

Grado Universitario en Relaciones Laborales y Recursos Humanos

Facultad de Ciencias del Trabajo

Universidad de León

Curso 2015/16

**EL DERECHO DE ASOCIACIÓN COMO
ALTERNATIVA A LA EXCLUSIÓN DE LA
LIBERTAD SINDICAL EN LAS FUERZAS Y
CUERPOS DE NATURALEZA MILITAR.
ESPECIAL REFERENCIA A LA GUARDIA
CIVIL.**

**THE RIGHT TO UNIONISE AS AN ALTERNATIVE
TO MILITARY FORCES EXCLUSION FROM THE
UNIONS. SPECIAL REFERENCE TO THE CIVIL
GUARD.**

Realizado por el alumno D. Julio César García Menéndez

Tutorizado por el Profesor D. José Gustavo Quirós Hidalgo

*(Mario) – La Poesía no es de quien la escribe,
es... de quien la necesita.*

*(Pablo Neruda) – Consideraré de manera adecuada esa
declaración sumamente democrática.*

“El cartero de Neruda”, Antonio Skarmeta.

A Noelia, Sara y Alejandro por el tiempo sustraído con este trabajo... y el otro.

| | |
|--|----|
| 1. ABSTRACT..... | 4 |
| 2. OBJETO..... | 5 |
| 3. METODOLOGÍA..... | 6 |
| 4. LA GUARDIA CIVIL..... | 7 |
| 4.1 NATURALEZA MILITAR..... | 8 |
| 4.2 FUNCIONES..... | 9 |
| 4.3 DERECHOS LABORALES..... | 10 |
| 4.3.1 DERECHO A UNA REMUNERACIÓN SUFICIENTE..... | 11 |
| 4.3.2 PROTECCIÓN DE LA SALUD..... | 12 |
| 4.3.3 EL DERECHO A LA VIVIENDA..... | 13 |
| 5. EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL RECONOCIDO CONSTITUCIONALMENTE FRENTE AL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD..... | 14 |
| 5.1 FUERZAS ARMADAS..... | 16 |
| 5.2 INSTITUTOS ARMADOS DE NATURALEZA CIVIL..... | 19 |
| 5.2.1 POLICÍAS AUTONÓMICAS Y LOCALES..... | 20 |
| 5.2.2 POLICÍA NACIONAL..... | 20 |
| 5.3 INSTITUTO ARMADO DE NATURALZA MILITAR: GUARDIA CIVIL..... | 22 |
| 5.3.1 EL DERECHO DE ASOCIACIÓN: CONSIDERACIONES GENERALES.. | 23 |
| 5.3.2 ASOCIACIONES PROFESIONALES..... | 29 |
| 5.3.3 CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL..... | 33 |
| 6. MOVIMIENTO SINDICAL Y JURISPRUDENCIA..... | 37 |
| 6.1 ORÍGENES DEL MOVIMIENTO SINDICAL-ASOCIATIVO..... | 37 |
| 6.2 EFECTOS DEL IMPACTO ASOCIATIVO EN LA JURISPRUDENCIA..... | 39 |
| 7. CONCLUSIONES..... | 46 |
| 8. BIBLIOGRAFÍA..... | 49 |

1. ABSTRACT.

The Civil Guard is a military law enforcement corps of the Spanish State. Since 1844, it has dealt with several police duties being authorised by both the Ministry of the Interior and the Ministry of Defence. As a result of this double dependence, the members of the Civil Guard count on some distinctive labour conditions bound by the needs of the service. This unit is excluded from the freedom of association and the right to organise following an alternative model in order to unionise. This method is similar to that of the Armed forces but it is different from the rest of law enforcement organisations and relies upon the recognition of limited unions where the right to strike is forbidden. The corps's association movement has contributed from its origins in secrecy, through jurisprudence, to the legal recognition of the right to unionise and the structuring of suitable procedures concerning disciplinary actions. Nowadays, the Civil Guard Board is taking part in the development of the workers' regulations. Due to the vague boundary between the activist organisations and the unions, and regarding the acknowledgement of unions freedom as the primary aim, the conclusion of this paper provides different alternatives to the current version so as to ensure the defense of professional interests of civil guards.

RESUMEN.

La Guardia Civil es un cuerpo de seguridad del Estado de naturaleza militar. Desde su fundación en 1844, ha venido desempeñando funciones policiales y de carácter militar bajo la doble dependencia de los Ministerios de Interior y Defensa. Derivándose para sus miembros, unas peculiares condiciones laborales subordinadas a las necesidades del servicio. El colectivo está exceptuado del ámbito del derecho de libertad sindical mediante un modelo alternativo de asociaciones profesionales. Análogo al de las Fuerzas Armadas, pero distante del resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que cuentan con el reconocimiento legal de sindicatos, limitados en la acción sindical con la prohibición del derecho de huelga. El movimiento sindical-asociativo del Cuerpo ha contribuido desde sus orígenes en la clandestinidad, a través de resoluciones jurisprudenciales, al reconocimiento legal del derecho de asociación y a la articulación de un régimen disciplinario propio. Hoy, con presencia en el Consejo de la Guardia Civil participa en el desarrollo de su estatuto profesional. Dada la difusa frontera entre asociaciones profesionales reivindicativas y sindicatos y fijando como objetivo el

reconocimiento de la libertad sindical, la conclusión del trabajo aporta distintas alternativas que superando el modelo actual, constituyen un avance en este derecho colectivo fundamental de los trabajadores, a la vez garante del alcance y la defensa de los intereses profesionales de los guardias civiles.

2. OBJETO.

El objetivo del estudio es profundizar en el conocimiento de la Guardia Civil como institución del Estado.

Si bien es cierto que hay mucho escrito sobre una parte de ella, es innegable, con sus luces y sombras, su aportación y protagonismo en la Historia Contemporánea de España, destacando en el servicio al ciudadano; el espíritu benemérito fundacional, la neutralidad política, la disciplina y la abnegación, así como la eficacia en el cumplimiento de su misión de velar por el orden público como pilar básico para la consolidación de un estado moderno y de derecho.

Hay ciertos aspectos que carecen todavía de trabajos monográficos o visiones de conjunto que ilustren sobre todas las dimensiones a conocer, aspectos de intrahistoria escondidos tras los acontecimientos históricos de sobra conocidos. Entre estos aspectos los derechos laborales y condiciones de trabajo de los guardias civiles, desde el origen del instituto subordinados a las necesidades del servicio y en especial el derecho de libertad sindical desde la perspectiva de derecho colectivo fundamental de los trabajadores y sus agrupaciones y principal garantía de alcance y cumplimiento de los demás derechos laborales.

Para ello es preciso hacer un recorrido por el desarrollo normativo del derecho de libertad sindical en ámbito subjetivo de la Guardia Civil, desde la Constitución Española; Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical; Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil; Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil; Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas; Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional

Del estudio sistemático se deduce cuál ha sido la interpretación que ha dado el legislador a los preceptos constitucionales.

Atendiendo a la recopilación legislativa el estudio refleja el desarrollo del derecho en otras instituciones análogas a la Guardia Civil, como son el Cuerpo Nacional de Policía en lo relativo a las funciones policiales desarrolladas por ambos y las Fuerzas Armadas en lo concerniente a la naturaleza militar.

Por último, merecerá asimismo especial atención, el impacto que tiene el movimiento asociativo profesional en la jurisprudencia y el desarrollo legal tanto de los derechos individuales como colectivos.

3. METODOLOGÍA.

Siguiendo, a instancia del tutor, una metodología clásica, la primera labor desarrollada atendió a la recopilación del material oportuno y consistente en la regulación legal, la bibliografía sobre la materia (manuales, monografías y revistas especializadas) y la jurisprudencia. Sin lugar a duda, los recursos materiales y personales de las bibliotecas de las Facultades de Derecho y Ciencias de Trabajo, así como del Área de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social, han sido las fuentes principales e indispensables.

Más en concreto, una vez recopilado el material la tarea debía venir dada por la lectura y comprensión de la diferente normativa existente, procediendo al estudio no sólo de la legislación vigente, sino también de la ya derogada y superada, con el fin de alcanzar una mejor comprensión del camino seguido hasta la actualidad y, con ello, del posible porqué de lo actualmente en vigor.

Por otra parte, y por cuanto hace al fondo bibliográfico, se ha tratado de seguir las indicaciones del tutor sobre los manuales, monografías y artículos de revista que convenía utilizar, siguiendo tanto el criterio cuantitativo como el de la relevancia jurídica y tomando en consideración las características y exigencias de un Trabajo de Fin de Grado. La finalidad ha radicado en no utilizar un repertorio escueto pero tampoco uno artificialmente excesivo, por lo que la bibliografía contenida en las últimas páginas supone un listado de las obras utilizadas para la elaboración del estudio y reflejadas a lo largo de sus páginas en las citas al pie.

Al tiempo, se procedió a la búsqueda de jurisprudencia sobre distintas cuestiones relacionadas con el trabajo mediante el acceso a las bases de datos de jurisprudencia de West-Law y de Tirant lo Blanch.

Alcanzada la atalaya de una visión inicial --pero de conjunto-- resultaba imprescindible pergeñar un índice que guiaría el desarrollo del trabajo desde los aspectos más generales a los más concretos. A continuación, y siguiendo las indicaciones del tutor, el trabajo consistió en ir desarrollando y redactando por escrito cada uno de los apartados enunciados en el índice.

Una vez completado el primer borrador, la labor consistiría en repasar el conjunto del trabajo, en primer lugar de forma personal y luego por el tutor, para detectar defectos tanto materiales como de contenido, todo ello al objeto de una oportuna corrección, además de completar aquellos puntos que se consideraban pocos desarrollados o incluso olvidados.

En último término, la elaboración de las conclusiones ofrece una reflexión final y personal sobre el tema abordado para tratar de sintetizar aquellas cuestiones de mayor enjundia y problemática.

4. LA GUARDIA CIVIL.

La Guardia Civil es un Cuerpo de Seguridad Pública de naturaleza militar y ámbito nacional que forma parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Su origen, en el Reinado de Isabel II, se remonta al 28 de marzo de 1844 cuando por Real Decreto, el Duque de Ahumada crea la Guardia Civil como un “cuerpo especial de fuerza armada de Infantería y Caballería”, con “la denominación de Guardias Civiles”.

“Fue impulsado por el Gobierno moderado de González Bravo con el consenso de las fuerzas políticas, que vieron la necesidad que tenía el Estado liberal español de disponer de una fuerza de seguridad pública para abarcar todo el territorio peninsular y para hacer frente a la alarmante situación de inseguridad generada por el bandolerismo que desde la Guerra de la Independencia azotaba los caminos y campos del país¹”.

¹ LÓPEZ CORRAL, MIGUEL (1998), págs. 15-62.

El primigenio estatuto profesional del Cuerpo lo componían: el Reglamento para el Servicio de la Guardia Civil², que establece como objeto de la Institución: “la conservación del orden público, la protección de las personas y las propiedades (...) y el auxilio que reclame la ejecución de las leyes”; el Reglamento Militar de la Guardia Civil³, elaborado por el Ministerio de la Guerra que determina la organización con arreglo a criterios castrenses, los ascensos, dependencia, obligaciones, disciplina y estatuto del personal y la Cartilla del Guardia Civil⁴, que sirve de puente y aúna ambos reglamentos, constituyendo un auténtico código deontológico de la Institución.

Desde sus orígenes la naturaleza militar y las funciones de seguridad pública se constituyen como señas de identidad del Cuerpo, estableciéndose, en consecuencia una doble dependencia que continúa en nuestros días: del Ministerio del Interior en cuanto a servicios, retribuciones, destinos y medios, y del Ministerio de Defensa en lo relativo a ascensos y misiones de carácter militar.

4.1 NATURALEZA MILITAR.

La naturaleza militar, la misión policial y la doble dependencia orgánica y funcional de la Guardia Civil han sido caballo de batalla a lo largo de su historia de “uno de los fenómenos que más ha marcado el devenir de la institución y también del orden público en general: la disputa competencial que entre civilismo y militarismo han mantenido durante los siglos XIX y gran parte del XX”⁵. El control de la Guardia Civil y por tanto del orden público, esconde como telón de fondo el dominio del aparato del Estado.

En 1871 la Monarquía Constitucional de Amadeo I lleva a cabo una reforma orgánica reforzando su naturaleza castrense. Durante la I República, el primer gobierno de Pi y Margall, decreta su dependencia exclusiva del Ministerio de la Gobernación, en la Restauración la Ley Constitutiva del Ejército de 29 de noviembre de 1878 integra a la Guardia Civil por primera vez en aquel. En la II República, tras el alzamiento del general Sanjurjo, la Guardia Civil pasa del Ministerio de la Guerra a depender del Ministerio de la Gobernación, sin verse alterado su carácter militar. Al inicio de la Guerra Civil el Instituto, del mismo modo que el conjunto de España, quedo dividido en

² Aprobado el 9 de octubre de 1844.

³ Aprobado el 15 de octubre de 1844.

⁴ Aprobada el 20 de diciembre de 1845.

⁵ LÓPEZ CORRAL, MIGUEL (2009), pág. 19.

dos: continuó existiendo como tal en el bando nacional, mientras que en el republicano se reorganiza como Guardia Nacional Republicana. Tras la Guerra el General Franco barajó la posibilidad de su disolución por considerar a la Guardia Civil responsable del fracaso del golpe militar en las ciudades donde permaneció fiel a la república, finalmente por la Ley de 15 de marzo de 1940 absorbe al Cuerpo de Carabineros y en 1942 se configura como un cuerpo integrado totalmente en el ejército.

Convertida en una institución imprescindible para el mantenimiento del orden público “surgió una controversia que ya no abandonaría a la guardia civil a lo largo de su historia: la naturaleza y dependencia orgánica y funcional que debía tener, y que cíclicamente se renueva cada vez que España asiste a un cambio de régimen o los sectores más progresistas acarician los resortes de poder. En la actualidad, la indefinición del modelo de Estado, el eterno problema de “la España invertebrada”, que diría Ortega, reaviva una polémica que se ha convertido en una de las características históricas de la Guardia Civil. Es así hasta el punto de que lo que debería ser un tema resuelto por el Estado, es todavía una asignatura pendiente, y la cuestión de la naturaleza y dependencia orgánica de la Guardia Civil sigue latente, sin zanjar”⁶.

4.2 FUNCIONES.

Las misiones principales encargadas por el ordenamiento jurídico⁷ a la Guardia Civil son garantizar la protección de los ciudadanos frente a actos delictivos que puedan amenazarlos, asegurar el cumplimiento de las leyes llevando ante la justicia a todo el que las incumpla, defender el libre ejercicio de los derechos y las libertades y preservar la seguridad ciudadana.

Su función propia de seguridad ciudadana se extiende al mar territorial, el control sobre armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, persecución del contrabando, vigilancia del tráfico y transporte, protección de costas, fronteras, puertos y aeropuertos y conservación de la naturaleza y el medio ambiente.

Asimismo, es misión del instituto la atención y auxilio a los ciudadanos mediante la colaboración con los servicios de Protección Civil, rescate y ayuda en montaña y mar territorial y, en resumen, cualquier actuación que lleve al socorro, ayuda y protección

⁶ LÓPEZ CORRAL, MIGUEL (2009) pág. 25.

⁷ Art. 104 CE y L.O. 2/86 de 13 de marzo de 1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

del ciudadano. Estos servicios humanitarios y de auxilio a la población contribuyeron a la aparición de un sentimiento de reconocimiento y gratitud de los ciudadanos. Reconociéndose, también de modo público e institucional el carácter “benemérito” que su sobrenombre ya reconocía, con la concesión en 1929 al Cuerpo de la Gran Cruz de la Orden Civil de la Beneficencia.

Los servicios ordinarios fueron aumentando debido a la concentración en la Guardia Civil de las competencias de los cuerpos policiales residuales del Antiguo Régimen, que fueron desapareciendo: asunción de la guardería rural en 1876⁸, servicio de vigilancia de trenes desde 1886, el resguardo fiscal del Estado 1940⁹.

Históricamente la eficacia y versatilidad demostrada en el servicio ordinario, hizo que el cuerpo se empleara en servicios extraordinarios que podían englobarse en dos tipos: de campaña y como fuerza antidisturbios en el ámbito urbano. Impuestos por la obligación de acudir “a requerimiento de cualquier otro servicio público que reclamase la intervención de fuerza armada, bajo las exigencias de, un servicio extraordinario, urgente e imprevisto”¹⁰. El uso de estas prerrogativas, por las autoridades civiles y militares, haría frecuente que la Guardia Civil a falta de otra alternativa en la arquitectura de la seguridad pública, fuese empleada por los distintos gobiernos contra las alteraciones del orden público y las revueltas de obreros y campesinos o bien actuase incardinada como una unidad mas en el ejército, con un enorme coste tanto en vidas como en pérdida de prestigio ante la población.

En las funciones ordinarias se prestaban a menudo servicios brillantes, pero lo que más valoraba el ciudadano de la Benemérita era su presencia cercana y su labor cotidiana.

4.3 DERECHOS LABORALES.

Desplegados en todo el territorio nacional, con más de 2000 instalaciones y un número de efectivos que supera los 80.000; es este potencial humano, las mujeres y hombres que componen el Instituto Armado, el que hace posible el cumplimiento de la tarea encomendada. “Estos miembros de la Guardia Civil son titulares de un conjunto de

⁸ Supuso una triple dependencia: además de Guerra y Gobernación, el cuerpo pasaba a depender también de del Ministerio de Fomento en lo relativo al servicio forestal.

⁹ Con la disolución del Cuerpo de Carabineros.

¹⁰ Art. 2 y 6 del Reglamento para el Servicio.

derechos sociales, como empleados públicos y como ciudadanos. Es indispensable estudiar y avanzar en estos derechos, no solo porque es una exigencia de la Constitución que reconoce derechos sociales para todas las personas en general y para los funcionarios públicos en particular, sino también porque cuidar a las personas —al elemento humano— es un factor que condiciona y es responsable de los éxitos y de los fracasos de la gestión de la Guardia Civil como institución¹¹”.

4.3.1 DERECHO A UNA REMUNERACIÓN SUFICIENTE.

Las revistas¹² “plasmadas en un informe, permitían constatar los defectos de organización, relaciones con el pueblo, y por supuesto el clima laboral que delataba la carencia de derechos”, en lo laboral lo que más preocupaba al guardia civil, era la dificultad para atender a sus necesidades y las de sus familias con el salario que percibían, la desprotección médica y la normativa en materia de matrimonios, bajas por enfermedad y política de destinos. Según un informe remitido por el director general Ochando al Ministerio de la Guerra en 1903, el poder adquisitivo de los guardias civiles se había devaluado casi un 50 por ciento con respecto al que tenían en la época fundacional del cuerpo, según el informe: “A un guardia civil se le pagaban el 1844, 2 pesetas y 2 sentimos diarios, y hoy se le abonan 2 pesetas y 36 céntimos; es decir, 34 céntimos más, al cabo de cincuenta y siete años, como si la vida —decía Ochando— fuera hoy tan barata como entonces”. “En realidad el salario del guardia civil solo superaba al del jornalero andaluz, cuya media era de 1,50 pesetas diarias, si bien este solo trabajaba 295 jornadas al año y el guardia civil raramente bajaba de las 330 jornadas”¹³.

En la actualidad se mantiene “una situación de agravio comparativo en términos retributivos, no sólo entre las policías locales y las policías autonómicas, mejor pagadas que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, sino entre el Cuerpo Nacional de

¹¹ TRONCOSO REIGADA, ANTONIO Pág. 159.

¹² En la revista los oficiales tenían que cumplir las formalidades impuestas por el ordenamiento [...], exigía que el mando vigilase la demarcación; se cerciorase del tipo de infracciones que se cometían; se detuviese en pueblos aldeas y caseríos para comprobar si tenían la seguridad debida en lo personal y material, así como si las parejas de servicio cumplían con sus cometidos. Debían personarse en los cuarteles para enterarse del estado de la fuerza, de su vestuario, armamento, utensilios, documentación y demás, deteniéndose en la instrucción teórica y práctica, en especial en la del tiro y de las funciones del servicio.

¹³ LÓPEZ CORRAL, MIGUEL (2009) pág. 151.

Policía y la Guardia Civil. La realidad es que el Cuerpo Nacional de Policía dispone de mejores retribuciones que la Guardia Civil”¹⁴.

4.3.2 PROTECCIÓN DE LA SALUD.

El Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS), es el organismo encargado de gestionar, junto con clases pasivas¹⁵, el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, así como de sus familias. La protección pública se estructura en una doble vertiente: protección social frente a las contingencias de necesidad de asistencia sanitaria, incapacidad temporal, inutilidad para el servicio y cargas familiares a través del ISFAS y aquellas de protección social frente a los riesgos de la vejez, incapacidad y muerte y supervivencia a través del Régimen de Clases Pasivas¹⁶.

La sanidad militar se encargaba de prestar asistencia a la Guardia civil, siendo para los oficiales gratuita, los guardias civiles “cuando eran hospitalizados debían hacer frente a unos gastos que en ocasiones, podían alcanzar el 80 por ciento de su salario. [Cuando la enfermedad no exigía la hospitalización] la falta de cobertura médica podía ser dramática, no solo para la economía familiar, sino para la propia supervivencia, porque hasta 1890 no se exigió a los facultativos la obligación de atender a los guardias civiles y sus familiares”¹⁷, a pesar de esa obligación, hasta la inclusión en 1978 en el ISFAS, los guardias civiles debían costearse de su bolsillo las consultas, tratamientos y medicamentos.

Lo que más contribuía a sobrellevar las estrecheces económicas era la solidaridad, las muestras de altruismo de médicos, farmacéuticos, párrocos, ayuntamientos y vecinos en

¹⁴ TRONCOSO REIGADA, ANTONIO, págs. 160-161.

¹⁵ El régimen jurídico básico de su actividad está constituido por el Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y el Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre, que aprueba el Reglamento General que lo desarrolla.

¹⁶ Téngase en cuenta el art. 20 del Real Decreto-ley 13/2010, de 3 de diciembre, donde se dispone la inclusión en el Régimen General de la Seguridad Social de los funcionarios públicos y otro personal de nuevo ingreso, a partir del 1 de enero de 2011, a los exclusivos efectos de lo dispuesto en el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado y en sus disposiciones de desarrollo.

¹⁷ LÓPEZ CORRAL, MIGUEL (2009) pág. 157

general, para ayudar a los guardias civiles de sus localidades. La realidad fue que esta práctica se hizo común, hasta alcanzar la categoría de costumbre.

4.3.3 EL DERECHO A LA VIVIENDA.

Cabe mención de las viviendas oficiales, los tradicionalmente denominados pabellones, que integrados en las casas cuartel forman parte del paisaje rural español. Planteados originariamente como una forma de mejorar la seguridad, la eficacia en el servicio y la disponibilidad de sus miembros, por la obligatoriedad de residir en ellos de los guardias y sus familias. Extendiendo a éstas el sometimiento a las normas de la estructura y naturaleza militar del cuartel, entre las que destacaba la no consideración de domicilio particular de la vivienda familiar. En contraprestación, el esfuerzo tenía también ventajas adicionales para los guardias civiles con respecto a la mayoría del funcionariado, como era disfrutar de una vivienda gratuita para sus familias. Si bien, la precariedad de su salario no le dejaba otra alternativa que optar por acogerse a los beneficios de la casa cuartel, convertido en un remedio necesario.

En la actualidad, aunque no hay disponibles pabellones para la totalidad de la plantilla, puede considerarse como una medida de atención a la familia en lugares de difícil acceso a la vivienda por su elevado precio o por su escasez.

En consecuencia, la situación deseable sería que los guardias civiles tuvieran una retribución que les facilitara un mejor acceso a la vivienda sin la necesidad de residir en las casas cuartel.

Estas diferencias son debidas, en parte, a que los miembros del Cuerpo Nacional de Policía pueden ejercitar la libertad sindical y disponen así de un buen instrumento de negociación, lo que no le ocurre a la Guardia Civil. De hecho, el Tribunal Constitucional ya ha señalado que la fijación del contenido salarial corresponde en general a la autonomía de los trabajadores y empresarios mediante el ejercicio del derecho a la negociación colectiva que proclama el art. 37.1 CE —STC 31/1984—, derecho del que carecen los miembros de la Guardia Civil

5. EL DERECHO DE LIBERTAD SINDICAL RECONOCIDO CONSTITUCIONALMENTE FRENTE AL DERECHO DE ASOCIACIÓN DE LAS FUERZAS ARMADAS Y CUERPOS DE SEGURIDAD.

El marco normativo español regulador del derecho de libertad sindical se fundamenta en el art. 28.1 de la Constitución Española (CE) que reconoce la titularidad universal del derecho a la libertad sindical “Todos tienen derecho a sindicarse libremente”, estableciendo que la ley¹⁸ que lo regule “podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos Armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos”.

La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas.

Reconocido el derecho a la libre sindicación como derecho fundamental de los españoles, es necesaria su conexión con el reconocimiento expreso que efectúa el art. 7 CE a los sindicatos de trabajadores como organizaciones que “contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios” y al imperativo constitucional de que “su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la CE y a la Ley”, con la precisión de que “su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos”.

Téngase en cuenta que el art. 22 CE “contiene una garantía que podríamos denominar común; es decir, el derecho de asociación¹⁹ que regula el art. mencionado se refiere a un género -la asociación- dentro del que caben modalidades específicas”²⁰. Constituyendo el derecho de asociación sindical, para la defensa de los intereses de los trabajadores,

¹⁸ El derecho de libertad sindical requiere ley orgánica para su desarrollo legislativo y pertenece al grupo de derechos fundamentales que gozan de la tutela preferente y sumaria del art. 53.2 CE ante los tribunales ordinarios y que pueden ser objeto del recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

¹⁹ Desarrollado en la L.O. 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación

²⁰ STC 67/1985 de 24 de mayo.

una de esas modalidades “dotada de contornos bien precisos y diferenciados del género que procede”²¹.

El ordenamiento constitucional aborda separadamente el resto el núcleo del derecho, recogiendo las manifestaciones de la acción sindical más relevantes: “el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses” (art. 28.2 CE), “el derecho a la negociación colectiva laboral entre los representantes de los trabajadores y empresarios”, reconociéndose asimismo “el derecho de los trabajadores y empresarios a adoptar medidas de conflicto colectivo” (art. 37 CE).

La CE, a diferencia de lo establecido para los colectivos de jueces, magistrados y fiscales²², no prohíbe expresamente la posibilidad de que las Fuerzas e Institutos Armados o los demás cuerpos sometidos a disciplina militar, ejerzan la libertad sindical. Al delimitar el ámbito subjetivo del derecho se establece la posibilidad de que el legislador limite o exceptúe del derecho a las Fuerzas o Institutos Armados, (art. 28.1 CE).

Entre los sujetos referidos, las Fuerzas Armadas (FAS) están “constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire” que “tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional”, (art. 8 CE). Por su parte las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (FCS), “bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”, (art. 104.1 CE). Configurándose así, una separación entre FAS, encargadas de la defensa exterior, y FCS con la misión de velar por el orden público.

El modelo descrito no hace referencia explícita a la Guardia Civil (GC), de modo que no queda integrada ni en el Ejército ni en las Fuerzas de Seguridad, “el marco constitucional es lo suficientemente amplio como para permitir el encuadramiento de la policía en un único cuerpo, como en el modelo anglosajón, o bien su estructuración en dos cuerpos, uno de los cuales podría ser de naturaleza militar, siguiendo el modelo

²¹ BAYLOS GRAU, ANTONIO, pág. 9.

²² Art. 127.1 CE “Los Jueces y Magistrados, así como los Fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los Jueces, Magistrados y Fiscales”. Conforme a las asociaciones profesionales que define el art 52 CE.

latino. En este sentido, es posible cierto grado de militarización de un cuerpo, sin que sea equiparable al de las FAS”²³.

En concreto, los artículo 8 y 104 CE, recogen reservas por las que habrá de ser, mediante sendas Leyes Orgánicas, como se regulen sus estatutos, de su estudio se deducirá cuál ha sido la interpretación que ha dado el legislador a los anteriores preceptos constitucionales.

El mandato constitucional de desarrollo del derecho mediante ley de carácter orgánico es cumplido por la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), al desarrollar su ámbito subjetivo, quedan únicamente exceptuados “del ejercicio de este derecho los miembros de las FAS y de los Institutos Armados de carácter militar”, (art. 1.3 LOLS). Esto es, carecen de la condición de titulares del derecho los miembros de los “Ejércitos de Tierra y Aire, la Armada, Tropa y Marinería profesional y la G C”²⁴. Exclusión seguida por el legislador en función de la literalidad del artículo 28.1 CE que preveía la limitación o exceptuación del ejercicio del derecho de libertad sindical para algunos cuerpos de funcionarios.

Esta exclusión está avalada por los Tratados y Convenios Internacionales ratificados por España, que contemplan la posibilidad de que se limite el derecho de sindicación de los miembros de las FAS. Es el caso del art. 8.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y culturales de la ONU; del art. 5 de la Carta Social Europea; del art.11.2 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y Libertades Fundamentales; así como del art. 9.1 del Convenio número 87 y el art. 1.3 del Convenio número 151 de la OIT.

5.1 FUERZAS ARMADAS.

No es el momento de analizar con detalle la exclusión del derecho de las FAS, pero sí parece oportuno dar cuenta de los principios de su regulación, en tanto que la naturaleza militar compartida por la GC, determina tal exclusión. Así la exceptuación del ejercicio del derecho de sindicación venía expresamente prevista en el artículo 182 de las Reales Ordenanzas de las FAS (RROO FAS) (Ley 85/1978, de 28 de diciembre), que preveía que “cualquier opción política o sindical de las que tiene cabida en el orden

²³ VELASCO PORTERO, M^a TERESA, pág. 234.

²⁴ STC 219/2001, de 31 de octubre.

constitucional será respetada por los componentes de los ejércitos. El militar deberá mantener su neutralidad no participando en actividades políticas o sindicales, ni tolerando aquellas que se refieren al ejercicio o divulgación de opciones concretas de partidos o grupos políticos y sindicales, dentro de los recintos militares. No podrá estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, asistir a sus reuniones ni expresar públicamente opiniones sobre ellas”.

Los miembros de las FAS en activo no tienen actualmente reconocido el derecho de asociación de carácter sindical, el art. 7.2 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (LODDFAS), establece en sentido negativo que “el militar no podrá ejercer el derecho de sindicación y, en consecuencia, no podrá fundar ni afiliarse a sindicatos ni realizar actividades sindicales. En todo caso mantendrá su neutralidad en relación con la actuación de los sindicatos.”

En cuanto a las manifestaciones de la acción sindical los miembros de las FAS no podrán recurrir a los medios propios de esta, entendidos como: “negociación colectiva, adopción de medidas de conflicto colectivo y ejercicio del derecho de huelga. Tampoco podrán realizar acciones sustitutivas o similares a este derecho, ni aquellas otras concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de las unidades de las Fuerzas Armadas.”

La Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, creaba los Consejos Asesores de Personal²⁵, cuyo cometido era “analizar y valorar protestas o diferencias de materias referidas al régimen de personal y a la condición de militar”, (art. 151).

Ahora bien, será la LODDFAS en su art. 14 la que regule el derecho fundamental de asociación en el ámbito profesional. Los militares, en consecuencia, pueden constituir y formar parte de asociaciones -el derecho genérico- de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, en ésta se modifica la remisión que efectuaba a las RROO FAS de 1978, sustituyéndola por la LODDFAS²⁶,

²⁵ Estos consejos integrados por militares de distintas categorías, designados por sorteo, estaban regulados RD 25/2002, de 8 de marzo.

²⁶ El párrafo c) del artículo 3 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, que anteriormente remitía a las RR OO, queda redactado del siguiente modo: c) Los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil habrán de atenerse a lo que disponga su

normativa específica, en la que se establecen las especialidades del derecho de asociación con fines profesionales, fundamentándose en los artículos 8, 22 y 28 CE.

En este sentido, se regulan las asociaciones profesionales integradas por miembros de las Fuerzas Armadas para la defensa y promoción de sus intereses profesionales, económicos y sociales, se fijan las normas relativas a su constitución y régimen jurídico y se crea un Registro específico para estas asociaciones en el Ministerio de Defensa (arts. 33 y ss.).

Asimismo, en sustitución de los Consejos Asesores de Personal, la LODDFAS contempla la creación del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas para propiciar la participación y colaboración de los miembros de las Fuerzas Armadas en la configuración de su régimen de personal, participación que no podrá amparar procedimientos o actitudes de naturaleza sindical como la negociación colectiva, las medidas de conflicto colectivo o el ejercicio del derecho de huelga. Las asociaciones que tengan un porcentaje determinado de afiliados participarán en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas (arts. 46 y ss.)

Los motivos que justifican la exceptuación hay que buscarlos en dos tipos de razones; por un lado “de la necesidad de garantizar la independencia y neutralidad de las Fuerzas Armadas, que habida cuenta de las funciones que tienen constitucionalmente asignadas, deben ser preservadas del debate y juego partidario. Nuestra historia política, que da cuenta de la enorme politización del asociacionismo militar en el pasado y de las graves consecuencias derivadas del mismo, es la mejor legitimación de este principio”²⁷. Expresamente lo ha dicho el Tribunal Constitucional “el principio de neutralidad [...], al igual que otros particulares rasgos organizativos de la institución militar, encuentran su justificación en los fines que el art. 8 CE encomienda a las FAS”²⁸.

Por otro lado, en esos rasgos organizativos que caracterizan la institución militar, fundamentalmente los principios de “jerarquización, disciplina y unidad”²⁹.

legislación específica para el ejercicio del derecho de asociación en lo que se refiere a asociaciones profesionales.

²⁷ PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, FRANCISCO, pág. 36.

²⁸ STC 101/1991, de 13 de mayo.

²⁹ STC 272/2006, de 25 de septiembre.

Los principios referidos no exigen de modo necesario “si observamos lo que ocurre en derecho comparado, el sacrificio de la libertad sindical de los miembros de las Fuerzas Armadas. Así lo demuestra la experiencia de países como Alemania o Suecia, donde la eficacia de su ejército no ha sido incompatible con la sindicación de sus miembros”³⁰

Son precisamente estos órdenes de razones los que llevaron a la Sala 3.^a del Tribunal Supremo a extender esta prohibición radical incluso a organizaciones militares no expresamente sindicales pero con un claro componente reivindicativo, fundadas al amparo del derecho de asociación del art. 22 CE, declarando al respecto que “la Asociación con finalidad reivindicativa a la que se refieren las RROO FAS, encuentra encaje en la norma más específica del art. 28 CE y no en el art. 22 CE, ya que debe entenderse que el art 28 no solo permite la prohibición de sindicatos de militares en sentido formal, sino también de cualquier tipo de asociación que por su naturaleza y fines pueda encuadrarse en un concepto sustantivo y material del sindicato, caracterizado por la índole de los intereses que protege”³¹.

5.2 INSTITUTOS ARMADOS DE NATURALEZA CIVIL.

Respecto a los miembros de las FCS que no tengan carácter militar, la LOLS remite a una regulación por “su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos Institutos.” (Art. 1.5). La opción seguida por el legislador, como veremos en el apartado dedicado a esa normativa específica, será en la de limitar el ejercicio del derecho.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS) regula los aspectos esenciales que integran el estatuto personal de las FCS, entre ellos la sindicación, “procurando mantener el equilibrio necesario, entre el reconocimiento y respeto de los derechos personales y profesionales y las obligadas limitaciones a que ha de someterse el ejercicio de algunos de dichos derechos, en razón de las especiales características de la función policial”.

En ese marco de derecho de sindicación muy restringido destaca la prohibición del derecho de huelga de las FCS o de las acciones sustitutivas del mismo (art. 6.8 LOFCS),

³⁰ VELASCO PORTERO, M^a TERESA, pág. 243.

³¹ STS -3^a- de 30 de junio de 1997.

dentro del escenario delimitado por el art. 28 CE, al objeto de asegurar la prestación continuada de sus servicios que no admite interrupción.

Como exige la protección de los derechos personales y profesionales de estos funcionarios, la Ley prevé la determinación de los cauces de expresión y solución de los conflictos que puedan producirse por razones profesionales.

Los miembros de las FCS a los que la LOFCS atribuye el carácter de “Institutos Armados de naturaleza civil”, son siguiendo el desarrollo del art. 2: el Cuerpo Nacional de Policía, “dependiente del Ministro del Interior” (art. 9.a), los Cuerpos de Policía “dependientes de las comunidades autónomas” (art. 41.2) y aquellos “dependientes de las Corporaciones Locales” (art. 52.1), tienen un derecho de sindicación muy restringido, justificado con tal carácter Armado y una estructura y organización jerarquizadas, en concordancia con lo recogido en el art. 1.5, LOLS.

5.2.1 POLICÍAS AUTONÓMICAS Y LOCALES.

La LOFCS (arts. 18 y sgts.) regulaba “los derechos de representación colectiva” de la Policía, preceptos de interés aunque actualmente derogados³², en tanto eran de aplicación supletoria hasta la aprobación de la normativa específica autonómica y local. Considerando que “la mayoría (de esta normativa) ofrece pocas novedades sobre el texto estatal al que vienen remitiendo”³³, cabe destacar que la prohibición de que los sindicatos de Policía se integren en la estructura de los sindicatos de trabajadores, no rige sin embargo para la Policías Locales, que ejercen su derecho de libre sindicación conforme a las normas generales de la LOLS³⁴.

5.2.2 POLICÍA NACIONAL.

Siguiendo el contenido de la L.O. 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, en el Capítulo II del Título II de “Derechos de ejercicio colectivo” destaca, el derecho de los Policías Nacionales a constituir organizaciones sindicales para la defensa de sus intereses profesionales, “éstas asociaciones deben, por imperativo

³² Artículos 16 al 26 del Capítulo IV del Título II LO 2/86, derogados por la letra a) del número 1 de la disposición derogatoria única de L.O. 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional.

³³ PÉREZ DE LOS COBOS, pág. 47

³⁴ BAYLOS GRAU, ANTONIO, pág. 15

legal, tener ámbito nacional, estar formadas exclusivamente por Policías Nacionales y no pueden federarse o confederarse con otras que no se hallen integradas exclusivamente por miembros de la Policía Nacional, aunque sí formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter (art. 8.1).

Asimismo, se establecen “los derechos a la sindicación y a la acción sindical; a la negociación colectiva, entendida como la participación a través de las organizaciones sindicales representativas en el seno del Consejo de Policía. El derecho a ser informados, a través de las organizaciones sindicales de las materias que sean objeto de estudio por los órganos de consulta y participación de los funcionarios y al planteamiento de conflictos colectivos en el Consejo de Policía” (art. 8.3).

Para constituir una organización sindical es necesario redactar sus estatutos, conforme a los requisitos legales, y depositarlos junto al acta fundacional en el Registro Especial de la Dirección General de Policía, (art. 88).

Las organizaciones sindicales legalmente constituidas que no hayan obtenido la condición de representativas, tendrán derecho a formular propuestas y elevar informes o dirigir peticiones a las autoridades competentes, así como a ostentar la representación de sus afiliados, (art. 90).

La Ley contempla la figura de las “organizaciones sindicales representativas”, que se determinan en función de los resultados obtenidos en las elecciones al Consejo de la Policía. A estas organizaciones, además de las facultades reconocidas (art. 90), se les reconoce capacidad para participar como interlocutores en la determinación de las condiciones de prestación del servicio, integrarse en las mesas de trabajo o comisiones de estudio que a tal efecto se establezcan, estando legitimadas para la interposición de recursos en vía administrativa y jurisdiccional contra las resoluciones de los órganos de selección. Los representantes las organizaciones sindicales representativas tendrán derechos tales como el acceso a los centros de trabajo, crédito de horas, permisos no retribuidos para el desempeño de funciones sindicales propias de su cargo, (art. 89).

El Consejo de la Policía es el órgano colegiado de participación con representación paritaria de la Administración y de los representantes de los miembros de la Policía Nacional, teniendo atribuidas importantes funciones en orden a la determinación del estatuto profesional de los policías y la gestión de personal. Concretamente, la

mediación y conciliación en caso de conflictos colectivos; el estudio de propuestas sobre derechos sindicales y de participación; la participación en el establecimiento y las condiciones de prestación del servicio de los funcionarios; la participación en la determinación de los criterios conforme se autorice la fijación de la residencia de los funcionarios; la formulación de mociones y la evaluación de consultas en materias relativas al estatuto profesional; el estudio de los criterios generales de los planes y fondos para la formación, la promoción interna y el perfeccionamiento; el estudio de los datos relativos al personal que pasa a las situaciones de segunda actividad y jubilación por lesiones sufridas en acto de servicio; la participación en el establecimiento de los criterios generales de acción social; la emisión de informes en los expedientes disciplinarios que se instruyan por faltas muy graves y contra los representantes de los sindicatos y el informe previo de las disposiciones de carácter general que se pretendan dictar en este ámbito, (art. 94).

El ejercicio del derecho de sindicación y el de la acción sindical por parte de los miembros de la Policía Nacional, en los términos expuestos, tiene como límites “el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución y, especialmente, el derecho al honor, a la intimidad ya la propia imagen, así como el crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios y la garantía del secreto profesional. Constituirán, asimismo, límites, en la medida en que puedan ser vulnerados por dicho ejercicio, los principios básicos de actuación del artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo”, (art. 91).

5.3 INSTITUTO ARMADO DE NATURALZA MILITAR: GUARDIA CIVIL.

La exclusión legal del derecho de sindicación de las FAS, se extiende a la Guardia Civil, único “Instituto Armado de carácter militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño que las funciones que esta ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa.” (Art. 9.b LOLS). En tanto, que la naturaleza militar es la que determina tal exclusión “los miembros de la Guardia Civil no podrán

pertenecer a partidos políticos o sindicatos” (art.15.2), estando sujetos, por tanto, a las mismas obligaciones de neutralidad e imparcialidad³⁵.

El resto de la LOFCS corrobora el carácter militar de la Guardia Civil que “sólo tendrá consideración de fuerza armada en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que se le encomienden, de acuerdo con el ordenamiento jurídico” (art. 7.3), “se estructura jerárquicamente según los diferentes empleos, de conformidad con su naturaleza militar” (art. 13.1), y su “régimen estatutario será el establecido en la presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar” (art. 13.2).

En cuanto a la doble dependencia, la Guardia Civil estará subordinada al Ministerio del Interior en “todo lo concerniente a servicios relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias atribuidas por esta Ley, así como a sus retribuciones, destinos, acuartelamientos y material” (art. 14.1), conjuntamente, de los Ministerios de Defensa e Interior en “todo lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial” (art. 14.2) y del Ministerio de Defensa en “lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil” (art. 14.3).

En consonancia con la LOLS, la LOFCS reafirma la exclusión del derecho de libertad sindical de la Guardia Civil, si bien, no contiene referencia alguna "a los cauces de expresión y solución de los conflictos que puedan producirse por razones profesionales" en el Cuerpo, como se establecía en el preámbulo. Será la normativa interna del mismo la que reconoce un derecho de asociación y participación en la determinación de su estatuto profesional, “que ha seguido aparentemente el patrón que rige para la Policía Nacional, pero que no puede en ningún caso interpretarse como un reconocimiento implícito de los sindicatos en la Guardia Civil”³⁶.

5.3.1 EL DERECHO DE ASOCIACIÓN: CONSIDERACIONES GENERALES.

La Guardia Civil, en virtud de su carácter militar, está sujeta a la exclusión del derecho de libertad sindical, y en consecuencia a las obligaciones de neutralidad e imparcialidad política y sindical. Su normativa interna reafirma esta exclusión, reconociendo un derecho de participación en la determinación de su estatuto profesional mediante la

³⁵ Sobre la trascendencia del carácter militar del Instituto armado, vid STC 272/2006, de 25 de septiembre

³⁶ LAHERA FORTEZA, JESÚS, pág. 170.

información y consulta, que en principio sigue el modelo del resto de FCS, desarrollado en Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil³⁷, (LODDGC).

Por su parte, la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil³⁸ (LORDGC), nació ante la necesidad de acompañar el Instituto Armado con la actual realidad social y con la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, que fue reinterpretao la antigua legislación y consolidando los derechos de sus miembros. Manteniendo asimismo, la naturaleza militar de la GC.

Ambas medidas, unidas a la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil (LRPGC), suponen dotar a la Guardia Civil de un auténtico estatuto regulador de derechos y deberes, con las principales novedades del reconocimiento del derecho de asociación profesional, la modernización del catálogo de sanciones y sistemas de garantías y la supresión de la sanción de arresto, delimitándose la aplicación del Código Penal Militar sólo en los casos en que la Guardia Civil realice funciones militares, reforzándose la competencia sancionadora del Ministerio del Interior.

Se aspira a que ambos textos legales supongan la modernización del Instituto Armado, sentando las bases de lo que será la guardia civil del siglo XXI, “en definitiva, ambas leyes orgánicas se incardinan en el desenvolvimiento del entendimiento del derecho como orden y sistema general de garantías, en donde para alcanzar la realización plena de la seguridad jurídica y de la justicia junto con la integración social, es paso previo y necesario la conquista de la seguridad pública y el respeto a las libertades de todos los ciudadanos”³⁹.

Como se señala en el preámbulo de la LODDGC, se aborda la regulación del ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidos constitucionalmente y

³⁷ Cuyo proyecto de ley fue aprobado por el Pleno del Congreso de los Diputados en sesión del día 28 de junio de 2007 sin modificaciones con respecto al texto del dictamen de la Comisión publicado en el Boletín Oficial de las Cortes Generales Congreso de los Diputados serie A, núm. 131- 8, de 26 de junio de 2007, con la sustitución de diversos términos (Boletín Oficial de las Cortes Generales, Congreso de los Diputados, Serie A, núm. 131- 10, de 11 de junio de 2007).

³⁸ Que deroga la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, normativa específica a efectos disciplinarios que cumplía el mandato del artículo 15 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, adaptando el modelo disciplinario de la Guardia Civil al marco constitucional.

³⁹ LORCA NAVARRETE, JOSÉ F. Pág. 261.

garantizados para todos los ciudadanos, a la vez que determinan las limitaciones o condiciones en su ejercicio para los miembros de la Guardia Civil. Condiciones que vienen justificadas por las responsabilidades que se les asignan y a la trascendencia que el mantenimiento de la seguridad pública exige de los responsables de su garantía, así como las particularidades derivadas de su carácter de Instituto Armado de naturaleza militar.

Se reconoce la existencia de cauces de participación y expresión para los miembros de la Guardia Civil mediante el reconocimiento de asociaciones profesionales y la creación de un órgano de participación de éstas.

Tres son, pues, los grandes objetivos que inspiran esta ley: “En primer lugar dotar a la guardia civil de un auténtico estatuto regulador, propio y completo, en el que se enmarquen los derechos y deberes de sus integrantes. En segundo lugar, que esa regulación responda a la realidad social del Cuerpo y a lo que la sociedad exige de sus miembros. Se hace por ello necesario acompasar los valores y pautas propios de un Instituto Armado de naturaleza militar con el desenvolvimiento diario de unas funciones básicamente policiales ligadas a la problemática de una sociedad dinámica, innovadora y celosa de sus derechos democráticos como es la España actual. Y, por último, y con una especificidad mayor, el Estatuto recoge, por primera vez, el derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, y ha determinado su extensión, forma de ejercicio y configuración de las asociaciones profesionales. Dicha regulación del asociacionismo profesional encuentra un complemento destacado en el Consejo de la Guardia Civil, que se crea como órgano de participación de los Guardias Civiles, mediante representantes de sus miembros, sean o no afiliados a una asociación profesional. Por tanto, se reconoce a los Guardias Civiles el derecho fundamental de asociación en una doble vertiente: la genérica, que podrán ejercer de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación; y la específicamente profesional, cuyo tratamiento detallado se efectúa posteriormente”.

El régimen jurídico por el que se regulará el asociacionismo profesional en la Guardia Civil será el que recoge la propia LODDGC (que comparte algunos rasgos con el de otros colectivos, estos sí previstos en la Constitución, como los Jueces, Magistrados y Fiscales), y permitirá la creación de asociaciones profesionales integradas, exclusivamente, por miembros de la Guardia Civil para la promoción de los intereses

profesionales de sus asociados, sin que, en ningún caso, sus actuaciones puedan amparar o encubrir actividades que les están expresamente vedadas, como las de naturaleza sindical, la negociación colectiva, la huelga o la adopción de medidas de conflicto colectivo.

Se trata, pues, de un proyecto modernizador que mantiene el carácter militar de la Guardia Civil, reflejando de mejor manera la mayor parte de las funciones que lleva a cabo que son de tipo policial. En efecto, la LODDGC establece que “los Guardias Civiles tienen derecho a la libertad de expresión y a comunicar y recibir libremente información en los términos establecidos por la CE, con los límites que establece su régimen disciplinario, el secreto profesional y el respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos. En asuntos de servicio o relacionados con la Institución el ejercicio de estos derechos se encontrará sujeto a los límites derivados de la observancia de la disciplina, así como a los deberes de neutralidad política y sindical, y de reserva” (art. 7).

En virtud de ese principio de neutralidad “los Guardias Civiles no podrán organizar manifestaciones o reuniones de carácter político o sindical”, estableciéndose que “las reuniones de Guardias Civiles en dependencias oficiales deberán ser comunicadas previamente al jefe de la unidad, centro u órgano correspondiente, quien podrá no autorizarlas por causa del funcionamiento del servicio”, no pudiendo en todo caso “asistir a manifestaciones o reuniones vistiendo el uniforme reglamentario, ni portando armas” (art. 8).

En cuanto al derecho de asociación y sus dimensiones genérica y profesional, “los Guardias Civiles tienen derecho a asociarse libremente y a constituir asociaciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 y 104.2 de la CE y en esta LODDGC, para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales”. Las asociaciones de Guardias Civiles que no tengan fines profesionales “se regirán por lo dispuesto en este artículo y por las normas generales reguladoras del derecho de asociación”. Las asociaciones de Guardias Civiles creadas con fines profesionales “se regularán de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, siendo de aplicación supletoria las normas generales reguladoras del derecho de asociación”. Los Guardias Civiles miembros de una asociación “tienen derecho a participar activamente en la consecución de los fines de ésta, sin más limitaciones que las establecidas en la

presente Ley”, y en sentido negativo “las asociaciones de Guardias Civiles no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos” (art. 9

Alineándose con el párrafo anterior la LODDGC continúa: “los Guardias Civiles no podrán ejercer el derecho de sindicación” (art. 11), no podrán asimismo, “ejercer el derecho de huelga ni realizar acciones sustitutivas o similares a la misma, ni aquellas otras concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios” (art. 12). Por último, reitera los principios de neutralidad e imparcialidad que atañen tanto a los miembros de la Guardia Civil como a las asociaciones de Guardias Civiles: “los miembros de la Guardia Civil no podrán fundar ni afiliarse a partidos políticos o sindicatos ni realizar actividades políticas o sindicales”, debiendo actuar en el cumplimiento de sus funciones “con absoluta neutralidad política y sindical, respetando los principios de imparcialidad y no discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social” (art. 18).

Las anteriores previsiones vienen corroboradas por la tipificación como faltas por la LORDGC de las siguientes conductas de contenido sindical: falta muy grave, que puede dar lugar a la separación del servicio, “organizar o participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical, así como organizar, participar o asistir portando armas, vistiendo el uniforme reglamentario o haciendo uso de su condición de guardia civil, a manifestaciones o reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo que se celebren en lugares públicos” (art. 7.3 bis)⁴⁰.

A efectos disciplinarios, “cuando la Guardia Civil actúe en el cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando el personal de dicho Cuerpo se integre en unidades militares, resultará de aplicación el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas” (art. 15.1 LODDGC). Merece, por tanto, mención la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (LORDFAS), en tanto es de aplicación a la GC, como uno los sujetos que pasan a tener “cualquier asimilación o consideración militar, de conformidad con la Ley Orgánica reguladora de los estados de

⁴⁰ Téngase en cuenta que este apartado fue añadido por la disposición final 5.1 de la Ley Orgánica 8/2014, de 4 de diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.

alarma, excepción o sitio”, (art. 2.4 LORDFAS). O según cita expresamente en su disposición adicional quinta será de “aplicación del Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas al personal de la Guardia Civil, cuando actúe en misiones de carácter militar o integrado en unidades militares”.

La LORDFAS tipifica como falta leve “la inexactitud en el cumplimiento de la normativa sobre el ejercicio del derecho de asociación profesional establecida en la LODDFAS”, (art. 6.31). Son faltas graves aquellas conductas que supongan infracción del deber de neutralidad política o sindical al “efectuar con publicidad manifestaciones o expresar opiniones [...], fundar un partido político o sindicato, así como constituir una asociación [...], afiliarse a este tipo de organizaciones o promover sus actividades” (art. 7.32). Asimismo son faltas graves respecto al ejercicio de la acción sindical “promover o participar en acciones de negociación colectiva o en huelgas, así como en otras acciones concertadas que tengan por finalidad alterar el normal funcionamiento de las Fuerzas Armadas o sus unidades”, así como “organizar o participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical, participar o asistir, vistiendo de uniforme o haciendo uso de su condición militar, a manifestaciones o reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo que se celebren en lugares públicos”. (Art. 7.33 y 7.34). Es falta muy grave “infringir reiteradamente los deberes de neutralidad política o sindical, o las limitaciones en el ejercicio de las libertades de expresión o información, de los derechos de reunión y manifestación y del derecho de asociación política o profesional” (art. 8).

En definitiva, la LODDGC “quiere establecer una frontera neta entre derecho de asociación, permitido, y el de sindicación, excluido. Por ello la ley define claramente los «derechos de las asociaciones», que son los medios de tutela que la ley reconoce a las asociaciones para la defensa de sus asociados y excluye netamente el que estas puedan en su actuación echar mano de los mecanismos típicos de la acción sindical”⁴¹, “derecho de huelga, las acciones sustitutivas de las mismas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo, así como la realización de acciones que excedan el ejercicio de los derechos reconocidos en la presente LODDGC a los miembros de la Guardia Civil, especialmente los regulados en los arts. 7 y 8”. (Art. 41). Por último, se establece claramente que “el ejercicio del derecho de asociación profesional se realizará de modo que, en todo caso, queden garantizados los principios

⁴¹ PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, FRANCISCO. Pág. 39.

básicos de actuación de las FCS del Estado y el cumplimiento de las funciones que tienen encomendadas para proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades de las personas y garantizar la seguridad ciudadana” (art. 40).

5.3.2 ASOCIACIONES PROFESIONALES.

A partir de las anteriores premisas, en el Título VI de la LODDGC se contemplan los requisitos esenciales para configurar las asociaciones profesionales, requisitos escasamente limitativos y similares a los exigidos, con carácter general, para el resto de asociaciones.

Las asociaciones tendrán “ámbito estatal, se constituirán por tiempo indefinido y tendrán por finalidad principal la satisfacción de los intereses sociales, económicos y profesionales de sus asociados” y no “tendrán carácter lucrativo” (art. 36).

En cuanto a su régimen económico que “estará sometido a los principios de transparencia y publicidad”, las asociaciones profesionales “podrán financiarse a través de las cuotas de sus afiliados u otros recursos económicos que prevean sus Estatutos, de subvenciones públicas [...] con cargo a los Presupuestos Generales del Estado”⁴², teniendo en cuenta que “en ningún caso podrán percibir donaciones privadas” (art. 37).

Las asociaciones profesionales “tendrán derecho a realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes en los términos que reglamentariamente⁴³ se determinen, podrán asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus

⁴² La Orden INT/1715/2013, de 18 de septiembre, regula la concesión de subvenciones a las asociaciones profesionales, estableciendo un número mínimo de asociados para poder acceder a las diferentes modalidades de subvención. Serán beneficiarias las asociaciones registradas cuyos asociados alcancen el uno por ciento del total de los efectivos de la Guardia Civil (en servicio activo o reserva), o en su defecto el cinco por ciento del mismo personal pero referente a una de las Escalas del Cuerpo (tres por ciento para la Escala de Cabos y Guardias). Tres serán las modalidades subvención; para afrontar los gastos y de organización y funcionamiento de la asociación, por la realización de actividades de interés para el ejercicio de las funciones de la Guardia Civil y la vida asociativa y en función del grado de representatividad obtenido en el Consejo de la Guardia Civil.

⁴³ La Resolución de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil de 30 de noviembre de 2009, establece, con carácter general, una periodicidad de semestral para las reuniones que se celebrarán entre los Jefes de Zona y/o Comandancia o unidades similares con los miembros de las asociaciones profesionales representativas. Si bien, los representantes de éstas podrán solicitar la celebración de otras

asociados, así como representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas en materias que afecten al ámbito profesional del Guardia Civil, salvo en aquellos supuestos en los que dicha representación esté excluida”. Asimismo “podrán promover candidaturas para la elección de miembros del Consejo de la Guardia Civil y de cualesquiera otros órganos de participación o de representación que se establezcan, así como para la elección de miembros de los órganos de representación, gobierno y dirección de las mutualidades, asociaciones y restantes entes de previsión social y asistencial oficialmente constituidos por miembros de la Guardia Civil, cuando así lo prevea su normativa específica” (art. 38).

Podrán afiliarse “los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, en cualquier situación administrativa en que conserven derechos y obligaciones inherentes a su condición de Guardia Civil [...]. Podrán, tras su pase a retiro, permanecer asociados a la misma” asociación a la que pertenezcan “siempre que lo permitan los correspondientes estatutos”.

El derecho de afiliación queda restringido a “asociaciones profesionales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo”, que “no podrán agruparse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros del referido Cuerpo. No obstante, podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter”, quedando limitado el derecho a que “sólo se podrá estar afiliado a una asociación profesional” (art. 39).

Serán representantes de las asociaciones profesionales, los Guardias Civiles “en situación de servicio activo que, teniendo la condición de afiliados, hayan sido designados para ello de acuerdo con el procedimiento establecido en sus estatutos”, tal designación tendrá efectos “a partir del día siguiente al de su inscripción en el Registro de Asociaciones Profesionales habilitado al efecto en el Ministerio del Interior” (art. 42).

Tienen la consideración de asociaciones profesionales representativas, “las que hubieran obtenido en las elecciones al Consejo de Guardia Civil, al menos, un representante o, en

reuniones adicionales. Asimismo, en las dependencias oficiales de las Comandancias se facilitará un local adecuado para que las asociaciones representativas puedan ejercer sus actividades.

dos de las Escalas⁴⁴, el diez por ciento de los votos emitidos en cada una de ellas” (art. 43).

Éstas asociaciones tienen derecho a “ser informadas y consultadas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten a las condiciones profesionales de los miembros de la Institución”, a participar “en los grupos de trabajo o comisiones que se constituyan para el tratamiento de los aspectos profesionales”, pudiendo “formular propuestas, elevar informes, dirigir peticiones y formular quejas a las autoridades competentes” (art. 44).

Los representantes de las asociaciones profesionales representativas podrán acceder “a los acuartelamientos e instalaciones para participar en actividades propias del asociacionismo profesional, que en cualquier caso, exigirá previa comunicación al jefe de la unidad, centro u órgano, no pudiendo tales actividades interrumpir o menoscabar el normal funcionamiento de los servicios”, de igual forma dispondrán de un crédito de “tiempo⁴⁵, horas mensuales y permisos para el desarrollo de actividades relacionadas con su condición” (art. 45).

Se extienden a todas las asociaciones profesionales, tengan o no la condición de representativas, los siguientes derechos de información “en todas las unidades, centros u órganos se habilitarán lugares adecuados⁴⁶ para la exposición de los anuncios o comunicaciones de las asociaciones profesionales” (art. 46), y de reunión, “tendrán derecho a convocar y celebrar reuniones en centros oficiales de la Guardia Civil” que “se realizarán fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la marcha de los servicios” previa solicitud “al jefe de la unidad, centro u órgano, quien podrá denegarla, cuando

⁴⁴ El personal del Cuerpo se agrupa, a estos efectos, en cuatro Escalas: Superior de Oficiales, de Oficiales, de Suboficiales y de Cabos y Guardias, en función del grado educativo exigido para su incorporación a las mismas. Está prevista la unificación de las Escalas Superior y de Oficiales para el año 2017.

⁴⁵ Es la Instrucción número 1/2015, de la Dirección General de la Guardia Civil, la que regula el régimen de tiempo mensual y permisos de los representantes de las asociaciones profesionales que cuenten con vocales en el Consejo de la Guardia Civil, y de los vocales que en representación de los guardias civiles integran el mismo.

⁴⁶ La Orden General número 13, dada en Madrid el día 3 de diciembre de 2007, desarrolla aquellos derechos reconocidos en la LODDGC que no precisan desarrollo reglamentario, concretando a quien corresponde la adquisición de los tabloneros de anuncios para su distribución a todas las unidades e instalación en lugar donde se garantice el fácil acceso de sus componentes.

considere que el servicio pueda verse afectado⁴⁷”, la solicitud se realizará “por escrito, con una antelación mínima de setenta y dos horas” debiendo “constar la fecha, hora y lugar de la reunión, y los datos de los firmantes” que representen a la asociación. Podrá celebrarse sin otro requisito, si en las “veinticuatro horas anteriores a la fecha de la celebración de la reunión la autoridad competente no formulase objeciones a la misma mediante resolución expresa”, por último, sus convocantes “serán responsables de su normal desarrollo” (art. 47).

Es requisito formal para la válida constitución de las asociaciones profesionales la inscripción, por sus promotores, “en el Registro de Asociaciones Profesionales⁴⁸, habilitado al efecto en el Ministerio del Interior” la solicitud debe ir acompañada por “los estatutos y el acta fundacional, indicando quiénes actúan como representantes”.

“La inscripción sólo podrá denegarse cuando la composición de la asociación no se adecue a lo dispuesto en el art. 39, (composición exclusiva por miembros del Cuerpo, federación limitada etc.), o cuando los estatutos no cumplan los requisitos establecidos en esta Ley Orgánica o en los demás supuestos previstos en las normas reguladoras del derecho de asociación en general”. La inscripción en el Registro⁴⁹ está sometida a un

⁴⁷ La citada Orden General número 13, establece que tal consideración para denegar la autorización de reuniones se utilizará con carácter limitado y de forma justificada. Sin perjuicio de que, con carácter previo a dicha denegación pueda sugerirse otro horario o dependencia para la celebración de la reunión.

⁴⁸ La ORDEN INT/3939/2007, de 28 de diciembre, habilita el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles, en ella establece que el Registro queda adscrito a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil, dependiendo orgánicamente de la Subdirección General de Personal de la Guardia Civil, siendo sus funciones: recibir las solicitudes de inscripción, comprobar su adecuación a la LODDGC, tramitar las solicitudes y certificar las inscripciones, proponer la inscripción o su denegación al Director General de la Policía y de la Guardia Civil, autoridad competente para resolver de acuerdo con la ORDEN INT/252/2008 de 4 de febrero. Asimismo desarrolla el funcionamiento del Registro la INSTRUCCIÓN número 3/2008, de 9 de mayo, de la Secretaría de Estado de Seguridad, estableciendo los actos inscribibles, la ubicación del Registro en el Servicio de Asuntos Generales y su estructura y organización.

⁴⁹ Asociaciones inscritas en el Registro, cuyo número total de asociados supera la mitad de la plantilla: Asociación Independiente de la Guardia Civil (ASIGC-PROFESIONAL), Asociación de la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil Profesional (ASES-GC-Profesional), Unión de Oficiales Guardia Civil Profesional, Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), Asociación Española de Guardias Civiles (A.E.G.C.), Unión de Guardias Civiles (Unión GC), Independientes de la Guardia Civil (IGC), Coordinadora Española de Guardias Civiles (CEGC), Asociación Democrática de Guardias Civiles 2008 Profesional, Asociación PRO Guardia Civil (APRO GC), Unión de Suboficiales de la Guardia Civil

plazo “de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud de inscripción”, dicho plazo se suspenderá, abriéndose el de subsanación “cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña” (art. 48).

Los estatutos deberán contener los siguientes extremos: denominación; domicilio y ámbito nacional de su actividad; fines y actividades de la asociación; requisitos y modalidades de afiliación baja y de régimen interno; derechos y obligaciones de los asociados; criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación; órganos de gobierno y representación, su composición, procedimiento de elección, atribuciones, duración y cese de los cargos, forma de deliberar, adoptar y ejecutar acuerdos y las personas o cargos para certificarlos; requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos; número de asociados necesarios para poder convocar sesiones o proponer asuntos en el orden del día; régimen de administración, contabilidad y documentación; patrimonio inicial y los recursos económicos de los que podrá hacer uso; causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad (art. 49).

Las asociaciones serán responsables de “los actos o acuerdos adoptados por sus órganos estatutarios en la esfera de sus respectivas competencias” y también de los “actos de sus afiliados, cuando se produzcan en el ejercicio regular de las funciones representativas o se acredite que dichos afiliados actuaban por cuenta de sus respectivas asociaciones profesionales” (art. 50).

Estará sujeta al régimen general establecido para el derecho de asociación “la suspensión o disolución de las asociaciones profesionales de Guardias Civiles” (art. 51).

5.3.3 CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL.

La LODDGC, finalmente, crea y regula en su Título VII el Consejo de la Guardia Civil⁵⁰, un órgano colegiado, “bajo la presidencia del Ministro del Interior, o persona en

Profesional (USUBGC), Asociación Independiente de Guardias Civiles (AIGC), Asociación Militar de Guardias Civiles (AMGC-Profesional).

⁵⁰ El citado Consejo ha sustituido desde su constitución, y en virtud de la disposición transitoria segunda de la LODDGC, al Consejo Asesor de Personal de la Guardia Civil, cuya composición, funcionamiento y

quien delegue”, en el que participarán “representantes de los miembros de la Guardia Civil y de los Ministerios del Interior y de Defensa, con el fin de mejorar las condiciones profesionales de su integrantes, así como el funcionamiento del Instituto” (art. 52).

Los Guardias Civiles elegirán a los representantes en el Consejo de sus respectivas Escalas mediante un procedimiento electoral, al que podrán concurrir las propias asociaciones, así como las agrupaciones de electores no asociados que se pudieran constituir a tal fin, en consecuencia, en Consejo estará compuesto por:

Vocales en representación de los miembros de la Guardia Civil, que serán “elegidos por los integrantes del Instituto mediante sufragio personal, libre, directo y secreto. El número de estos representantes se determinará por Escalas, correspondiendo a cada una de ellas un vocal en el Consejo y uno más por cada 6.000 guardias civiles que estuvieran en activo en dicha Escala”.

Vocales en representación de la Administración General del Estado, que serán “nombrados por los Ministros del Interior y de Defensa hasta alcanzar igual número de representantes que los que hubieran sido elegidos por los miembros del Instituto”, actuando como Secretario “el representante de la Administración General del Estado que designe el Presidente” (art. 53).

El Consejo de la Guardia Civil tendrá las siguientes funciones: “tener conocimiento y ser oído previamente en las siguientes cuestiones; establecimiento o modificación del estatuto profesional y del régimen disciplinario de la Guardia Civil, determinación de las condiciones de trabajo, régimen retributivo, programas de enseñanza y planes de formación de la Guardia Civil, régimen de permisos, vacaciones y licencias, planes de previsión social complementaria, asuntos que afecten a otros aspectos sociales, profesionales y económicos de los Guardias Civiles; informar, con carácter previo, las disposiciones legales o reglamentarias que se dicten sobre las citadas materias; conocer las estadísticas trimestrales sobre el índice de absentismo y sus causas, sobre los accidentes en acto de servicio y enfermedades profesionales y sus consecuencias, sobre los índices de siniestralidad, así como los estudios periódicos o específicos que se

procedimiento de elección de sus miembros, se encontraba regulado en el Real Decreto 4/2002, de 11 de enero.

realicen sobre condiciones de trabajo; analizar y valorar las propuestas y sugerencias planteadas por los Guardias Civiles sobre el régimen de personal, sobre sus derechos y deberes, sobre el ejercicio del derecho de asociación y sobre los aspectos sociales que les afecten; colaborar con la Administración para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad; participar en la gestión de obras sociales para el personal; recibir información trimestral sobre política de personal; las demás que le atribuyan las leyes y disposiciones generales⁵¹” (art. 54).

El Consejo para desarrollar sus funciones se reunirá en sesiones ordinarias, “para el despacho de los asuntos de su competencia, al menos, una vez cada tres meses” o en sesiones extraordinarias “cuando lo convoque su Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de una tercera parte de los vocales del Consejo, mediante escrito dirigido al Presidente”. Mediante Real Decreto⁵² se establecerá el reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Guardia Civil, así como las normas complementarias que sean precisas en materia de convocatoria y desarrollo del procedimiento de designación de sus Vocales. (Art. 55).

Para las elecciones al Consejo “serán electores los Guardias Civiles en situación de servicio activo o reserva, serán elegibles los que estuvieren en situación de servicio activo en la correspondiente Escala”. Los candidatos “se presentarán mediante listas de ámbito nacional para cada una de las Escalas, debiendo pertenecer a la Escala a cuya

⁵¹ La LORDGD añade la función de “la emisión de informes en los expedientes disciplinarios instruidos por faltas graves o muy graves a miembros del Consejo”, así como la de “analizar y valorar aquellas otras cuestiones que dentro de su ámbito de competencia, le sean solicitadas por determinadas Autoridades”.

⁵² Real Decreto 751/2010, de 4 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Guardia Civil. Donde se regula el estatuto de sus vocales, derechos y deberes y vicisitudes de tal condición; se establecen sus órganos de gobierno y administración, las figuras de Presidente y Secretario y sus funciones; la Oficina de Apoyo a este último, en la que se integra la Oficina de Atención al Guardia Civil con la misión de informar y orientar al personal del Cuerpo sobre asuntos relacionados con aspectos jurídicos, sociales o profesionales. El real decreto desarrolla el funcionamiento del Consejo en sesiones plenarios o en comisiones (comisión Permanente de Normativa y del estatuto Profesional, comisión preparatoria de las reuniones del Consejo de la Guardia Civil, comisión permanente de Riesgos Laborales y aspectos relacionados), determinando el contenido de las convocatorias de las sesiones, modo de deliberación y adopción de acuerdos y el contenido y formalidades del acta de las reuniones que se celebren.

elección se presenten”. Podrán ser presentados tanto por “asociaciones profesionales legalmente constituidas” como por “agrupaciones de electores, siempre que la agrupación esté formada, al menos, por el 10% de los efectivos incluidos en el censo electoral de la Escala a la que se presente la candidatura”. Los componentes de las agrupaciones de electores, “cuya identificación deberá constar de manera fehaciente, no podrán tener la condición de afiliados a alguna asociación profesional del Cuerpo de la Guardia Civil, ni avalar a más de una candidatura”.

Las listas de candidatos contendrán “tantos nombres como puestos a cubrir, más igual número de suplentes”. Conforme a los resultados electorales⁵³, se atribuirá proporcionalmente el número de puestos que le correspondan a cada lista, “de conformidad con el cociente que resulte de dividir el número de votos válidos (obtenido), por el (total) de puestos a cubrir. Los puestos sobrantes, en su caso, se atribuirán a las listas, en orden decreciente, según el resto de votos de cada una de ellas”, los candidatos dentro de cada lista serán elegidos “por el orden en que figuren en la candidatura”. La no observancia de las reglas anteriores, cuyo cumplimiento verificará la Dirección General de la Guardia Civil, supondrá “la nulidad de la elección del candidato o candidatos afectados”. El mandato de los representantes tendrá una duración “de cuatro años, pudiendo ser reelegidos en sucesivos procesos electorales. Si en ese tiempo pasaran a situación administrativa diferente del servicio activo, perderán la condición de representantes”. Además, se establece que “reglamentariamente⁵⁴ se

⁵³ Asociaciones que han obtenido representación en las elecciones al Consejo de la Guardia Civil en 2013, con una participación del 28,21 % del electorado:

Escala Superior de Oficiales/Escala Facultativa Superior: Asociación Pro Guardia Civil (APROGC) 1

Escala de Oficiales/Escala Facultativa Técnica: Unión de Oficiales Guardia Civil Profesional (UO) 1

Escala de Suboficiales: Asociación de la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil Profesional (ASES-GC-PROFESIONAL) 2

Escala de Cabos y Guardias: Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) 8, Unión de Guardias Civiles (Unión GC) 2, Asociación Española de Guardias Civiles (AEGC) 1, Asociación Pro Guardia Civil (APROGC) 1.

⁵⁴ Real Decreto 1963/2008, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla el Régimen Electoral del Consejo de la Guardia Civil. En el real decreto se establece un sistema de votación a través de una aplicación informática, establecida en los puntos de votación ubicados en unidades, centros u órganos de la Guardia Civil. Características del censo electoral, integrantes y modos de acceso y rectificación de los datos censales. Funciones y composición de de la Junta Electoral, designación y cometidos de los representantes titulares y suplentes de la Dirección General de la Policía y Guardia Civil en los puntos de

establecerán las normas complementarias que sean precisas en materia de convocatoria, voto y desarrollo del procedimiento electoral” (art. 56).

Los vocales del Consejo de la Guardia Civil tendrán los derechos de libre circulación “por las dependencias de su unidad electoral”, sin entorpecer “el normal funcionamiento de las correspondientes unidades”, y libre distribución “de publicaciones referidas a cuestiones profesionales o asociativas”. Tendrán además derecho a la “acumulación en uno de los miembros de la candidatura de los créditos de tiempo, horas mensuales y permisos” y a la “no discriminación en su promoción profesional en razón del desempeño de su representación” (art. 57).

Por último, la disposición adicional primera, dispone que se aplicará la normativa de derechos y deberes de las Fuerzas Armadas a los miembros de la Guardia Civil, “en los supuestos en los que, de acuerdo con la legislación vigente”, los componentes de la Benemérita, “en su condición de Instituto Armado de naturaleza militar, pasen a depender del Ministro de Defensa o queden integrados en Unidades militares”.

6. MOVIMIENTO SINDICAL Y JURISPRUDENCIA.

Teniendo en cuenta que la libertad sindical aún se postula en el horizonte de las asociaciones profesionales, más o menos explícitamente, como un objetivo. La no consecución de éste fin, dejaría sin sentido el título del apartado, sí lo justifica, en cambio, la condena en aplicación del régimen disciplinario militar, que sufrieron los guardias civiles por realizar actividades sindicales.

6.1 ORÍGENES DEL MOVIMIENTO SINDICAL-ASOCIATIVO.

El 17 de diciembre de 1976 por primera vez en la historia un grupo de guardias civiles y de policías armados, protagonizaron una manifestación en la Plaza de Oriente de Madrid. Enmarcada en la efervescencia política y social del momento, reivindicando ser acogidos en el régimen de la Seguridad Social⁵⁵, un aumento salarial, tener la

votación, así como de los delegados de las asociaciones profesionales y agrupaciones electorales que hayan presentado candidaturas. Los requisitos de la convocatoria de elecciones y del procedimiento electoral: candidaturas, votaciones y sufragio por correo, escrutinio y proclamación de electos.

⁵⁵ LÓPEZ CORRAL, MIGUEL. Pág. 476 “los guardias civiles eran prácticamente los únicos funcionarios del Estado que a la altura de 1975 carecían de Seguridad Social, debiendo costearse de su propia economía las consultas, tratamientos sanitarios y las medicinas. [...] Sorprendido por la no inclusión de

consideración de profesionales del orden público y no soldados y no ser represaliados por estas peticiones. La llamada “manifestación de la Seguridad Social” marca el nacimiento de una corriente organizativa para cambiar un modelo policial autoritario asentado en las estructuras de la dictadura.

La acción culminó con la aplicación del régimen disciplinario militar: cincuenta Guardias Civiles expulsados del Cuerpo y doscientos expedientados, en algunos casos con pérdida de destino y el pase forzoso al País Vasco. Tras la represión varios agentes de la Policía Armada fundan, en la clandestinidad, el 28 de febrero de 1978 el Sindicato Unificado de Policía (SUP)⁵⁶.

En el País Vasco la confluencia del descontento por la ausencia de derechos, la impotencia ante los atentados de ETA y el desarraigo, provocan un mayor grado de cohesión entre los guardias civiles y de unión con la policía “éstos que se encontraban en una etapa avanzada de organización de sus sindicatos, transmitieron a los guardias la necesidad de defender sus intereses por ellos mismos⁵⁷”. Este hermanamiento de supervivencia y la realidad común de precariedad laboral, provocó el trasvase de información y enseñanzas desde el ya existente SUP a los guardias allí destinados.

En estas circunstancias germinaría un embrionario movimiento sindical en el Cuerpo. Así, en los años ochenta del siglo pasado aparecen los primeros sindicatos clandestinos: Unión Sindical de Guardias Civiles (USGC), el Sindicato Unificado de Guardias Civiles (SUGC) la Unión Democrática de Guardias Civiles (UDGC)⁵⁸.

los agentes en el régimen general de Seguridad Social, el gobierno de Adolfo Suárez se quejó ante la Dirección General de la Guardia Civil de no haber sido informado de esta laguna administrativa, y a los pocos meses acordó el ingreso de los guardias civiles y sus familias en el ISFAS (Instituto Social de las Fuerzas Armadas), lo que ponía de relieve la escasa sensibilidad de la cadena de mando de la época por el bienestar de sus subordinados, consecuencia sin duda de la estructura clasista que presidía la mentalidad militar franquista”. Irónicamente el art. 181 de las RR.OO. de 1978, establecía que el Estado velaría por los intereses de los miembros de las Fuerzas Armadas al prohibir su participación en sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa.

⁵⁶ Organización legalizada el 21 de noviembre de 1984

⁵⁷ CARRILLO, FERNANDO; ÁLAMO, MANUEL DEL; GABRIEL, JOSÉ MANUEL. Págs. 16-18.

⁵⁸ Promovido por el Cabo Manuel Rosa Recuerda.

6.2 EFECTOS DEL IMPACTO ASOCIATIVO EN LA JURISPRUDENCIA.

La satisfacción por parte de los tribunales de las pretensiones promovidas por el movimiento sindical-asociativo, inicialmente con objeto del reconocimiento de los derechos colectivos y una vez alcanzados centradas en los derechos laborales individuales, ha obligado al legislador a adaptar el desarrollo legal de unos y otros a la jurisprudencia, a las peculiaridades de la naturaleza militar del Cuerpo y en definitiva, a la madurez democrática de nuestra sociedad.

Prosigamos con un recorrido cronológico, sin ánimo de exhaustividad, por la jurisprudencia emanada de los tribunales e impulsada por las organizaciones reivindicativas que tendría un profundo calado en el ulterior desarrollo legal.

La STC 194/1989, de 16 de noviembre⁵⁹, que resuelve los recursos de amparo interpuestos contra dos sanciones impuestas al Cabo Rosa, dictadas aplicando la legislación disciplinaria militar, confirma la naturaleza militar de la Guardia Civil, determinando, en cambio, que la extensión del régimen disciplinario militar a sus miembros, “solo es una de las opciones posibles del legislador y de manera transitoria en tanto no se aprobase un régimen disciplinario propio para el Cuerpo a tenor del artículo 15 de la LOFCSE”. El pronunciamiento del Tribunal se tradujo en la aprobación de la LO 11/1991, de 17 de junio, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, que venía a cumplir la exigencia de regular un régimen disciplinario específico.

La STC 291/1993, de 18 de Octubre⁶⁰, que estima el recurso de amparo interpuesto de nuevo por el Cabo Rosa, en virtud de la denegación por silencio administrativo de la

⁵⁹ PASCUA MATEO, FABIO. Pág. 373 El Tribunal, teniendo en cuenta la libertad de elección de un legislador que “no es un mero ejecutor de la Constitución” (STC 194/1989, FJ 3), dentro de los límites por ésta fijados, admite la corrección de la decisión de configurar al Instituto como un *tertium genus* incluido entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado pero dotado de naturaleza militar. Esta naturaleza permite aplicar a la Guardia Civil el régimen disciplinario militar, tal y como ya había sentado el propio Tribunal Constitucional (SSTC 31/1985 y 93/1986), que admiten, incluso y a voluntad del legislador, la sujeción a este régimen disciplinario de los miembros de los Cuerpos de policía.

⁶⁰ *Ibidem*, pág. 388. Sin entrar en el fondo del asunto, el Tribunal entendió que denegar la inscripción sin resolución expresa y motivada implicaba “obstaculizar el ejercicio efectivo del derecho fundamental al margen de toda razón discernible para su titular”, lo que contravenía la doctrina asentada de que toda limitación de un derecho de este tipo “no sólo ha de estar amparada por la Constitución y articulada

solicitud de que fuera inscrita en el Registro de Asociaciones del Ministerio del Interior la “Unión Democrática de Guardias Civiles” por él promovida. Respecto de la cual la jurisdicción contencioso-administrativa había entendido que presentaba naturaleza sindical y por ello no procedía la inscripción registral de sus estatutos.

La Sentencia abrió el camino del derecho al asociacionismo profesional, seguido por el movimiento sindical en la clandestinidad que abandona tal carácter al ver una oportunidad estratégica, se inicia “una fase diferente, una adaptación realista, un esfuerzo colectivo por el reconocimiento de facto de las nuevas formas organizativas⁶¹”.

Así, el 26 de julio de 1994, la Audiencia Nacional ordena la inscripción en el Registro Nacional de Asociaciones, de la “Asociación 6 de julio de guardias civiles” (6-J), estimando el recurso (2401/1994) presentado por su promotor⁶². El 2 de agosto el Registro inscribe a la “COordinadora PRO PERjudicados por la gestión de Luis Roldán y la corrupción” (COPROPER). Los promotores de ambas, los días 6 y 7 de octubre, deciden aunar esfuerzos y unificar ambas asociaciones alumbrando “COPROPER 6-J”.

De igual forma deciden una ampliación estatutaria y un cambio de denominación genérica, “Asociación Unificada de Guardias Civiles” (AUGC). Pretensiones de nuevo rechazadas por el Registro Nacional de Asociaciones y estimadas por la Audiencia Nacional en la Sentencia de 14 de enero de 1998⁶³. El pronunciamiento judicial estimatorio sobre el cambio de nombre debería esperar al año 2002.

Otros ejemplos de la denegación sistemática del registro de asociaciones, por entender el Ministerio del Interior que su carácter reivindicativo era contrario a las RR. OO⁶⁴. Fueron los casos en 1996 y 1997, respectivamente, del intento de inscripción de la “Asociación para el Progreso de la Guardia Civil” (APGC)⁶⁵, y de la denegación de

debidamente en norma con rango de ley, sino ser también aplicada según criterios de racionalidad y proporcionalidad que exigen, inexcusablemente, una resolución expresa y motivada” (FJ 2).

⁶¹ CARRILLO, FERNANDO; ÁLAMO, MANUEL DEL; GABRIEL, JOSÉ MANUEL. Págs. 16-18

⁶² José Luis Bargados

⁶³ Ratificada posteriormente por el Tribunal Supremo, que afirma que los fines repudiados por la Administración: “no sólo son completamente lícitos dentro del marco de nuestro Ordenamiento Jurídico, sino que son altamente saludables, al articular a través de la vía asociativa la participación ciudadana, al logro de una Administración que sirva con objetividad a los intereses generales”.

⁶⁴ Véase, VELASCO PORTERO, págs. 245-246

⁶⁵ Asociación en la que participaba Joaquín Parra Cerezo dirigente del clandestino SUGC.

inscripción de la “Asociación de Apoyo a los Guardias Civiles” (AAGC)⁶⁶. Resoluciones en ambos casos anuladas por la Audiencia Nacional.

Sería en el año 2001 cuando el Tribunal Constitucional en Pleno en la STC 219/2001, de 31 de octubre, entra a conocer sobre el fondo del asunto, la constitucionalidad de la prohibición de las asociaciones reivindicativas en el seno de las Fuerzas Armadas (y por analogía en la Guardia Civil), y lo hace con ocasión del rechazo de una solicitud de inscripción de una modificación estatutaria solicitada por la Hermandad de personal militar en situación ajena al servicio activo (HEPERMISA).

La sentencia despeja las dudas acerca de si las asociaciones con fines reivindicativos debían ser equiparadas o no a sindicatos, así, el Tribunal sostiene, que más allá de la común pertenencia a ese género amplio (el de la asociación) nada permite afirmar “que una asociación, por el hecho de perseguir la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados, se convierta en un sindicato o pueda ser equiparada al mismo”, estableciendo que “la vinculación sindical de una asociación se plasma en el ejercicio del derecho de huelga, en la negociación colectiva y en la adopción de medidas de conflicto colectivo⁶⁷”. Se deduce claramente que las asociaciones reivindicativas no pueden considerarse sindicatos en la medida que tienen prohibida la práctica de actividades sindicales, medios de acción reservados a éstos últimos.

El fallo del Alto Tribunal estima vulnerado el derecho de asociación⁶⁸, entendiendo que “el derecho fundamental se integra no sólo por su contenido esencial sino también por esos derechos o facultades adicionales (la denegación de inscripción) de modo que los

⁶⁶ SAN, sala de lo Contencioso Administrativo, 29-3-1999

⁶⁷ PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL. Pág. 40.

⁶⁸ Véase, PASCUA MATEO, FABIO. Pág. 389. “Lo que no se produce es la elevación al Pleno, conforme al artículo 55.2 LOTC 3/1979, de 3 de octubre, de la cuestión de inconstitucionalidad contra el primer párrafo del artículo 181 de las RR.OO., norma en la que se apoya la actividad administrativa contraria a la inscripción y cuyo contenido, a tenor de los razonamientos anteriores, choca contra el artículo 22 CE. [...] En todo caso, la situación creada obliga a una interpretación del artículo 181 de las Ordenanzas en un sentido compatible con la *ratio iuris* de la Sentencia, por lo que sólo cuando quede acreditado que la forma de asociación se pretende utilizar para ocultar el ejercicio efectivo de una actividad sindical prohibida, con arreglo a los parámetros fijados por el Tribunal, podrá entenderse ilegal dicha asociación”.

actos contrarios a estos últimos son también susceptibles de infringir dicho art. 28.1 CE⁶⁹.

El efecto práctico de esta Sentencia, es la regulación legal del derecho de asociación profesional de los guardias civiles y miembros de las Fuerzas Armadas, como señala la propia LODDGC en su exposición de motivos “que venía constituyendo una realidad fáctica, amparada incluso por el Tribunal Constitucional, pero desconocida formalmente por el ordenamiento jurídico”.

En 2006 el Tribunal Europeo de Derechos Humanos se pronunciaría, en el Caso *Dacosta Silva v. España*. Realizando un sucinto análisis del proceso, el superior jerárquico impuso una sanción de arresto domiciliario de seis días en aplicación de los arts. 7.27 y 10⁷⁰ de la LO 11/1991 de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. El agente solicitó “habeas corpus” rechazado por el Juzgado Militar, asimismo presentó dos recursos administrativos que fueron rechazados por sus mandos.

En vía judicial se plantearían, siguiendo el cauce procesal, sucesivos recursos⁷¹ fundamentados en la privación del derecho a la libertad contrario a la Constitución (art. 17 CE) así como al art. 5 del Convenio Europeo de Derechos Humanos⁷² (CEDH) y el derecho a un proceso justo (art. 24 CE) y 6⁷³ del CEDH. Desestimando el Tribunal Constitucional en última instancia el recurso de amparo a tenor de la previsión normativa del arresto, manteniendo respecto de la hipotética vulneración del artículo 5

⁶⁹ STC 103/2004, de 2 junio.

⁷⁰ Art. 7.27 “Son faltas leves (...) las demás que, no estando incluidas en los tipos anteriores, constituyan una leve infracción a los deberes que imponen las disposiciones que rigen la actuación de la Guardia Civil”. Art. 10 “Las sanciones que pueden imponerse por faltas leves son: reprensión, pérdida de uno a cuatro días de haberes, arresto de uno a treinta días en domicilio”.

⁷¹ Ante el Tribunal Militar Territorial Cuarto de La Coruña, de casación contencioso-disciplinario militar ante la Sala de lo Militar del Tribunal Supremo y de amparo ante el Tribunal Constitucional.

⁷² “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, salvo en los casos y con arreglo al procedimiento establecido por la ley [...]. Toda persona privada de su libertad mediante detención tendrá derecho a presentar un recurso ante un órgano judicial, a fin de que se pronuncie en plazo sobre la legalidad de su privación de libertad y ordene su puesta en libertad si fuera ilegal”.

⁷³ “Toda persona tiene derecho a que su causa sea oída (dentro de un plazo razonable), por un Tribunal que decidirá los litigios sobre sus derechos y obligaciones de carácter civil o sobre fundamento de cualquier acusación en materia penal dirigida contra ella”.

del CEDH que “la reserva formulada por el Estado español a dicho precepto impide su aplicación como miembro de la Guardia Civil en virtud de la Ley Orgánica 11/1991”.

La Sentencia del TEDH resolvió que no se había actualizado la reserva formulada anteriormente, en Ley Orgánica 12/1985 de Régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas que fue de aplicación provisional a la Guardia Civil, con ocasión de la aprobación de la referida Ley Orgánica 11/1991, quedando así descartada la extensión automática de dicha reserva a ésta. De tal manera que el régimen disciplinario de la Guardia Civil contenido en la Ley Orgánica 11/1991 no estaba sujeto a la reserva de los artículos 5 y 6.1 del CEDH y por tanto resultaba contrario a ellos.

“En cuanto al alcance concreto de la adecuación de los hechos y la norma interna de referencia al artículo 5 del CEDH, [...] el TEDH entendió que, como se alegó por el demandante, la privación de libertad fue decidida por una instancia (administrativa y no jurisdiccional), no competente, no independiente y con acumulación de funciones de instrucción y de jurado. En efecto, de conformidad con el artículo 5.1.a) del CEDH la privación de libertad debe ser consecuencia de una decisión judicial, de un tribunal competente, independiente y con un proceso con garantías. La concurrencia de este conjunto de circunstancias llevó finalmente al juzgador convencional a entender que hubo una violación del art. 5.1.a) del CEDH ya que el demandante sufrió una auténtica privación de libertad en el sentido del art. 5 que no constituye una «detención legal» y el procedimiento disciplinario llevado ante el superior jerárquico no se ajustó tampoco a las exigencias que se contienen en el citado precepto”⁷⁴.

Como consecuencia de la Sentencia del caso Dacosta Silva el Estado español llevó a cabo una reforma del régimen disciplinario de la Guardia Civil ya que vulneraba el artículo 5.1 del CEDH. Así, en la LO 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil, se suprime la figura del arresto del cuadro de sanciones disciplinarias, quedando limitada la eventual aplicación de esta figura sancionadora, típica del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, para los supuestos en que se lleven a cabo misiones de naturaleza militar o cuando el personal del Cuerpo se integre en Unidades Militares.

Sentencias del TEDH 2 de octubre 2014 Caso Matelly y caso Adefdromil v. Francia.

⁷⁴ PÉREZ SOLA, NICOLÁS. Págs. 691-692

El art. 11 del CEDH recoge que “toda persona tiene derecho a la libertad de reunión pacífica y a la libertad de asociación, incluido el derecho de fundar con otros sindicatos y de afiliarse los mismos para la defensa de sus intereses”. Continúa el párrafo 2º “El ejercicio de estos derechos no podrá ser objeto de otras restricciones que aquellas que, previstas por la ley, constituyan medidas necesarias, en una sociedad democrática, para la seguridad nacional, la seguridad pública, la defensa del orden y la prevención del delito, la protección de la salud o de la moral, o la protección de los derechos y libertades ajenos. El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado.”

La anterior normativa de referencia, permite a los ordenamientos jurídicos nacionales establecer limitaciones o excepciones para determinados colectivos. La legislación francesa, en concreto “el Code de la Défense [...] en su artículo L. 4121-4 declara que el ejercicio del derecho de huelga es incompatible con la condición de militar y que la existencia de agrupaciones profesionales militares de carácter sindical, así como la afiliación de los militares en activo a los mismos son incompatibles con las reglas de la disciplina militar.”⁷⁵

En 2001 se constituyó la Association de Défense des Droits des Militaires (Adefdromil), para la defensa de los derechos e intereses profesionales de los militares. En 2009 Matelly, oficial de la Gendarmería francesa (cuerpo análogo a la Guardia Civil), alumbró el Foro de internet “Gendarmes y Ciudadanos” a la par que una asociación para la defensa de la situación material y moral de los gendarmes. El Consejo de Estado francés resolvió oponiéndose a la constitución de estas asociaciones y al ejercicio de sus actividades reivindicativas.

Ante las demandas interpuestas por lesión del art. 11 del CEDH, el TEDH resolvió “que la libertad de asociación puede ser objeto de restricciones legítimas, pero que la prohibición pura y simple de a una asociación profesional de ejercer acciones encaminadas a la consecución de sus objetivos, constituye una violación del art. 11 del CEDH”. Desprendiéndose, en consecuencia, que la prohibición absoluta o exclusión no es una restricción legítima conforme a dicho artículo.

⁷⁵ ALMENDROS GONZÁLEZ, MIGUEL ÁNGEL. Pág. 241

Las sentencias implican un cambio legal en el desarrollo del derecho de asociación y sindicación de los militares en Francia.

En España a rebufo de estas Sentencias, en octubre de 2014 un grupo de Guardias Civiles acuerdan la constitución del “Sindicato Unificado de Guardias Civiles” (SUGC) “para la defensa y promoción de los intereses sociales, económicos y profesionales, de conformidad con el art.7 CE [...] todo ello sin vulnerar la legislación vigente y siguiendo los cauces especificados y contemplados en las Leyes”. El acta de constitución y los estatutos fueron presentados en la Oficina Pública de Depósito de Estatutos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social, que acuerda el archivo del expediente de solicitud de depósito de los estatutos, entendiendo que la constitución de un sindicato de esta naturaleza vulnera los arts. 28.1 CE; 1.3 LOLS y 9.b) LOFCS.

Los promotores impugnan la decisión ante la AN, considerando que ésta debe plantear una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 1.3 LOLS, ya que a la luz de las SSTEDH es contrario al núcleo esencial del art. 28.1 CE, en relación al art. 14 CE, contrarios a su vez al art. 11 CEDH. La AN repasando el derecho de asociación recogido en la LODDGC y la doctrina contenida en la STC 219/2001, estima que “la menor extensión de los derechos fundamentales de los Guardias Civiles queda justificada porque deben coexistir con los bienes y funciones constitucionales, así como la relación especial de sujeción a la que estos funcionarios están sometidos (la jerarquía, disciplina y subordinación y la eficacia necesarias para el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales que tiene atribuidas la Administración militar)”. La sentencia concluye que “debe entenderse que el contenido mínimo de la actividad sindical a la que se refiere la LODDGC, está constituido por el contenido de los arts. 28.1 CE; 2.2 LOLS y 41 (de la propia LODDGC)”.

Concluido que la limitación de derechos fundamentales de los Guardias Civiles es acorde a la CE. Respecto a la posible incompatibilidad del art. 1.3 LOLS con el CEDH y las SSTEDH, siguiendo los criterios del Abogado del Estado y Ministerio Fiscal, la AN resuelve “que no puede entenderse que se está violando el art. 11.2 CEDH, porque España hizo reserva de aplicación de la norma en la medida en que fuera incompatible con los arts. 28 y 127 CE”.

Por otra parte el ordenamiento jurídico francés, prohíbe totalmente las asociaciones profesionales con objeto de promover los “intereses materiales y morales” de los

miembros de la gendarmería, situación que si afecta a la esencia del derecho de sus miembros a organizarse para defender sus intereses.

En consecuencia, según la AN, las SSTEDH no deben interpretarse en el sentido de que “los miembros de la FFAA o de la policía, tienen necesariamente el derecho a formar un sindicato o afiliarse a él”, continuando en esa línea argumental “lo importante no es la denominación de tal o cual asociación, sino su función y su capacidad para gestionar los intereses profesionales o sociales de sus miembros. Desde el momento en que una asociación tiene por objetivo la gestión o promoción de los intereses profesionales o sociales de los miembros de las Fuerzas Armadas o de la policía, no tiene necesidad de ser un sindicato para cumplir con las exigencias del artículo 11.1”⁷⁶.

En lo relativo a la cuestión de inconstitucionalidad, la AN concluye que “la limitación del ejercicio del derecho se encuentra justificada y es adecuada, necesaria y proporcionada para los fines constitucionales a cuyo servicio se establecen”. De manera que el “ajuste a la Constitución no condiciona la sentencia que hemos de dictar y quiebra uno de los presupuestos para que traslademos al Tribunal Constitucional las dudas que al respecto pudiéramos albergar”.

7. CONCLUSIONES.

Queda patente el impacto de las asociaciones profesionales en la consecución de mejoras en el estatuto profesional del Cuerpo por vía judicial, medio alejado de los cauces reivindicativos y de acción sindical. No en vano, aunque parezcan difusas las fronteras entre sindicato y asociación profesional reivindicativa y las asociaciones se arroguen un papel cuasi-sindical, carecen legalmente de las prerrogativas de aquellos.

Contrasta el alto número de asociados con la escasa participación en las elecciones al Consejo de la Guardia Civil, las razones pueden buscarse en el desconocimiento o escepticismo acerca de su funcionamiento y la percepción del asociacionismo para la defensa de los intereses colectivos, únicamente, como servicio de asistencia jurídica y seguro de pérdida haberes en situaciones de baja laboral o sanción disciplinaria, recursos que al mismo tiempo resultan efectivos para la captación de asociados.

⁷⁶ STEDH 27 de octubre de 1975, nº 4464/70, National union of Belgian police vs. Belgium.

La regulación de los derechos colectivos de los guardias civiles se asimila al de los miembros de las Fuerzas Armadas, en contraposición a la libertad sindical limitada concedida a los miembros de la Policía Nacional (cuerpo con ámbito territorial y funciones análogas). La diferencia entre las asociaciones profesionales y los sindicatos que la ley reconoce a la GC y al CNP respectivamente, analizando las manifestaciones de la acción sindical se sintetizan en la prohibición de la huelga para ambos colectivos. La exclusión de la Guardia Civil de la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo contrasta, en cambio, con la posibilidad de establecer medidas de conflicto colectivo por los sindicatos policiales, así como con el poder del sindicato de negociación como contraparte de la administración, frente a la capacidad de hacer propuestas de las asociaciones.

La naturaleza militar definida por los principios de jerarquía y disciplina, determina el modo de actuar de la Guardia Civil y en ella se hace sustentar su eficacia y flexibilidad en el cumplimiento de sus funciones. Supone también la incompatibilidad con la libertad sindical y una limitación en los derechos colectivos de sus miembros que conlleva parejas injustificadas diferencias en las condiciones laborales, especialmente las retributivas, con respecto al resto de FCS.

La politización en la Historia de España del asociacionismo militar y sus devastadoras consecuencias sirvieron para justificar la exclusión del derecho de libertad sindical a las Fuerzas Armadas, en aras del principio de neutralidad política y sindical y su subordinación al poder civil. Ahora bien, la realidad social y política actual de asentada madurez democrática y el hecho de que la Constitución no excluya expresamente del derecho fundamental al colectivo, bien podría dar lugar a una adaptación de las normas al tiempo en que han de ser aplicadas, permitiendo así, la configuración de un modelo de libertad sindical adecuado para los militares y guardias civiles, a imagen del de países de nuestro entorno como Alemania y Suecia. Se avanzaría, de este modo, un paso más allá del actual sistema inscrito en el derecho de asociación que ha demostrado no suponer ningún peligro para la libertad de la sociedad ni la democracia.

La opción elegida por el legislador, determina que mientras se mantenga la naturaleza militar de la Guardia Civil no podrá permitirse la existencia de un sindicato para la defensa de los intereses profesionales de sus miembros. La controvertida desmilitarización del Cuerpo, posibilitaría la adopción del patrón de libertad sindical

restringida del CNP, otra opción aún más restrictiva acarrearía la desnuclearización del derecho de sus funciones más representativas. En este contexto, la probabilidad de unificación con la Policía Nacional obraría la asunción automática de su modelo.

Manteniendo el status quo, dada la no pertenencia del Instituto a las Fuerzas Armadas y el desempeño de sus funciones ordinarias como Cuerpo de las Fuerzas de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Ministerio del Interior. Bien se podría asimilar el ejercicio del derecho de libertad sindical con el resto de Fuerzas de naturaleza civil, limitando la acción sindical, en el desempeño de las misiones de carácter militar desarrolladas bajo la dependencia del Ministerio de Defensa, como ocurre con la aplicación del régimen disciplinario de las FAS al Cuerpo.

Permítaseme, por último, hacer una analogía entre la lucha antiterrorista y la lucha por el avance de los derechos sociales, en palabras de un alto mando del Cuerpo: “Queda mucho por hacer, pero nos sobra tiempo. Somos la Guardia Civil. Tenemos 172 años”.

8. BIBLIOGRAFÍA.

ALMENDROS GONZÁLEZ, Miguel Ángel, “Derecho de Asociación y Derecho de Sindicación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil”, *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, CEF, Madrid, 2015.

BAYLOS GRAU, Antonio, *Sindicalismo y Derecho Sindical*, Bomarzo, Albacete, 2009.

BUSQUETS, Julio, *Militares y demócratas*, Plaza & Janés, Barcelona, 2003.

CARRILLO, Fernando; ÁLAMO, Manuel Del y GABRIEL, José Manuel, *Guardias Valientes. Historia del Sindicalismo en la Guardia Civil (1977-2009)*, Germania, Valencia, 2009.

LAHERA FORTEZA, Jesús, *La titularidad de los derechos colectivos de los trabajadores y funcionarios*, CES, Madrid, 2000.

LÓPEZ CORRAL, Miguel, *La Guardia Civil. Claves históricas para Entender a la Benemérita y a sus hombres (1844-1975)*, La esfera de los libros, Madrid, 2009.

-, “La Guardia Civil De Hace Un Siglo”, AHGC, Madrid, 1998.

-, “La disputa competencial en torno a la Guardia Civil”, *Cuadernos de la Guardia Civil*, Madrid, 2000.

LORCA NAVARRETE, José F y LORCA MARTÍN DE VILLODRES, María Isabel, *Derechos fundamentales y jurisprudencia*, Pirámide, Madrid, 2011.

MORILLO-VELARDE PÉREZ, José Ignacio, “Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas (especial consideración del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil)”, documentación administrativa, INAP, Madrid, 2009.

PASCUA MATEO, Fabio, “Reflexiones en torno al derecho de asociación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil”, *Revista de Administración Pública*, CEPC, Madrid, 2003.

PÉREZ DE LOS COBOS ORIHUEL, Francisco, *Ley orgánica de libertad sindical. Comentada y con jurisprudencia*, La Ley, Madrid, 2010.

PÉREZ SOLA, Nicolás, “El régimen disciplinario de la Guardia Civil y su compatibilidad con el Convenio Europeo de Derechos Humanos: a propósito de la Sentencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el caso *Dacosta Silva v. España*”, *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 2008.

TRONCOSO REIGADA, Antonio, “Los derechos sociales y su aplicación en la Guardia Civil”, *Revista de Derecho Político*, UNED, Madrid, 2004.

VELASCO PORTERO, M^a Teresa, “La Guardia Civil y el derecho de libertad sindical”, *Las relaciones laborales en las administraciones públicas*, MTAS, Madrid, 2001.