derecho: la objeción de conciencia.

La libertad religiosa y por extensión, las libertades ideológicas y de conciencia aparecen en nuestro ordenamiento constitucional actual como un principio de organización social y de configuración cívica, suponiendo de la misma manera un derecho fundamental del individuo.

La libertad de conciencia como derecho fundamental tiene el papel de ser innato, inviolable, imprescriptible de toda persona por el mero hecho de serlo, suponiendo el patrimonio básico y radical frente a cualquier injerencia, especialmente la que se puede

realizar desde el Estado. La libertad de creencias o de conciencia es, por tanto, junto a la libertad ideológica y la religiosa uno de los tres derechos fundamentales que los ciudadanos ven reconocidos por la sociedad y el Estado en su radicalidad como persona:

- a. Libertad de pensamiento o ideológica. Significa que todo ciudadano tiene derecho a tener su propio sistema o concepción explicativa del hombre, el mundo y la vida, una personal y libre cosmovisión.
- b. Libertad de creencias o de conciencia, que protege en este caso la libertad fundamental de todo ciudadano a buscar el bien, poseer su propio juicio moral adecuando su comportamiento a su juicio de moralidad.
- c. Libertad religiosa, que tiene por objeto la fe como acto y como contenido.

Según la doctrina del Tribunal Constitucional, la libertad religiosa comporta una doble dimensión, interna y externa.

Ad intra, la libertad religiosa «garantiza la existencia de un claustro íntimo de creencias y, por tanto, un espacio de autodeterminación intelectual ante el fenómeno religioso, vinculado a la propia personalidad y dignidad individual»³.

Ad extra, supone una dimensión externa que faculta a los ciudadanos a actuar con arreglo a sus convicciones con plena inmunidad de coacción del Estado o de cualesquiera grupos sociales⁴.

La libertad de creencias representa no solo el reconocimiento de un espacio personal y definidor de lo que es la propia dignidad humana, sino también el ámbito de actuación constitucionalmente inmune a la coacción estatal, sin más limitación en sus manifestaciones que las necesarias para el mantenimiento del orden público⁵. Este concepto de orden público, como veremos más adelante, resulta muy importante dentro de la función pública.

En relación con la libertad religiosa, y la manifestación de la fe, surge la controversia de la posición que debe adoptar el Estado. Como expresa Jorge Buxadé Villalba⁶, en la dimensión objetiva de la libertad religiosa hay que atender a su doble exigencia, de acuerdo con el art. 16.3 CE: la neutralidad de los poderes públicos, ínsita

³ STC 177/1996 de 11 de noviembre.

⁴ STC 154/2002 de 18 de julio.

⁵ STC 141/2000 de 29 de mayo.

⁶ BUXADÉ VILLALBA, J. *La objeción de conciencia en la función pública*. Objeción de conciencia y función pública, Estudios de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 2006, págs. 149 y ss.

en la aconfesionalidad del Estado, y el mantenimiento de las relaciones de cooperación de los poderes públicos con las diversas iglesias⁷. No obstante, lo relevante y el elemento que debe introducirse es la necesaria interrelación entre ambas exigencias de modo que si la CE obliga al Estado a mirar positivamente el hecho religioso o de conciencia en tanto que factor de cohesión social y expresión propia y auténtica de la dignidad personal, la aconfesionalidad del Estado no debe entenderse sino desde un punto de vista formal como es el no reconocimiento del carácter estatal de ninguna religión. Pero en ningún caso la manifestación del hecho religioso o de conciencia debe suponer un desvalor jurídico o reproche institucionalizado.

Esto supone que el Estado no solo debe no presentarse bajo una religión concreta, sino que también debe evitar presentarse como un Estado ateo o agnóstico indiferente ante el hecho religioso. De esta manera se lleva a cabo el axioma «la mayor libertad posible y la mínima restricción necesaria». Por lo tanto, procede concluir que al igual que el hecho religioso, el pensamiento moral y de conciencia deben valorarse positivamente por el derecho, sin superponer unos a otros y siempre respetando cualquier postura personal mientras sea conforme a nuestros valores constitucionales.

3.1.2. Garantías constitucionales del artículo 53.2 Constitución Española

El artículo 16 de la CE, que contiene la libertad ideológica, religiosa y de culto, se encuentra incluido en la Sección 1ª del Capítulo Segundo del Título I de la CE. Los preceptos contenidos en dicha Sección 1ª gozan de un nivel de protección mayor que el resto de los preceptos, conforme al artículo 53.2 de la CE, que señala lo siguiente: *«Cualquier ciudadano podrá recabar la tutela de las libertades y derechos reconocidos en el artículo 14 y la Sección primera del Capítulo II ante los Tribunales ordinarios por un procedimiento basado en los principios de preferencia y sumariedad y, en su caso, a través del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional. Este último recurso será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30»*.

Siguiendo a Óscar Alzaga⁸, este precepto recoge dos recursos específicos de amparo. Uno ante los tribunales ordinarios y otro –el recurso de amparo, propiamente dicho– ante el Tribunal Constitucional.

⁷ STC 154/2002 de 18 de julio.

⁸ ALZAGA VILLAAMIL, O.: Las garantías para la protección de los derechos. En la obra colectiva Derecho Político Español II. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid 1998, pág. 233.

El recurso de amparo ordinario se reguló, en un principio, en la Ley 62/1978, de 26 de diciembre, de Protección Jurisdiccional de los Derechos Fundamentales de la Persona, con tres tipos de garantías, según correspondía la tutela a la jurisdicción penal, a la jurisdicción contencioso-administrativa o a la civil.

Sin embargo, dicha Ley actualmente se encuentra derogada en las tres Secciones que recogía su artículo 1; así, la Sección I, por la Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, sobre procedimiento para el enjuiciamiento rápido e inmediato de determinados delitos y faltas, y de modificación del procedimiento abreviado. La Sección II, por la disposición derogatoria segunda de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa. Y la Sección III, por la Ley 1/2000, de 7 de enero, de Enjuiciamiento Civil.

En cuanto al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional, como señala Óscar Alzaga, estamos en presencia de un recurso subsidiario, es decir que solo cabe su interposición una vez que se haya agotado la vía judicial precedente (artículo 43.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional).

Además, el acceso al recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional también será aplicable a la objeción de conciencia reconocida en el artículo 30 de la CE.

3.1.3. Delimitación conceptual de la objeción de conciencia

Admitir la libertad ideológica implica necesariamente admitir otras figuras similares, no solo la objeción de conciencia, sino también la desobediencia civil y la insumisión. Desde un punto de vista conceptual, la desobediencia civil y la insumisión son idénticas, con la salvedad en torno a la postura que se adquiere ante la posible sanción aplicable por el no acatamiento al ordenamiento jurídico, y así actualmente se pretende tratar a ambas situaciones como una sola (mediante los actos de insumisión) y darles soluciones únicas.

No obstante, entre los términos de objeción de conciencia y desobediencia civil sí hay sustanciales diferencias, de la misma forma que tienen convergencias. Las convergencias entre ambos son principalmente: planteamiento de oposición del ciudadano ante el Derecho, actuación consciente y abierta aparejada de la no violencia, además de la aceptación de la sanción derivada de la oposición. Es en este último punto donde encontramos la principal diferencia entre la desobediencia civil y la insumisión, puesto que en el primero de los casos sí hay aceptación de la sanción, mientras que en el segundo no existe tal aceptación.

Por su parte, y más importante aún, están las divergencias entre objeción de conciencia y desobediencia civil. Para abordar este punto, considero oportuno acogerme al tratamiento que hace María José Falcón y Tella⁹, que distingue las divergencias entre estos dos conceptos en función de una serie de elementos:

- **¿Quién?** Comenzando por el «sujeto», mientras la desobediencia civil es por definición «colectiva», la objeción de conciencia es «individual». La desobediencia civil pretende incidir en el ámbito de las decisiones colectivas. Esto conlleva que la desobediencia civil se ejerza de forma organizada por aquellas personas que coinciden en su pensamiento y en su discrepancia con el ordenamiento jurídico, mientras que la objeción de conciencia como acto individual no conlleva esto. No obstante, es perfectamente posible que una objeción de conciencia derive en una desobediencia civil.
- **¿Por qué?** La objeción de conciencia obedece a motivos éticos y morales que a su vez serán de naturalezas muy distintas, como la religión o la ideología; por su parte la desobediencia civil responde a razones políticas o de cambio político donde los elementos personales –como he mencionado en el punto anterior– no son determinantes.

La motivación personal de cada uno a la hora de objetar de conciencia o de ejercer la desobediencia civil, el componente básico del «porqué», será diferente según nos encontremos en una posición o en otra, diferenciándose en el carácter mutable de la manifestación de la objeción de conciencia. Esto se debe a que para el ejercicio no es necesaria su exteriorización, con lo que alguien puede ser objetor con su mera oposición en el ámbito interno. Sin embargo, para que la desobediencia civil sea efectiva tiene que ser necesariamente exteriorizada. En este punto, Falcón y Tella considera que la publicidad de la objeción de conciencia no es buscada ni deseada; desde mi punto de vista esto no es necesariamente así. Si nos fijamos en los casos más prolijos y regulados de objeción de conciencia, los del ámbito sanitario, podemos ver que precisamente para que esa objeción de conciencia sea válida se requiere de una publicidad, puesto que carecería de sentido ser objetor de conciencia a la hora de practicar un aborto, por ejemplo, si esta objeción no va

⁹ FALCÓN Y TELLA, M.J., *Libertad ideológica y objeción de conciencia*. Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos, nº 44, 2001, págs. 173 a 218.

aparejada de una respuesta institucional que permita a ese médico no practicar el aborto, la objeción de conciencia quedaría vacía de contenido.

Los motivos que desde la doctrina se esgrimen son principalmente tres, no obstante, en la práctica los mismos no son cajones estancos, sino que se mezclan y confunden dentro de una muy variada casuística:

- Motivos religiosos.
 - Motivos éticos, morales y filosóficos.
 - Motivos políticos.
- **¿Cómo?** En primer lugar, este apartado está íntimamente relacionado con el anterior, puesto que la motivación tanto de la objeción de conciencia como de la desobediencia civil va a condicionar inevitablemente su forma de ejercicio. Como he dicho anteriormente, los motivos determinan el cómo, no obstante, en este punto es preciso profundizar un poco más.

La desobediencia civil tiene la consideración de último recurso, cuando las vías legales puestas a disposición de los ciudadanos no satisfacen las exigencias morales, puesto que es una vía de hecho de incumplimiento de la norma jurídica, y por lo tanto alegal o incluso ilegal. Por su parte, la objeción de conciencia va a estar regulada en muchos casos, y por lo tanto su ejercicio podrá llevarse a cabo de una forma legítima legalmente hablando. Es más, en determinados ámbitos como el sanitario o el educativo, la objeción de conciencia ha perdido su carácter primigenio de contradicción moral al derecho, puesto que se presenta como una alternativa legal a la generalmente establecida, suponiendo una especialidad regulada, y por lo tanto, dentro de nuestro ordenamiento jurídico.

- **¿Qué?** El objeto de la desobediencia civil y la objeción de conciencia va a ser igualmente distinto, aunque en determinados casos puedan coincidir, diferenciándose en estos casos el uno del otro en su forma de ejercicio.

El objeto de la objeción de conciencia será una norma de derecho positivo de hacer, es decir, una norma que obliga a la realización de una conducta determinada en ciertas situaciones. Esto significa que quedarían excluidos como objeción de conciencia aquellos casos en los que los individuos desean realizar determinadas conductas que han sido prohibidas por el ordenamiento jurídico. Por su parte, objeto de la desobediencia civil podrán serlo tanto normas que prohíben conductas como normas que obligan a realizar conductas.

La problemática del objeto de la objeción de conciencia ya se dio en Estados Unidos. Determinadas tribus nativas utilizaban desde hace siglos el peyote y la ayahuasca en sus rituales, pero con la normativa estadounidense esto quedó prohibido, al penalizar el consumo de estas sustancias. En estos supuestos, acogiéndonos estrictamente al posible objeto de la objeción de conciencia, este caso no podría ser resuelto de una forma pacífica, teniendo que recurrir a la vía de hecho de la desobediencia civil que implica seguir con el consumo en sus rituales con la sanción aparejada que ello conlleva, como efectivamente sucedió. Fueron muchos los juristas estadounidenses que se sensibilizaron con esta situación especial, al alejarse los motivos del consumo de esas sustancias de la penalización del propio consumo –aquí podemos ver la importancia que tiene en la objeción de conciencia la motivación personal, es decir, el por qué– llegando esto hasta la Corte Suprema de Estados Unidos, la cual reconoció el derecho a la no injerencia del gobierno cuando estas sustancias sean consumidas dentro de dichos rituales¹⁰.

- **¿Para qué?** En este punto nos encontramos con una de las diferencias más claras entre ambos conceptos. La objeción de conciencia pretende evitar la aplicación de la norma a ese caso concreto, mientras que en la desobediencia civil se pretende evitar la aplicación de la norma de forma general, es decir, la eliminación de la misma del ordenamiento jurídico. La objeción de conciencia constituye una actuación aislada, defensiva e incluso negativa, encaminada solo a que el actor no haga nada que su conciencia le prohíba, mientras que la desobediencia civil es ofensiva, positiva y se orienta a un cambio del programa político por considerarlo inmoral o perjudicial.

Esta diferencia es muy importante, puesto que en el ámbito del empleado público una actitud de desobediencia civil no es posible, mientras que la objeción de conciencia es posible que sí tenga su hueco.

3.2. Empleado público y vinculación al ordenamiento jurídico

¹⁰ Es el conocido caso como *O Centro Espirita Beneficente Uniao do Vegetal*, puesto que era el nombre de una de las organizaciones que pretendían importar de Brasil la sustancia conocida como *ayahuasca* para el uso en rituales. La Corte Suprema falló unánime en reconocer su derecho a la excepción de la aplicación de la norma que prohíbe el tráfico y consumo.

Los valores constitucionales son el marco común que todo funcionario debe respetar, puesto que tienen un especial deber de fidelidad a la Constitución. Esta obligación es un elemento básico de la delimitación del concepto de empleado público, como se ve reflejado en la toma de posesión del funcionario en la que promete o jura acatar las leyes. Para lograr la condición de funcionario de carrera se debe realizar el acto de acatamiento a la Constitución, Estatuto de Autonomía o norma del ordenamiento jurídico correspondiente. Este título que por una parte habilita para el ejercicio de las funciones propias de un empleado público, también implica la aceptación de un régimen de deberes y derechos recogidos expresamente en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Los deberes de los funcionarios públicos los encontramos en los arts. 52 y siguientes del Estatuto del Empleado Público. En el art. 52 se establece que «*Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico*», concretando que esto deberá hacerse en base a una serie de principios que el propio artículo especifica: objetividad, integridad, neutralidad, responsabilidad, imparcialidad, confidencialidad, dedicación al servicio público, transparencia, ejemplaridad, austeridad, accesibilidad, eficacia, honradez, promoción del entorno cultural y medioambiental, y respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

En los artículos siguientes se concreta lo que son los principios éticos y los principios de conducta. Dentro de los principios éticos se encuentra el respeto a la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico. También encontramos que la actuación de los empleados públicos perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio. Este último supone una barrera para el ámbito de la objeción de conciencia, puesto que las posiciones personales, las motivaciones morales que ejerce como empleado público no pueden permear a su faceta profesional.

No obstante, en el art. 53.3 del Estatuto del Empleado Público en relación con el art. 54.3 encontramos una situación que puede generar una dicotomía en su actuación donde la objeción de conciencia sí podría tener cabida. El empleado público debe obedecer las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una

infracción manifiesta del ordenamiento jurídico; pero no siempre las infracciones van a ser manifiestas, sino que en ocasiones la línea que marca la infracción manifiesta será más bien poco nítida. En este punto, la motivación personal del funcionario resulta imprescindible para resolver el conflicto, ya que de acuerdo con el apartado tres del artículo 53, el funcionario deberá actuar ajustándose al principio de lealtad y de buena fe hacia, entre otros sujetos, los ciudadanos. Por todo esto, y en estas situaciones de conflicto entre principios de actuación que vinculan al empleado público, su moral podrá entrar en juego en forma de objeción de conciencia cuando considere que obedecer una instrucción de un superior suponga faltar a principios como el de lealtad y buena fe, los cuales forman parte de nuestro ordenamiento jurídico.

Para contextualizar aún más la actuación del funcionario español hay que acudir, por su utilidad, al concepto de orden público, en la actual definición dada desde el Derecho Internacional Privado por la Catedrática Elisa Pérez Vera¹¹: es el conjunto de normas y principios que, en un momento histórico determinado, refleja esquemas de valores esenciales, a cuya tutela atiende de una manera especial el ordenamiento jurídico. Puesto que este concepto es indeterminado, corresponde en cada caso concreto definir cuáles son los principios o valores fundamentales. Sin embargo, en el caso de los funcionarios públicos existe el consenso de que esos valores son los constitucionales, concretamente los recogidos en los artículos 14 a 38 de la Constitución Española.

3.3. La objeción de conciencia en la función pública

En primer lugar debemos distinguir entre ámbitos de legítima libertad y de ejercicio de esas libertades de los funcionarios frente a ámbitos del ejercicio de la objeción de conciencia¹², así como estos dos casos de las conductas antidemocráticas. Dentro de la variedad de supuestos que se pueden presentar, conviene distinguir los diferentes supuestos que se pueden dar en relación con las posibilidades que acabo de mencionar, y siempre en relación estos con los funcionarios del estado:

1. Funcionarios con convicciones morales y éticas sólidas y determinadas.
2. Conflicto concreto, por la aplicación de una norma en un caso determinado, con la conciencia del funcionario.
3. Personas que tienen el atentado contra el sistema democrático como ideología.

¹¹ Como se recoge por ELÓSEGUI ITXASO, M., *Orden público y la libertad cultural de los funcionarios de carrera en un Estado democrático de Derecho y una sociedad plural: el principio de igualdad en el acceso a la función pública*, Derechos Humanos y pluralismo cultural, Iustel, 2009, págs. 205 y ss.

¹² Que se define como la petición de una exención a la norma general por motivos de conciencia.

El primer caso no supone ningún problema de cara a su compatibilidad con el ordenamiento jurídico, puesto que es totalmente legítimo que alguien que ejerce en la función pública mantenga fuertes convicciones morales.

Podemos encontrar la fundamentación de esto en la propia Constitución Española, concretamente en el art. 18.1: «*Se garantiza el derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen*». Además, acudiendo a distintas normas ya de ámbito internacional, como la Declaración Universal de Derechos Humanos o el Pacto Internacional de Derecho Civiles y Políticos, vemos que en todo caso deben reconocerse cuestiones como la no injerencia arbitraria o ilegal en la vida privada, el derecho a la libertad de pensamiento, conciencia y religión y su manifestación de acuerdo a la legalidad.

Por otra parte, hay que considerar que el funcionario tenga su propio sistema moral puede resultar realmente beneficioso para el sistema. La ética personal del funcionario puede ayudar a este a desempeñar mejor su tarea, puesto que siempre respetando los procedimientos administrativos formales, podrá buscar con mayor eficacia el interés general, el interés público y la utilidad social.

También puede ocurrir que el funcionario tenga una postura de reticencia de aplicación de una norma vigente pero injusta desde su punto de vista. Como ciudadano tendrá derecho a tomar la posición que desee como consecuencia del pluralismo político como valor constitucional. No obstante, siempre le va a ser exigible que actúe conforme a unos valores comunes, conforme al concepto de orden público. Esto implica que por su especial posición de responsabilidad sus actuaciones profesionales deberán estar estrictamente ceñidas a la ley, puesto que su objeción podrá ser incluso considerada como falta de lealtad y buena fe. El único aspecto donde debería quedar cabida para la objeción de conciencia es en aquellas situaciones donde existe una incompatibilidad entre una orden o instrucción y el ordenamiento jurídico.

La última de las posibilidades es que el funcionario tenga como ideología el atentado contra el sistema democrático. Aquí hay que recurrir a mecanismos penales y administrativos, puesto que en este supuesto la objeción de conciencia no tiene cabida.

Atendiendo a la delimitación conceptual expresada en epígrafes anteriores podremos observar que algunas de estas posiciones podrían encajar con la desobediencia civil o la insumisión, lo cual para un empleado público en su labor profesional no debe ser tolerable, como se desprende de la criminalización de

determinadas conductas cuando son realizadas por funcionarios y del Capítulo que recoge las sanciones en la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público.

El tema de la aconfesionalidad del Estado comentado en el epígrafe de la configuración constitucional de la objeción de conciencia tiene una importante consecuencia en el ámbito de los empleados públicos. La razón por la que procede concluir que el Estado debe valorar positivamente por igual cualquier fenómeno moral y religioso cobra un nuevo sentido en este punto. Si se exige al funcionario el cumplimiento de determinados deberes administrativos que tienen su origen en la intervención del Estado como sujeto de una concurrencia con las conciencias de los individuos y de los grupos en que se integra, se está exigiendo al funcionario una fidelidad ideológica o de conciencia. Procede decir que esto no es incompatible con el concepto de orden público comentado anteriormente.

Dentro del ámbito donde cabe la objeción de conciencia¹³ hay que plantearse qué sucedería si un empleado público optase por no realizar una determinada actividad profesional. Dentro de la Ley 7/2007 del Estatuto Básico del Empleado Público, en su Título VII encontramos un régimen disciplinario (arts. 93 y siguientes).

En los artículos 93 y 94 se recogen cuestiones generales a los regímenes disciplinarios, con las especialidades propias de ser aplicables a los empleados públicos.

Me gustaría destacar el artículo 95 que contiene los tipos de faltas disciplinarias, entre ellas las dos que más nos interesan para el tema que estamos tratando son las del 95.2.a. y 95.2.i. El primero tipifica «*el incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública*» como una falta muy grave, al igual que la del apartado «i»: «*la desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico*».

Que en el apartado «i» aparezca regulada la infracción como manifiesta (de la misma forma que en el artículo 54, que regula los principios de conducta) reduce mucho el ámbito en el que el empleado público puede ejercer la objeción de conciencia. Esto se debe a que correlativamente existe el principio general del Derecho de actuar conforme a la instrucción del superior y con posterioridad determinar si es contraria o no al

¹³ Este ámbito será, desde mi postura presentada, solo el de aquellas situaciones generadas por el conflicto entre la obligación de obediencia del empleado público ante la orden o instrucción de un superior jerárquico y la de respetar el principio de lealtad y buena fe respecto a los ciudadanos.

ordenamiento jurídico de cara a su responsabilidad. Por lo tanto, cuando un empleado público recibe una orden o instrucción que considera injusta o contraria a su moral, y que además puede suponer una infracción (puesto que si no supone una infracción no habrá lugar a que el empleado público sea objetor), lo más ajustado a derecho es obedecer y actuar, y con posterioridad, determinar si es o no contraria al ordenamiento jurídico. De esta forma, las situaciones donde el empleado público podrá objetar se ven todavía más recortadas.

No obstante, al margen de lo anterior, creo que hay que profundizar un poco más en la posibilidad de que un funcionario se encuentre ante una norma injusta a sus ojos pero que esté obligado a aplicarla. El funcionario tiene una especial relación estatutaria de sometimiento con la Administración, es una relación muy distinta a la que tienen el resto de ciudadanos, los cuales pueden ejercer sin excesivas consecuencias la objeción de conciencia y la desobediencia civil ante leyes injustas. Sin embargo, para el empleado público, esa misma reacción supondrá la aplicación de un régimen disciplinario comentando anteriormente, que podría llegar incluso a acarrear, según el art. 96 LEBEP:

«a) Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.

b) Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.

c) Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.

d) Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.

e) Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.

f) Apercibimiento.

g) Cualquier otra que se establezca por Ley.»

En el día a día de la Administración, la coherencia con la propia conciencia no debería suponer el abandono del Servicio Público. Además las leyes son aprobadas dentro de un contexto democrático constitucional teniendo siempre en mente los

principios y valores constitucionales que los funcionarios han jurado respetar en la toma de posesión. Esto significa que la mayoría de leyes van a ser coherentes con la conciencia de los empleados públicos. No obstante, para esos casos en los que la ley puede resultar injusta, deben arbitrarse cauces que permitan una exención de la norma razonable.

Al margen de los cauces provistos a los ciudadanos, para los empleados públicos deberían existir cauces que permitan la no aplicación cuando una norma dentro de nuestro ordenamiento jurídico pueda ser injusta; una vía que permita la inaplicación. Procedimientos análogos ya existen en el ámbito sanitario, como es la objeción de conciencia para la práctica de abortos.

Debemos comentar el art. 53.11 LEBEP: *«Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos»*. Este artículo no da una solución efectiva al problema de la objeción de conciencia en la función pública que he estado expresando a lo largo de estas páginas, puesto que la «neutralidad» es un concepto jurídico indeterminado. Esto implica que no es incompatible una actitud de neutralidad, con el ejercicio de la objeción de conciencia por parte de un empleado público.

Para acabar este apartado, creo que es importante comentar cómo se articula la objeción de conciencia en los Jueces y Magistrados. Como dice Antonio del Moral García¹⁴, tratándose de un juez se acrecienta la especial vinculación al ordenamiento jurídico, tanto al ordenamiento constitucional como el sometimiento a la ley. Esta sumisión exclusiva a la Constitución y al imperio de la Ley (art. 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial y art. 117.1 de la Constitución) no solo es una obligación legal, sino que además aparece como uno de los primordiales deberes deontológicos y morales del Juez. Un Juez no puede resolver nunca situando su conciencia por encima de la ley, pues estaría traicionando su función. Sí que será legal por otro lado que dentro de la discrecionalidad que le da la ley, escoja la opción más acorde con su conciencia. No obstante, no podrá imponer su criterio, aunque esté anclado en lo más íntimo de su conciencia, por encima del que inequívocamente se desprende de una ley aprobada por el Parlamento y conforme a la Constitución.

¹⁴ DEL MORAL GARCÍA, A. *Jueces y objeción de conciencia*. Aranjuez, 6 de julio de 2009.

Hay que reconocer que el hecho de que el acceso a la función jurisdiccional sea voluntario obliga a mayores restricciones a la hora de reconocer la objeción de conciencia, frente a aquellos casos de imposición obligatoria de la situación que genera el conflicto.

Además hay que tener en cuenta que no existe una norma que dé forma explícita y clara de cobijo al juzgador para no intervenir en expedientes o asuntos en que la ley le impone adoptar posiciones en contradicción con su conciencia.

Por lo que la institución ya existente en nuestro ordenamiento jurídico a la que un juez debería acogerse cuando desee ser objetor de conciencia es la abstención por mediar interés directo o indirecto. En cierta manera, esto es así. El juez que tiene una determinada creencia moral que le impide en conciencia resolver como la ley le impone tiene un interés en que el asunto se resuelva *contra legem*.

4.- CONFIGURACIÓN DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD

4.1. La Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Para hablar sobre este tema resulta fundamental acudir a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Si acudimos al preámbulo de esta Ley Orgánica, podemos encontrar que marca como objetivo principal de la ley el diseño de las líneas maestras de régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en su conjunto, es decir, tanto de las dependientes del Estado como de las Comunidades Autónomas, así como de las Corporaciones Locales. En este sentido se delimitan en la presente Ley cuestiones como los principios básicos de actuación y los criterios estatutarios fundamentales.

La seguridad pública es una competencia difícil de parcelar, puesto que no permite delimitaciones o definiciones con el mismo rigor que sí es admisible en otras materias. Las normas ordenadoras de la seguridad pública no contemplan realidades físicas tangibles, sino eventos meramente previstos para el futuro, respecto a los cuales se ignora el momento, el lugar, la importancia y, en general, las circunstancias y condiciones de aparición.

La naturaleza propia de la seguridad pública y su carácter peculiarmente compartible es lo que determina que sea tratado globalmente en el texto único de la Ley Orgánica. Puesto que son varios los cuerpos que actúan en el mismo territorio y tienen

funciones similares, hay que establecer principios básicos de actuación idénticos y criterios estatutarios comunes.

La Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad supone la forma más adecuada para sentar los principios fundamentales en materia de cooperación recíproca y coordinación.

En el artículo 1 ya se delimita que *«La Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación»*. No obstante, en el segundo párrafo se indica que *«Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley»*. Además, también se dice que *«Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley»*. Esto tiene gran relevancia, puesto que la seguridad pública, a pesar de ser competencia exclusiva del Estado, se verá participada por las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales, lo que genera una necesidad de la existencia del art. 3: *«Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca y su coordinación se efectuará a través de los órganos que a tal efecto establece esta ley»*, puesto que las incoherencias en las actuaciones y previsiones de las fuerzas y cuerpos de seguridad supondrían una importante vulneración de la seguridad jurídica.

En el Capítulo II, a partir del artículo quinto, encontramos los principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El primero de los que enumera (art. 5.2.a) es la adecuación de sus actuaciones al ordenamiento jurídico con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico. Este principio ya lo hemos visto recogido en la Ley 7/2007 de Estatuto Básico del Empleado Público, concretamente en el art. 52: *«Los empleados públicos deberán desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico»*. Como se puede apreciar, ambos artículos aunque con redacción distinta tienen un contenido idéntico. Las similitudes entre este artículo 5 y los artículos 52 y 53¹⁵ de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público no terminan aquí:

¹⁵ Conviene recordar que el título de este artículo es «principios éticos».

- Art. 5.1.b LO de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado¹⁶: *«Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión»*; y art. 53.2: *«Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio»*, y 53.4: *«Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social»*. Aquí podemos apreciar como en un redacción más breve y concisa de la LOFCSE se recoge la idea de absoluta neutralidad política e imparcialidad, que en la LEBEP se ve más ampliada, puesto que se añaden elementos como el interés común o la ausencia de posiciones personales, familiares, corporativas, clientelares o cualquier otra. También considero oportuno destacar el hecho de que en la LOFCSE aparece explicitada la relación de causalidad entre la imparcialidad y neutralidad y la no discriminación.
- Art. 5.1.c LOFCSE: *«Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente»*; y arts. 53.5 LEBEP: *«Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público»*, art. 53.6 LEBEP: *«No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público»*, y art. 53.7 de la LEBEP: *«No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas»*. En este caso nos encontramos en una situación similar a la anterior, un precepto en la

¹⁶ Que se encuentra dentro del subepígrafe «adecuación al ordenamiento jurídico»

LOFCSE que de una forma mucho más resumida, regula el mismo contenido que la LEBEP en tres apartados. No obstante, esto acarrea una mayor claridad en la LEBEP.

- La última similitud de regulación entre ambas leyes que me gustaría resaltar es la que se da entre el artículo 5.1.d LOFCSE: *«Sujetarse en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes»*; y el artículo 54.3 LEBEP: *«Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes»*.

Ambas leyes están dirigidas a empleados públicos, pero la razón por la que una se dirige a unos empleados públicos en concreto, la LOFCSE, y la otra, la LEBEP, a los empleados públicos en general restantes, es la seguridad pública. El especial trabajo que van a desempeñar los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad requiere de un especial trato legislativo.

La ley en su Título II «De las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado» regula tanto al cuerpo de Policía Nacional, como al de la Guardia Civil.

En el artículo noveno, el Cuerpo Nacional de Policía aparece definido como un «Instituto armado de naturaleza civil». La razón de esa matización como de naturaleza civil se debe a la regulación conjunta de la Guardia Civil, la cual tiene naturaleza militar.

Corresponde al Ministro de Interior la administración general de la seguridad ciudadana y el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

En los artículos 11 y 12 encontramos las funciones comunes de las FCSE –y la distribución territorial de competencias– y el reparto material de competencias, respectivamente.

Dentro del artículo 11, se pormenorizan las funciones en apartados que van de la letra «a» a la letra «i», pero todas dirigidas, como dice el propio artículo a *«proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades fundamentales y garantizar la seguridad ciudadana»*. Algunas de estas funciones que me gustaría destacar son:

- Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.

5.- LA OBJECCIÓN DE CONCIENCIA EN LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD DEL ESTADO

La objeción de conciencia como hemos visto supone una exoneración de la norma para un caso concreto por razones que podríamos considerar constitucionalmente legítimas. Pero como he explicado en epígrafes anteriores, los empleados públicos tienen una especial vinculación con el ordenamiento jurídico. Son profesionales en la aplicación del derecho, y de sus decisiones van a depender muchas cuestiones jurídicamente relevantes que no solo les afectan a ellos o a personas bajo su responsabilidad, sino que también afectarán a aquellos interesados¹⁷ en un procedimiento administrativo, o a un imputado en un procedimiento judicial. En estos casos, por la naturaleza eminentemente reglada y documental del procedimiento, que un empleado público no aplique una norma no podrá ser encubierto u olvidado.

Sin embargo, en muchas ocasiones las actuaciones de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado no van a ser regladas o documentadas. La necesidad de urgencia en la intervención ante un delito flagrante, o la oportunidad de la intervención en una situación con una finalidad preventiva, va a hacer que tengan que tomar decisiones con relevancia jurídica, sin más patrón para medir la situación que la ley y su conciencia. Como vengo diciendo, precisamente que la actuación sea tan inmediata y poco planeada puede derivar en una diferente ponderación de la conciencia frente a la ley, es decir, que el policía actúe basándose en sus propios principios morales y de conciencia que pueden no ser los legalmente establecidos. Esta situación va a suponer convertirlo en un objetor de conciencia sin ser consciente –valga la redundancia– de tal condición.

¹⁷ Aquí el término interesado en el sentido técnico previsto en el art. 31 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: «Se consideran interesados en el procedimiento administrativo:

a) Quienes lo promuevan como titulares de derechos o intereses legítimos individuales o colectivos.
b) Los que, sin haber iniciado el procedimiento, tengan derechos que puedan resultar afectados por la decisión que en el mismo se adopte.
c) Aquéllos cuyos intereses legítimos, individuales o colectivos, puedan resultar afectados por la resolución y se personen en el procedimiento en tanto no haya recaído resolución definitiva».

También es importante destacar que en muchas de esas situaciones no habrá órdenes de superiores que puedan avalar una u otra postura.

Por lo tanto, que el policía sea pleno conocedor de los principios y valores constitucionales y de los procedimientos y formas de una manera profunda e instintiva evitará esas situaciones donde la ley se ve desplaza.

Debido a la variedad de actuaciones de la policía, otras situaciones sí podrán ser meditadas, puesto que también intervienen dentro de procedimientos administrativos iguales a los que se dan por los empleados públicos a los que les es aplicable la LEBEP, y dentro de procedimientos judiciales. La objeción de conciencia en los jueces, como hemos visto, estaba totalmente desvirtuada y no debería ser posible, admitiéndose doctrinalmente el uso de la abstención. Pero dentro de un procedimiento penal, el papel de un policía resulta también muy importante. Conviene aquí recordar que los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado tienen una presunción de veracidad, de forma que sus informes y declaraciones valdrán por encima de las del resto de ciudadanos. Esto hace que sea especialmente importante que los miembros de las FCSE sean conscientes de su papel dentro del mantenimiento de la seguridad pública.

Para terminar, me gustaría comentar unos de los pocos casos que han llegado a ser resueltos por la jurisprudencia en relación con el ejercicio de la objeción de conciencia por parte de miembros de las FCSE. La sentencia sobre la que me voy a basar es STSJ PV 1756/2014, pero es una entre varias del mismo tipo¹⁸. En todas ellas nos encontramos que miembros de la policía vasca –la Ertzaintza– se niegan a colocar la Bandera Nacional. Como dice la Sentencia, que el art. 3 de la Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas, hable de que la bandera nacional «deberá ondear», supone un imperativo categórico. Esto es relevante, puesto que el argumento central de la Sentencia para desestimar el recurso interpuesto por el Ayuntamiento es que «los entes locales son corporaciones territoriales públicas al servicio del interés general definido por la ley y no patrimonio ideológico de quien por elección popular las rige por periodos o ciclos temporales determinados, de manera que, aunque el derecho a la objeción de conciencia estuviese reconocido de modo general para eximir de cuantas cargas y deberes comporta dicho ordenamiento legal –lo que ciertamente no ocurre– solo podría concebirse en el marco de las relaciones de sujeción personal o mediante el ejercicio *uti singulis* del

¹⁸ STSJ PV 1220/2014, STSJ PV 1223/2014, STSJ PV 1517/2014 y STSJ PV 1518/2014.

sujeto de deberes con respecto a la ley, y nunca podría abarcar a poderes públicos o instituciones objetivas en su conjunto y como fórmula de contraposición o resistencia ante el legislador, lo que equivaldría a un ejercicio de soberanía de los Entes Locales».

6.- CONCLUSIÓN

La objeción de conciencia es una institución que como hemos visto está recogida de forma implícita en nuestra Constitución en el art. 16, al hablar sobre la libertad ideológica y de culto, pero no por ello deja de ser un derecho fundamental y debe ser tratado como tal de cara a las garantías que le son aplicables.

No hay ninguna duda de que los ciudadanos tienen derecho a ser objetores de conciencia (lo cual es distinto a ser exonerados de la aplicación concreta de un precepto general), pero que en el caso de empleados públicos la situación es más compleja.

La especial vinculación de los empleados públicos hace que en su esfera profesional el espacio de la objeción de conciencia esté desvirtuado, es decir, la permeabilidad de la conciencia del funcionario en su ejercicio profesional está penalizado, ya sea a través de un régimen disciplinario, ya a través de tipos delictivos.

Esta especial vinculación que se manifiesta con la toma de posesión del funcionario tiene su fundamento en la jura de los valores y principios constitucionales que inspiran nuestra sociedad democrática, y que por lo tanto tienen que estar siempre presentes en su actividad profesional como funcionarios públicos. Desde mi punto de vista, esto es justificación suficiente como para que en la práctica no puedan ser objetores en su esfera profesional. No obstante, sí es importante que los funcionarios posean una moral y una conciencia sólida constitucionalmente válida.

Finalmente, me gustaría resaltar la prácticamente nula regulación que hay sobre la objeción de conciencia como tal¹⁹, no solo para los empleados públicos, sino también para los ciudadanos; consecuencia de ser una construcción jurisprudencial y doctrinal en nuestro país.

También considero que con lo complejo que es nuestro sistema jurídico, instituciones como la objeción de conciencia o la desobediencia civil no resultan respuestas idóneas a las situaciones injustas que se dan en la realidad. Deberían regularse determinadas normas de carácter especial que fueran sensibles a los temas que normalmente son objeto de la objeción de conciencia, para evitar que la reacción

¹⁹ Aquí los únicos ejemplos en los que sí hay regulación y que se podría dar son todos en el ámbito sanitario, y en menor nivel en el ámbito educativo.

razonable a una norma que pueda resultar injusta sea escapar del Derecho. Debería existir una respuesta dentro del Derecho a situaciones que por motivos de conciencia puedan resultar injustas.

Obviamente esto es una utopía, es imposible tener en cuenta todas las consideraciones morales de todos los ciudadanos, pero sí que debería haber un intento de regular más allá de lo hecho en el ámbito sanitario, puesto que repercutiría en una mayor seguridad jurídica.

7.- BIBLIOGRAFÍA

Manuales o documentos doctrinales

- BUXADÉ VILLALBA, J. *La objeción de conciencia en la función pública*. Objeción de conciencia y función pública, Estudios de Derecho Judicial, Consejo General del Poder Judicial, 2006, págs. 149 y ss.
- DEL MORAL GARCÍA, A. *Jueces y objeción de conciencia*. Aranjuez, 6 de julio de 2009.
- ALZAGA VILLAAMIL, O.: Las garantías para la protección de los derechos. En la obra colectiva *Derecho Político Español II*. Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S.A. Madrid 1998, pág. 233.
- ELÓSEGUI ITXASO, M., *Orden público y la libertad cultural de los funcionarios de carrera en un Estado democrático de Derecho y una sociedad plural: el principio de igualdad en el acceso a la función pública*, Derecho Humanos y pluralismo cultural, Iustel, 2009, págs. 205 y ss.
- PRIETO SANCHÍS, L., *Libertad y objeción de conciencia*. Persona y Derecho, nº 54, 2006, págs. 259-273.
- FALCÓN Y TELLA, M.J., *Libertad ideológica y objeción de conciencia*. Persona y derecho: Revista de fundamentación de las Instituciones Jurídicas y de Derechos Humanos, nº 44, 2001, págs. 173 a 218.

Legislación

- Constitución Española.
- Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad.
- Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- Ley 39/1981, de 28 de octubre, por la que se regula el uso de la bandera de España y el de otras banderas y enseñas.
- Ley 38/2002, de 24 de octubre, de reforma parcial de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.
- Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo.
- Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Jurisprudencia

- STC 177/1996 de 11 de noviembre.

- STC 154/2002 de 18 de julio.
- STC 141/2000 de 29 de mayo.
- STSJ PV 1756/2014.
- STC 154/2002 de 18 de julio.
- STSJ PV 1220/2014.
- STSJ PV 1223/2014.
- STSJ PV 1517/2014.
- STSJ PV 1518/2014.