

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Tercera**  
**Sentencia núm. 218/2018**

Fecha de sentencia: 13/02/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número del procedimiento: 3296/2015

Fallo/Acuerdo: Sentencia Estimatoria

Fecha de Votación y Fallo: 30/01/2018

Voto Particular

Ponente: Excm. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

Procedencia: AUD.NACIONAL SALA C/A. SECCION 5

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

Transcrito por: Bpm

Nota:

Resumen

Solicitud de pertenencia a EUROCOP de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC). -Silencio administrativo.- Asociacionismo de la Guardia Civil (LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, y LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los Derechos y Deberes de los miembros de la Guardia Civil).

RECURSO CASACION núm.: 3296/2015

Ponente: Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

Letrado de la Administración de Justicia: Ilmo. Sr. D. Luis Martín Contreras

**TRIBUNAL SUPREMO**  
**Sala de lo Contencioso-Administrativo**  
**Sección Tercera**  
**Sentencia núm. 218/2018**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.

D. Eduardo Espín Templado, presidente

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

En Madrid, a 13 de febrero de 2018.

Esta Sala ha visto , constituida la sección tercera por los magistrados al margen relacionados, el recurso de casación número 3296/2015, interpuesto por la ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES (AUGC), representada por el Procurador D. Domingo José Collado Molinero, contra la sentencia de 8 de julio de 2015, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 117/2014. Ha sido parte recurrida el Abogado del Estado en representación de la ADMINISTRACIÓN GENERAL DEL ESTADO.

Ha sido ponente la Excma. Sra. D.<sup>a</sup> María Isabel Perelló Doménech.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** El recurso contencioso-administrativo número 117/2014 fue interpuesto la Asociación Unificada de Guardias Civiles, contra la Resolución desestimatoria del Ministerio del Interior de 5 de febrero de 2014, de la solicitud de inscripción de pertenencia de la Asociación AUGC a la entidad de carácter internacional European Confederation of Police (EUROCOP) por no ser conforme con el artículo 39.2 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. Manifiesta el recurrente que la petición se realizó el 23 de octubre de 2013, según consta en el oficio de 25 de octubre de 2013 del Jefe del Registro que añade que el plazo máximo de resolución es el de tres meses y que los efectos del vencimiento del plazo sin notificación de resolución es estimatorio, siendo la resolución desestimatoria objeto del recurso de fecha 5 de febrero, es decir dictada transcurrido el término de tres meses, cuando ya se había producido el efecto estimatorio de la petición desde el día 23 de enero de 2014.

En el procedimiento contencioso-administrativo número 117/2014, la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional, Sección Quinta, dictó sentencia de fecha 8 de julio de 2015, en cuya parte dispositiva se dice:

«FALLAMOS: Que debemos desestimar y desestimamos el presente recurso contencioso administrativo número 117/2014, interpuesto por la ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES, representada por el Procurador de los Tribunales D. Domingo José Collado Molinero, contra la Resolución del Ministro del Interior de 5 de febrero de 2014 que desestima al solicitud de inscripción de pertenencia de la Asociación Unificada de Guardias Civiles -AUGC- a la entidad de carácter internacional European Confederation of Police (EUROCOP), resolución que confirmamos; con condena en cosas a la parte actora.»

**SEGUNDO.-** Contra la referida sentencia, el representante legal de la Asociación Unificada de Guardias Civiles manifestó ante la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional su intención

de interponer recursos de casación, que la Sala de instancia tuvo por preparado y al tiempo, ordenó remitir las actuaciones al Tribunal Supremo, previo emplazamiento de los litigantes.

**TERCERO.-** Emplazadas las partes, la citada Asociación presentó escrito de interposición del recurso de casación en fecha 25 de noviembre de 2015 en el que se formularon los siguientes motivos:

Primero.- Al amparo del artículo 88.1.d) LJCA, por infracción de las normas del ordenamiento jurídico o de la jurisprudencia que fueran aplicables para resolver las cuestiones objeto de debate. Invoca la infracción de los artículos 30.1 y 10.1, ambos de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, por infracción del artículo 22 de la Constitución Española, en relación con los artículos 43 y 58 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, Reguladora del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Se alega que existe la concurrencia de los requisitos jurídicos para la apreciación de que se había producido por silencio positivo el reconocimiento de la solicitud de inscripción registral de la pertenencia de la AUGC a la organización EUROCCOP. Y que la única resolución expresa, dictada y notificada, es la de fecha 5 de febrero de 2014, único acto administrativo recurrido en sede jurisdiccional que al ser dictado y notificado había superado el límite temporal de tres meses para impedir que el instituto jurídico del silencio administrativo positivo desplegara sus plenos efectos.

Segundo.- Al amparo del art. 88.1.d) LJCA, por infracción de los artículos 36, 38, 39 apartado 2, 40 y 41, todos de la LO 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, por infracción del artículo 22 de la CE.

Terminando por suplicar dicte sentencia estimando dicho recurso y casando la sentencia recurrida, resuelva de conformidad con la súplica de demanda.

**CUARTO.-** Admitido el recurso de casación la Administración del Estado presentó escrito de oposición de 9 de mayo de 2016, en el que suplicó la desestimación del recurso de casación, con expresa imposición a la entidad recurrente de las costas causadas.

**QUINTO.-** Se señaló para votación y fallo del recurso de casación, el día 30 de enero de 2018, en que se ha llevado a efecto con observancia de las disposiciones legales.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** La Asociación Unificada de Guardias Civiles (en adelante, AUGC) interpone recurso de casación frente a la Sentencia dictada por la Sala de lo contencioso administrativo de la Audiencia Nacional, de fecha 8 de julio de 2015 que desestima el recurso deducido contra la resolución dictada por la Dirección General de la Guardia Civil de fecha 30 de diciembre de 2003, que desestima la solicitud de inscripción de pertenencia de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) a la entidad de carácter internacional European Confederation of Police (EUROCOP). En primer lugar, la Sala de instancia rechaza la alegación de concurrencia del silencio positivo y seguidamente desestima la cuestión de fondo suscitada. La sentencia de instancia razona, con el mismo criterio de la Administración demandada, lo siguiente en sus Fundamentos Jurídicos quinto a séptimo:

«QUINTO.- Rechazada la concurrencia del silencio positivo, pasamos a examinar el fondo del asunto, que podemos concretar en si una Asociación de la Guardia Civil puede formar parte de la EUROCOP, y si en consecuencia puede solicitar la constancia de esta pertenencia en el registro de Asociaciones profesionales de Guardias Civiles, como mantiene la parte actora o, por el contrario, como mantiene la Abogacía del Estado, la resolución impugnada es ajustada a derecho.

Estando en una cuestión relativa al asociacionismo en la Guardia Civil, no está de más recordar que en el Preámbulo de la Ley Orgánica 11/2007 de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil se recoge "... *El régimen jurídico por el que se regulará el asociacionismo profesional en la Guardia Civil será el que recoge la propia ley-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 está expresamente vedadas, como las de naturaleza sindical, la negociación colectiva, la huelga o la adopción de medidas de conflicto colectivo.-

*A partir de estas premisas, se contemplan aspectos esenciales para configurar las asociaciones profesionales, como su carácter no lucrativo, la posibilidad de obtener subvenciones públicas, los medios que se ponen su disposición, así como las*

*condiciones para que las asociaciones puedan celebrar reuniones en centros oficiales de la Guardia Civil.-*

*Los requisitos establecidos para la constitución de las asociaciones profesionales son escasamente limitativos y similares a los exigidos, con carácter general, para el resto de asociaciones, debiendo ser presentados los Estatutos en el Registro Específico que, a tal fin, existirá en el Ministerio del Interior.*

El artículo 2 de la ley proclama: "*Los Guardia Civiles son titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidos en la Constitución, sin otros límites en su ejercicio de los establecidos en esta, en las disposiciones que la desarrollan y en la presente Ley Orgánica*", y al regular el Derecho de Asociación de la Guardia Civil establece que, "*las asociaciones de Guardias Civiles no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales ni formar parte de partidos políticos o sindicatos*" (Artículo 9, 5).

Ha de tenerse en cuenta que estamos ante una relación de sujeción especial, que responde a las concretas misiones que han de desempeñar y a la peculiar estructura organizativa y de funcionamiento de la institución en la que se integran, disciplina que indudablemente condiciona el ejercicio por los Guardias Civiles de determinados derechos fundamentales, razón por la que el contenido de estos derechos fundamentales tienen una extensión menor que en el resto de funcionarios.

SEXTO.- Dentro de las singularidades que aparecen en el texto legal que regula el asociacionismo, derivadas de las características de este Instituto -Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil- nos encontramos que su artículo 39 establece:

*"Composición:*

*1. Para poder afiliarse a las asociaciones profesionales, los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil deberán encontrarse en cualquier situación administrativa en que, de acuerdo con la normativa reguladora del régimen de dicho personal, conserven derechos y obligaciones inherentes a su condición de Guardia Civil.*

*Con las limitaciones establecidas en esta Ley, los Guardias Civiles que pertenecieran a una de estas asociaciones, podrán, tras su pase a retiro, permanecer asociados a la misma, siempre que lo permitan los correspondientes estatutos.*

*2. Los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil sólo podrán afiliarse a asociaciones profesionales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo. Dichas asociaciones 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.*

*3. Los alumnos de centros docentes de la Guardia Civil que no ostenten la condición de Guardia Civil no podrán asociarse.*

*4. Sólo se podrá estar afiliado a una asociación profesional".*

La resolución impugnada, haciendo suyo el informe emitido por la Abogacía del Estado del Ministerio del Interior, acoge la conclusión de que "*al amparo del artículo 39.2 de la Ley Orgánica 11/2007 de 22 de octubre, la Asociación Unificada de Guardias Civiles no puede pertenecer a EUROCOP, por ser un organismo internacional integrado por asociaciones representativas de institutos armados de carácter civil y no militar y en su consecuencia no procede acceder a la pretensión de inscripción de dicha pertenencia en el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles*"

Así las cosas, la cuestión se reduce a la interpretación del texto del artículo 39.2, de la Ley Orgánica 11/2007, concretamente del punto 2 que señalamos con negrita.

Pues bien, la Sala llega a la misma conclusión que la resolución impugnada, ya que, como muy bien indica la Señora Abogada del Estado en su escrito de contestación a la demanda, establecido por esta Ley Orgánica que los Guardias Civiles solo pueden pertenecer a asociaciones profesionales formadas exclusivamente por Guardias Civiles, y que estas asociaciones a su vez solo pueden integrarse en otras formadas exclusivamente también por Guardias Civiles, cuando pasamos al ámbito internacional,

al ser manifiesto que no puede exigirse este requisito (por ser la guardia civil un Instituto propio y singular solo de España) únicamente se le permite formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter, esto es de carácter militar, carácter que tienen atribuido en el artículo 1 de la ley reguladora de su asociacionismo, y que va a persistir en el artículo 1 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil.

Una interpretación contraria llevaría a un resultado que ha de considerarse no querido por el legislador, ya que mientras en nuestro País está vedado a los miembros de la Guardia Civil asociarse con policías civiles –y funcionarios-, se les estaría permitiendo hacerlo a nivel internacional. La argumentación de la actora de interpretar que a nivel internacional debe atenderse al carácter de las asociaciones y no al del Cuerpo de funcionarios al que pueden pertenecer sus afiliados no es admisible por cuanto, como mantiene la Administración, conllevaría que las asociaciones de Guardias Civiles podrían federarse a nivel internacional con cualquier Asociación profesional de cualquier tipo de funcionario público, lo que no es el fin perseguido por la ley.

Es a juicio de la Sala la razón derivada de los condicionantes que tiene el asociacionismo de la Guardia Civil, según la configuración que le dispensa la repetida Ley Orgánica 7/2011, de la que la Sala no aprecia tacha de inconstitucionalidad, la que lleva al resultado que propugna la Resolución impugnada, sin perjuicio que también desde el prisma de los Estatutos de EUROCCOP se llegue a una misma respuesta, por cuanto su artículo 3 limita su ámbito a las organizaciones cuyo fin único o principal sea la representación de la Policía Civil.

SÉPTIMO.- Por todo lo expuesto ha de rechazarse la pertenencia de la asociación unificada de Guardias Civiles a EUROCCOP, y como mero corolario, ello conlleva la conformidad a derecho de la negativa de la inscripción, ya que la Orden INT/3939/2007 que regula el Registro de Asociaciones Profesionales indica que éste se ajustará a lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/2007, cuyo artículo 39 permite únicamente a nivel internacional la afiliación de las Asociaciones Profesionales de su mismo carácter, que ha de entenderse referido a su carácter militar que es el que ostenta.»

**SEGUNDO.-** En el escrito de interposición del recurso de casación, la AUGC articula dos motivos de impugnación de la sentencia, ambos al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley de la Jurisdicción 29/1998 (en su redacción aplicable, anterior a la reforma operada por la L.O. 7/2015), el primero de los cuales por infracción de los artículos 30.1 y 10.1 de la LO 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, por infracción del art. 22 CE en relación a los artículos 43 y 58 de la LRJPAC, se centra en la pretensión de que habían dado los requisitos jurídicos para apreciar de que se había producido por silencio positivo el reconocimiento de la solicitud de inscripción registral de la pertenencia de la AUGC a la organización EUROCCOP.

El segundo motivo se refiere al fondo suscitado, singularmente, al controvertido derecho de la asociación recurrente a conseguir la inscripción registral pretendida. Denuncia la Asociación recurrente, en este segundo motivo, la vulneración de los artículos 36, 38, 39.2, 40 y 41, todos ellos de la



Ley Orgánica 11/2.007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil; en relación con el artículo 22 de la Constitución Española.

**TERCERO.-** Para la correcta resolución de la cuestiones controvertida, resulta conveniente traer a colación los antecedentes del proceso, que, por lo que aquí importa, son los siguientes:

Según resulta del expediente administrativo, la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC) solicitó ante el Registro de Asociaciones profesionales de la Guardia Civil (Subdirección General de Personal de la Dirección General de la Guardia Civil, Ministerio del Interior), con fecha 18 de octubre de 2013, que se procediera a la inscripción de su pertenencia a la entidad de carácter internacional denominada EUROCOP (european confederation of pólice); aportando a tal efecto un certificado expedido el 24 de septiembre de 2013 por la presidencia de EUROCOP en el que se hacía constar que AUGC es miembro de dicha organización de forma ininterrumpida desde 2004 (se apuntaba asimismo que “applications for membership will be open to any organisation representing police officers in countries affiliated to the European Union or the Council of Europe”).

Adjuntó AUGC a su solicitud copia traducida al español de los estatutos de EUROCOP (la Administración demanda no ha discutido ni impugnado el carácter fidedigno de esta traducción), de los que interesa resaltar los siguientes artículos:

- El artículo 1, párrafo 1º, se establece que “la Confederación Europea de Policía es una Federación de Sindicatos de Policía y Asociaciones o Federaciones de empleados y funcionarios de las policías de Europa”; añadiéndose en el párrafo 3º que “la Confederación es completamente independiente de gobiernos, partidos políticos, así como de organizaciones o comunidades teosóficas, filosóficas o religiosas”.

- El artículo 2º establece los fines y objetivos de la Asociación. Se señala que la Confederación tendrá como objetivos principales “promover, defender y desarrollar la profesión de policía así como la función del servicio policial como organismo público civil y controlado democráticamente, con el deber de defender la democracia y asegurar la seguridad y protección pública” (apartado 1º); y “asistir a las organizaciones miembros en su trabajo sobre el bienestar de sus afiliados, en relación a los problemas que afecten e las condiciones de empleo u obligaciones de los agentes de policía, o a los servicios de policía de Europa”.

- Y el artículo 3º, relativo a la afiliación, se dice que “podrá solicitar la pertenencia a la Confederación cualquier organización representante de agentes de policía de países miembros de la Unión Europea o pertenecientes al Consejo de Europa”, y se añade que “para poder ser miembro una organización tiene que cumplir con las condiciones siguientes: -el fin único o principal es la representación de miembros de fuerzas de policía civil en lo concerniente a sus salarios, condiciones del servicio y bienestar”. Se indica, en fin, que “la decisión sobre la afiliación es responsabilidad del comité de EUROCCOP a recomendación del Comité Ejecutivo”.

La Abogacía del Estado del Ministerio del Interior emitió un informe desfavorable a la pretensión de inscripción así planteada, por las siguientes razones :

«Atendiendo a los términos en los que se expresan los Estatutos de EUROCCOP, y a su propia denominación, resulta notorio que la esencia de este Organismo Internacional es la agrupación de federaciones o asociaciones cuya función sea la de representar a la policía civil de los distintos países comunitarios, en aras de defender, promover y desarrollar la profesión de policía y el servicio policial, así como asistir y mejorar las condiciones de los agentes de policía.

Expuesto lo anterior, debemos plantearnos si es posible que una Asociación de la Guardia Civil cuyas funciones representativas no se ejerzan respecto a los agentes de policía, como sucede en el presente caso con la Asociación Unificada de Guardias Civiles, pueda pertenecer a EUROCCOP

A estos efectos, procede traer a colación la Ley Orgánica 11/2007 de 22 de Octubre de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil:

*"Artículo 39 Composición*

*1. Para poder afiliarse a las asociaciones profesionales, los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil deberán encontrarse en cualquier situación administrativa en que, de*

*acuerdo con la normativa reguladora del régimen de dicho personal, conserven derechos y obligaciones inherentes a su condición de Guardia Civil.*

*Con las limitaciones establecidas en esta Ley, los Guardias Civiles que pertenecieran a una de estas asociaciones, podrán, tras su pase a retiro, permanecer asociados a la misma, siempre que lo permitan los correspondientes estatutos.*

*2. Los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil sólo podrán afiliarse a asociaciones profesionales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo. Dichas asociaciones 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.*

*3. Los alumnos de centros docentes de la Guardia Civil que no ostenten la condición de Guardia Civil no podrán asociarse.*

*4. Sólo se podrá estar afiliado a una asociación profesional."*

El precepto expuesto limita las asociaciones profesionales a las que pueden afiliarse los miembros de la Guardia Civil, indicando que la afiliación sólo será posible respecto de asociaciones profesionales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo de la Guardia Civil. En este mismo sentido, limita las asociaciones a las que puedan agruparse las propias Asociaciones profesionales de la Guardia Civil, indicando que la asociación entre las Asociaciones profesionales de la Guardia Civil quedará limitada exclusivamente a aquellas integradas únicamente por los miembros de la Guardia Civil. Finaliza el precepto, indicando que a nivel internacional las citadas asociaciones profesionales de Guardia Civil podrán formar parte de organizaciones internacionales pero con la condición de que sean de su mismo carácter.

El sentido teológico del precepto expuesto responde a la voluntad legislativa de limitar la afiliación de los miembros de la Guardia Civil a asociaciones integradas exclusivamente por miembros de la Guardia Civil y por tanto representativas de institutos armados de carácter militar, bien sean de proyección nacional o internacional. Puesto que en relación con estas últimas, se dice expresamente, que las organizaciones internacionales a las que pueden pertenecer las asociaciones profesionales de la Guardia Civil, deberán ser del mismo carácter. Con lo que las citadas organizaciones internacionales deberán representar o defender los intereses de institutos armados de carácter militar y por tanto del mismo carácter que la Guardia Civil para que puedan las Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil afiliarse a aquellas. Toda vez que el artículo primero de la ley Orgánica 2/2007 le atribuye tal carácter a la Guardia Civil:

*"Artículo 1 Objeto y ámbito de aplicación*

*1. La presente Ley Orgánica regula los derechos que corresponden y los deberes que son exigibles a los miembros de la Guardia Civil en desarrollo del régimen de los derechos y libertades públicas establecidos por la Constitución, y de los principios del Estado social y democrático de Derecho, con las particularidades derivadas de su carácter de Instituto Armado de naturaleza militar"*

Atendiendo a que las Asociaciones Profesionales de la Guardia Civil, únicamente pueden pertenecer a Organizaciones Internacionales que participen del mismo carácter que el Cuerpo de la Guardia Civil, y por tanto de Instituto Armado de naturaleza militar, entendemos que no procede la pertenencia de la Asociación Unificada de Guardias Civiles a EUROCCOP puesto que nos encontramos ante una confederación integrada por organizaciones representativas de los miembros de las fuerzas de la policía civil, y por tanto de institutos armados de naturaleza civil y no militar. De ahí que en los propios Estatutos de EUROCCOP únicamente se habla de policía civil.

En conclusión no procede la pertenencia de la Asociación Unificada de Guardias Civiles a EUROCCOP.

Respecto a el hecho de que por certificación de la presidenta de EUROCCOP se indique que la incorporación de la Asociación Unificada de Guardias Civiles a EUROCCOP tuvo lugar en el año 2004, como miembro de FESOL no implica que proceda la inscripción solicitada puesto que en la propia Orden INT/ 3939/2007 de 28 de Diciembre por la que se regula el Registro de Asociaciones Profesionales, se indica que dicho registro se

ajustará a lo dispuesto en la propia Ley Orgánica 11/2007 de 22 de Octubre, y dicha ley como se ha expuesto, solo permite la afiliación de las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles a organizaciones internacionales del mismo carácter. Con lo que conforme a dicha Ley Orgánica 11/2007, no procedería la pertenencia a EUROCOP, de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, dado que dicho Organismo internacional no se compone de asociaciones representativas de institutos armados de carácter militar, sino civil.

Así se indica en el artículo cuarto de dicha orden:

*"Cuarto. Funciones. El Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles adecuará*

*su actuación y desarrollará las funciones que se determinan al respecto en la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, de acuerdo con la misma y con su normativa reglamentaria de desarrollo, y supletoriamente, en todo lo que sea aplicable, con en el régimen general sobre asociaciones fijado en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del derecho de asociación, y en el Real Decreto 1497/2003, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento del Registro Nacional de Asociaciones y de sus relaciones con los restantes registros de asociaciones"*

[...]

CONCLUSIÓN.

ÚNICA.- Al amparo del artículo 39.2 de la Ley Orgánica 11/2007 de 22 de Octubre, la Asociación Unificada de Guardias Civiles no puede pertenecer a EUROCOP, por ser un organismo internacional integrado por asociaciones representativas de institutos armados de carácter civil y no militar y en su consecuencia no procede acceder a la pretensión de inscripción de dicha pertenencia en el Registro de Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles.»

De conformidad con lo dictaminado, el Director General de la Guardia Civil desestimó la petición de la AUGC,

«por no ser conforme al artículo 39.2 de la Ley Orgánica 11/2007 de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y en consonancia con el artículo 42 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

**CUARTO.-** Pues bien, comenzamos nuestro examen por la alegación relativa a la obtención por silencio positivo del reconocimiento de la inscripción de pertenencia de la Asociación a EUROCOP. Sostiene la recurrente que en la sentencia impugnada se realiza una errónea interpretación de las normas que rigen el silencio, pues, en su opinión, la notificación de la resolución de la Dirección General de la Guardia Civil de fecha 30 de diciembre de 2013 denegatoria de la inscripción se produjo dentro del período de tres meses previstos en la ley para adoptar una resolución expresa, de forma que al no haber transcurrido dicho periodo, no operaría el silencio positivo, con los efectos inherentes al mismo.

La tesis defendida en la instancia y ahora reproducida en casación, parte de que la notificación de la resolución de la Dirección General de la Guardia Civil de 30 de diciembre de 2013 que tuvo lugar el día 9 de enero de 2014 no produjo efecto jurídico alguno, como lo demuestra y se desprende de la propia actuación de la Administración demandada que días después -el 5 de febrero de 2014- procede a notificar de nuevo la reseñada resolución que es - en opinión de la parte- la única y válida notificación de la resolución expresa dictada en relación a la petición inicial de inscripción registral. Esta última no se limita a una mera rectificación de la anterior, antes bien -continúa su alegato la parte- significa su plena anulación de modo que la primera notificación no produjo ningún efecto y por tanto, no puede servir para interrumpir el período de tres meses «en relación a la operatividad del silencio administrativo positivo». La consecuencia que de todo ello se deriva, continúa argumentando la Asociación, es que la primera notificación fue anulada por la segunda y por ende, al no producir la primera efecto alguno, no pueda conllevar que tenga eficacia en los plazos del silencio como si la misma hubiese sido correctamente efectuada.

El motivo no puede ser acogido, pues frente a lo sostenido, cabe entender que la primera de las resoluciones y su notificación realizada el 9 de febrero de 2014 fue eficaz y tuvo virtualidad interruptiva a los efectos del cómputo del plazo para entender producido el silencio administrativo.

Cabe recordar la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, que ha señalado que los actos de notificación «cumplen una función relevante, ya que, al dar noticia de la correspondiente resolución, permiten al afectado adoptar las medidas que estime más eficaces para sus intereses, singularmente la oportuna interposición de los recursos procedentes» (STC 155/1989, de 5 de octubre, FJ 2); teniendo la finalidad material de llevar al conocimiento de sus destinatarios los actos y resoluciones «al objeto de que éstos puedan adoptar la conducta procesal que consideren conveniente a la defensa de sus derechos e intereses y, por ello, constituyen elemento fundamental del núcleo de la tutela judicial efectiva» sin indefensión garantizada en el art. 24.1 CE (STC 55/2003, de 24 de marzo, FJ 2).

También esta Sala Tercera del Tribunal Supremo ha afirmado que las exigencias formales sólo se justifican en el sentido y en la medida en que cumplan una finalidad y hemos dicho que «todos los mecanismos y garantías con que las leyes procesales o procedimentales rodean los actos de comunicación» entre el órgano y las partes «no tienen otra finalidad o razón de ser que la de asegurar que, en la realidad, se ha producido aquella participación de conocimiento, o que, en la ficción jurídica, se ha producido en determinadas circunstancias o no se ha producido» (STS 16 de marzo de 2016) y hemos destacado que «el objeto de toda notificación administrativa y de las formalidades de que ha de estar revestida, para tener validez, es el de garantizar que el contenido del acto, llegue a conocimiento del obligado» (STS de 7 de octubre de 2015, RC 680/2014) y que «los requisitos formales de las notificaciones, que las diferentes normas invocadas establecen, tienen por finalidad garantizar que el contenido del acto administrativo llegue cabalmente a conocimiento del interesado y que incluya los medios y plazos de impugnación, de forma que, cuando ese fin está cumplido, pierden las referidas formalidades su razón de ser y cualesquiera que sean otras consecuencias que pudieran producir su inobservancia, (...) lo que no puede causar es la anulación de la notificación misma pues resultaría absurdo convertir el medio (...) en fin de si mismo» (STS de 2 de junio de 2003, RC 5572/1998) y, en fin, hemos subrayado que «lo relevante, pues, no es tanto que se cumplan las previsiones legales sobre cómo se llevan a efecto las notificaciones, sino el hecho de que los administrados lleguen a tener conocimiento de ellas», de manera que «cuando se discute acerca del cumplimiento de las formalidades legales, sobre el cómo han de hacerse las notificaciones, lo decisivo no es que se cumplan esas previsiones legales, sino que efectivamente el sujeto pasivo tenga o haya podido tener conocimiento efectivo del acto notificado» (STS de 7 de mayo de 2009, RC 7637/2005).

En la STS de 16 de noviembre de 2016 (RC 2841/2015) señalamos que «puesto que la finalidad constitucional (...), se se manifiesta en que su finalidad material es llevar al conocimiento de sus destinatarios los actos y resoluciones al objeto de que éstos puedan adoptar la conducta procesal que

consideren conveniente a la defensa de sus derechos e intereses y, por ello, constituyen elemento fundamental del núcleo de la tutela judicial efectiva sin indefensión garantizada en el art. 24.1 de la Constitución Española (CE), sentencias del Tribunal Constitucional 59/1998, de 16 de marzo, FJ.3, ó 221/2003, de 15 de diciembre, FJ.4, 55/2003, de 24 de marzo, FJ.2. Este es el foco que en definitiva debe alumbrar cualquier lectura que se haga de esta materia, lo que alcanza, sin duda, también a las notificaciones electrónicas.»

El análisis pormenorizado de la jurisprudencia de esta Sala en materia de notificaciones pone de relieve que la eficacia de las notificaciones se encuentra estrechamente ligada a las cuestiones concretas del caso, lo que cumple un alto grado de casuismo en la práctica, SSTS 19 de enero de 2012 (RC 49/54/2009), 22 de septiembre de 2011 (RC 2107/2008), 6 de octubre de 2011 (RC 3007/2007) y 22 de noviembre de 2012 (RC 2125/2011). Al objeto de determinar si debe entenderse que el acto administrativo o resolución notificada llegó o debió llegar a conocimiento tempestivo del interesado, los elementos que, con carácter general deben ponderarse, son dos. En primer lugar, *el grado de cumplimiento por la Administración de las formalidades establecidas en la norma en materia de notificaciones*, en la medida en que tales formalidades van únicamente dirigidas a garantizar que el acto llegue efectivamente a conocimiento de su destinatario. Y, en segundo lugar, *las circunstancias particulares concurrentes en cada caso*, entre las que necesariamente deben destacarse tres: a) *el grado de diligencia* demostrada tanto por el interesado como por la Administración; b) *el conocimiento que, no obstante el incumplimiento en su notificación de todas o algunas de las formalidades previstas en la norma, el interesado haya podido tener del acto o resolución por cualesquiera medios*; y, en fin, c) *el comportamiento de los terceros que, en atención a la cercanía o proximidad geográfica con el interesado, pueden aceptar y aceptan la notificación*.

Para valorar si el acto o resolución llegó a conocimiento del interesado, hay que diferenciar, a su vez, según las formalidades incumplidas por el poder público sean de *carácter sustancial o secundario*, considerándose que se han desconocido formalidades de *carácter sustancial*, en la medida en que éstas



se consideran imprescindibles como medio para garantizar que la comunicación del acto o resolución tiene lugar. De igual forma, los defectos sustanciales carecen de trascendencia cuando *no se cuestiona -lo, lo que es igual, se admite expresa o implícitamente- que el acto o resolución llegó tempestivamente a su destinatario*, o, en fin, pese a las irregularidades serias que pudieran haber existido en la notificación, se recurre el acto o resolución dentro del plazo legalmente establecido (supuesto específicamente previsto en el art. 58.3 de la LRJ-PAC).

Y entrando ya en el análisis del presente recurso contencioso y, examinados los elementos fácticos del caso, procede determinar si la notificación de la resolución desestimatoria dictada por la Dirección General de la Guardia Civil -de 30 de diciembre de 2013- adolecía de un defecto sustancial, como afirma la parte, de modo que no tuvo lugar efecto alguno en relación con el silencio administrativo.

Figura en autos la primera notificación realizada a la entidad interesada en fecha 9 de enero de 2014, en la que se entregó copia íntegra del texto de dicha resolución desestimatoria e indicaba expresamente que contra la misma cabía recurso de alzada. Y la segunda de las notificaciones, de fecha 5 de febrero de 2014, corrige el error advertido en lo que atañe a la información de recursos -en cuanto al modo de impugnación-, señalando que la resolución notificada agotaba la vía administrativa y solo cabía la interposición de recurso contencioso administrativo.

Pues bien, como se advierte de lo actuado no cabe apreciar un defecto sustancial en la primera de las notificaciones realizadas que permitió a la Asociación recurrente conocer las razones de la desestimación de su pretensión, circunscribiéndose el error a la información suministrada a los efectos de la interposición del recurso. De modo que tal defecto o irregularidad en la notificación -posteriormente subsanado- no determina la ineficacia de la notificación de la resolución de la Dirección de la Guardia Civil de 30 de Diciembre de 2013, a los efectos pretendidos, estos es, de carencia de efectos interruptivos del silencio administrativo en relación a la petición formulada por

la asociación recurrente. En la segunda de las notificaciones únicamente se corrige la información ofrecida a los efectos de la impugnación y nada se alega ni se argumenta a lo largo del motivo casacional acerca de que esta posterior corrección hubiera causado algún perjuicio material a la entidad interesada, que tuvo pleno y cabal conocimiento del texto de la resolución desestimatoria, ni que se hubiera cercenado su derecho a formular recurso, como consta que efectivamente hizo, a través de la interposición del presente recurso contencioso administrativo, en el que se impugna la reseñada decisión de la Dirección General de la Guardia Civil. La Asociación tuvo conocimiento íntegro del acuerdo adoptado y de las razones que sustentan la decisión de rechazo de su petición y pudo articular temporáneamente su impugnación que ahora conocemos, de modo que la tesis propugnada por el recurrente sobre la ineficacia de la primera de las resoluciones resulta infundada, en atención al grado de cumplimiento con el que se realizó la notificación.

**QUINTO.-** Rechazado el anterior motivo, nos corresponde examinar la cuestión circunscrita a la denegación de la inscripción de la Asociación Unificada de Guardias Civiles a la entidad internacional EUROCOP.

La Asociación recurrente critica la sentencia de instancia en cuanto aprecia que la integración a nivel internacional de asociaciones profesionales de guardias civiles, lo es única y exclusivamente con organizaciones de carácter militar. Insiste en que incorrecta la interpretación que se hace por el Tribunal *a quo* del artículo 39, párrafo segundo de la Ley Orgánica 11/2007, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, pues cuando dicho precepto habla de la agrupación entre asociaciones de guardias civiles establece un criterio de exclusividad, pero en modo alguno establece ese mismo criterio cuando de lo que se trata de poder formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter. Esta diferencia de trato tiene su lógica -explica la recurrente-, porque de hacerlo de otra manera, se impediría todo contacto con quienes, en el entorno europeo, ejercen las mismas misiones que como Cuerpo de Seguridad del Estado le encomienda la Constitución en su artículo 104. Y es que el carácter de la Guardia Civil – enfatiza la recurrente-, es ser un cuerpo policial, carácter que comparte con

otros Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Otra cosa bien distinta -se distingue por el ordenamiento jurídico- es su naturaleza, concepto distinto, que no aparece en el referido artículo 39.2º.

Expone la recurrente que estando en juego una limitación e incluso una negación del derecho de asociación, no se ha realizado el correspondiente juicio de ponderación y proporcionalidad; y añade que no hay base para sostener tal denegación en atención a la regulación estatutaria de EUROCCOP, que prevé la acogida de asociaciones como miembros de la misma y no sólo de quienes sean policías civiles, sino de aquellos que sean policías, y sin duda alguna, las mujeres y hombres que integran la Guardia Civil lo son. Insiste, en este sentido, en que la norma señala que cuando se trate de formar parte de organizaciones internacionales, podrán formar parte de las mismas sí estas son de su mismo carácter, refiriéndose este vocablo al carácter de las asociaciones y no al Cuerpo de funcionarios al que puedan pertenecer sus afiliados.

Por tanto –prosigue la recurrente su exposición-, la única interpretación que se acomoda al precepto y que es respetuosa con el núcleo esencial del derecho de asociación profesional es la que permite la integración en organizaciones internacionales que integran a persona! pertenecientes a cuerpos policiales, entre los que haya sintonía en los fines que se pretenden lograr a su través. No se trata, por tanto, de trasladar miméticamente los caracteres del Cuerpo policial al que pertenezcan los afiliados de una determinada asociación profesional de guardias civiles, o su naturaleza, a la asociación profesional y menos aún como elemento que condiciona, sin justificación alguna, el ejercicio del derecho fundamental de asociación. Por ello, es preciso analizar el contenido de los Estatutos de EUROCCOP y al definir en el artículo 1 lo que es EUROCCOP, no se advierte limitación alguna o cuestión en la que no puede verse identificada la AUGC, o que suponga algún tipo de obstáculo, que se refiera al carácter de la organización que pretende formar parte de EUROCCOP. Lo mismo ocurre con el resto de los estatutos de EUROCCOP, que son coincidentes y no contradictorios o inconciliables con los de la AUGC.

Por ello, sostiene la recurrente que la denegación de la inscripción solicitada atenta directamente contra el derecho de asociación y contraviene el artículo 22 de la Constitución Española, y del contenido del artículo 39.2 tantas veces mencionado, y contra el principio de que la inscripción en los correspondientes registros lo es a los meros efectos de publicidad (invoca a estos efectos la STC 219/2001 de 31 de octubre). Señala, en fin, que la interpretación de la sentencia recurrida conduce no a una limitación sino a una auténtica prohibición del derecho de asociación, que no tiene justificación alguna y que pugna con el núcleo esencial del derecho de asociación e impide su pleno ejercicio y el cumplimiento de los fines asociativos, al vetar la posibilidad de participar en foros policiales de ámbito europeo, los que, sin duda alguna, son adecuados para la defensa eficaz y eficiente de los derechos de los guardias civiles, en aspectos sociales, económicos y profesionales. Indica, así, que muchas de las políticas públicas en los ámbitos de seguridad y defensa, en políticas de personal, jornadas laborales, horarios, prevención de riesgos laborales, etc, derivan de normas emanadas de la Unión Europea. Por ello –afirma-, impedir que AUGC, los guardias civiles a la misma afiliados, puedan conocer y defender sus intereses por medio de organizaciones que dirigen su actividad a los órganos legislativos, ejecutivos y judiciales de la Unión Europea, es impedirles el pleno ejercicio del derecho de asociación, sin que se haya puesto o expuesto razón alguna que justifique la citada prohibición, que podría contravenir el artículo 11, apartados 1 y 2, del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

**SEXTO.-** La Constitución española de 1978 contempla de forma expresa a las Fuerzas Armadas (art. 8 CE, incluido en el Título Preliminar), y también a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 104 CE, comprendido en el Título IV, intitulado «Del Gobierno y de la Administración»), sin referirse de forma explícita al Cuerpo de la Guardia Civil y sin prever de manera clara la posibilidad de un *“tertium genus”* de fuerzas policiales vertebradas conforme a un estatuto militar. Sin embargo, pronto se ligó tal posibilidad a lo dispuesto en los artículo 28 y 29. El artículo 28, donde, al hilo del derecho fundamental de sindicación, tras decir que «todos tienen derecho

a sindicarse libremente», se matiza a continuación que «la ley 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 el artículo 29, que tras consagrar constitucionalmente el derecho de petición, añade que «Los miembros de las Fuerzas o Institutos armados o de los Cuerpos sometidos a disciplina militar podrán ejercer este derecho sólo individualmente y con arreglo a lo dispuesto en su legislación específica» abriendo así paso ambos preceptos a la posible existencia de cuerpos de naturaleza militar no integrados en las Fuerzas Armadas.

Así lo apreció el legislador desde las primeras leyes orgánicas de desarrollo de las previsiones constitucionales, que aun manteniendo la naturaleza militar del Instituto, lo desgajaron de la estructura propiamente militar, justamente por considerar constitucionalmente viable la configuración de cuerpos de naturaleza militar no incardinados en las Fuerzas Armadas.

Tal fue el caso de la –hoy derogada- Ley Orgánica 6/1980 de 1 de julio, de criterios básicos de la defensa nacional y la organización militar, que diferenció por un lado las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire (Título III, arts. 23 y ss.) y por otro la Guardia Civil (Título VI, arts. 38-39), de la que se decía (art. 38) que

*«en tiempo de paz, el Cuerpo de la Guardia Civil dependerá del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que por su naturaleza se le encomienden, y del Ministro del Interior en el desempeño de las funciones relativas al orden y la seguridad pública, en los términos que establezca la Ley Orgánica prevista en el artículo ciento cuatro de la Constitución».*

En la misma línea de afirmación de la posibilidad de cuerpos funcionariales de carácter militar por más que no integrados en los Ejércitos se movió la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, cuya exposición de motivos apunta que

*«Se fija el ámbito subjetivo de la Ley, incluyendo a todos los trabajadores por cuenta ajena, lo sean o no de las Administraciones Públicas. Únicamente quedan exceptuados del ejercicio del derecho los miembros de las Fuerzas Armadas e Institutos Armados de carácter militar [...]; excepción que se sigue en función de la literalidad del artículo 28,1*

[...] *Se remite a una norma específica la regulación del derecho a las Fuerzas de Seguridad e Institutos Armados de carácter civil.*

De forma ya rotunda, y poco tiempo después, la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado 2/1986 de 13 de marzo estableció, en su artículo 9º, que

*«Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:*

*a) El Cuerpo Nacional de Policía, que es un Instituto Armado de naturaleza civil, dependiente del Ministro del Interior.*

*b) La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de 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»:*

Añadiendo el artículo 13 que

*«1. El Cuerpo de la Guardia Civil se estructura jerárquicamente según los diferentes empleos, de conformidad con su naturaleza militar.*

*2. El régimen estatutario de la Guardia Civil será el establecido en la presente Ley, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar.»*

Si bien el artículo 14 precisó que

*«El Ministerio del Interior dispondrá todo lo concerniente a servicios de la Guardia Civil relacionados con la seguridad ciudadana y demás competencias atribuidas por esta Ley, así como a sus retribuciones, destinos, acuartelamientos y material»;*

Consagrando así la caracterización de la Guardia Civil como un cuerpo con funciones policiales diferenciadas de las típicamente militares, y situado en su cometido funcional más característico fuera de la esfera castrense.

Este fue un punto que el legislador orgánico quiso resaltar: que aun manteniéndose esa naturaleza militar, las funciones de la Guardia Civil serían primordialmente policiales y por ende, diferenciadas de las típicas de las Fuerzas Armadas. Por eso se explicaba en la exposición de motivos de esta Ley Orgánica que:

«De la necesidad de dar cumplimiento al artículo 104.2 de la Constitución, se deduce que el régimen estatutario de la Guardia Civil debe ser regulado en la Ley Orgánica de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Ello significa que la Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, sin perjuicio de realizar en determinadas circunstancias misiones de carácter militar, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente policiales, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo.

En consecuencia, sin perjuicio del estatuto personal atribuible a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil –por razones de fuero, disciplina, formación y mando–, debe considerarse normal su actuación en el mantenimiento del orden y la seguridad pública, función en la que deben concentrarse, en su mayor parte, las misiones y servicios asumibles por la Guardia Civil.

Con todo ello, se pretende centrar a la Guardia Civil en la que es su auténtica misión en la sociedad actual: garantía del libre ejercicio de los derechos y libertades reconocidos por la Constitución y la protección de la seguridad ciudadana, dentro del colectivo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.»

Y el Tribunal Constitucional consideró que tal caracterización jurídica de la Guardia Civil respondía a una opción del legislador plenamente legítima desde la perspectiva constitucional, en la STC 194/1989 de 16 de noviembre, cuyo fundamento jurídico 3º dice:

«La Constitución no define, ni tan siquiera menciona, a la Guardia Civil, y es claro que el silencio siempre es más permisivo que cualquier definición. Ni en el art. 8.1, dedicado a las Fuerzas Armadas, ni en el 104, referido a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se incluye a la Guardia Civil. La mención expresa de la Guardia Civil en el art. 8.1 hubiera significado una opción del constituyente restrictiva del margen de disposición del legislador postconstitucional, pero de la no mención no se sigue que el legislador tenga vedado por la Constitución atribuir «naturaleza militar» al citado Instituto, sino, por el contrario, el reconocimiento de un ámbito de disponibilidad del legislador en orden a la definición y configuración de la Guardia Civil. Por otra parte, no puede decirse que la Constitución establezca, como dos bloques institucionales rígidos e incommunicables, los incluidos en los arts. 8 y 104, pues el propio texto constitucional prevé y permite (arts. 28.1 y 29.2) la existencia de Institutos armados y de Cuerpos sometidos a disciplina militar distintos a las Fuerzas Armadas, reconociendo así un tertium genus o una «figura intermedia» entre aquéllas y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no sometidas a disciplina militar. No tenemos que pronunciarnos, obviamente, sobre si el legislador pudo o podrá considerar abierta la enumeración del art. 8.1, ni sobre si pudo o podrá considerar a la Guardia Civil de igual naturaleza a todos los efectos que las otras Fuerzas o Cuerpos de Seguridad, ni tampoco sobre si pudo o podrá integrar dentro del Ejército de Tierra a la Guardia Civil (opción frustrada en el iter legislativo al sustituirse el proyectado art. 35 de la L.O. 6/1980, de 1 de julio; por el art. 38 finalmente aprobado), puesto que el legislador ha elegido una vía distinta consistente en incluir a la Guardia Civil entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero con un régimen estatutario peculiar derivado de su definición como «Instituto armado de naturaleza militar» [arts. 9 b), 13 y 15 de la L.O. 2/1986, de 13 de marzo]. Respecto a esta definición legal, que es la vigente y de cuya constitucionalidad tampoco el recurrente parece albergar dudas, hay que decir en principio, y sin que ello nos exima de ulteriores precisiones sobre su alcance, que se trata de una opción, entre otras posibles, dejada por el constituyente a la libre disponibilidad del legislador postconstitucional. El legislador no es un mero ejecutor de la Constitución (STC 209/1987, fundamento jurídico 3.º), sino que actúa con libertad dentro de los márgenes que ésta le ofrece, y siendo la ley expresión de la voluntad popular, este Tribunal debe ejercer sus competencias, como hemos dicho en

varias ocasiones, «de forma tal que no imponga constricciones indebidas al poder legislativo y respete sus opciones políticas» (STC 108/1986, fundamento jurídico 18), pues «la labor de interpretación de la Constitución no consiste necesariamente en cerrar el paso a las opciones o variantes imponiendo autoritariamente una de ellas» (STC 11/1981, fundamento jurídico 7.º). En un Estado democrático y pluralista como el nuestro (art. 1.1 C.E.) caben diversas opciones igualmente legítimas acerca de Instituciones como la que nos ocupa, esto es, cuando la Constitución ha dejado varias posibilidades abiertas al legislador orgánico u ordinario para configurarlas.

El recurrente no discute la validez constitucional de tal «naturaleza militar», pero la vincula tan sólo con el hecho de que a la Guardia Civil «se le pueden encomendar misiones militares» y, asimismo, con la circunstancia de que «pasa a integrarse automáticamente en las Fuerzas Armadas en caso de guerra o en estado de sitio». No se encuentra precepto o principio constitucional que avale tal interpretación, ni puede negarse de modo convincente que la naturaleza militar sea algo más que el supuesto que permita asumir misiones extraordinarias o actuar de un modo determinado en los anormales estados contemplados en el art. 116 de la Constitución. Cuando el legislador configura a la Guardia Civil como «Instituto armado de naturaleza militar» [art. 9, b), L.O. 2/1986] y cuando reiteradamente insiste en tal naturaleza, hay que entender que ésta constituye su rasgo característico y definitorio, y el prius lógico del que derivan no sólo sus posibles y circunstanciales misiones militares, sino principalmente los datos permanentes u ordinarios de su régimen jurídico, a saber: la estructura jerárquica (art. 13.1 L.O. 2/1986), la organización y el régimen disciplinario (art. 15 de la misma Ley), del que pasamos a ocuparnos.»

Ahora bien, aun afirmada la legitimidad de la caracterización militar de la Guardia Civil, hay que tener en cuenta que en la legalidad constitucional eso nunca ha implicado una absoluta identidad de régimen jurídico entre la organización, la esfera de derechos y la carrera militar, y la organización, la esfera de derechos y la carrera de la Guardia Civil. Al contrario, las sucesivas leyes que se han ido dictando han marcado siempre una regulación jurídica propia de la Guardia Civil que aun basada en los principios identificativos de un estatuto militar no reproducen miméticamente los establecidos para los Ejércitos.

No está de más recordar, en este sentido, que la citada STC 194/1989 se movió en esa misma línea de diferenciación entre el estatuto militar propio de las Fuerzas Armadas y el propio de la Guardia Civil, cuando, respecto de la regulación del régimen disciplinario, señaló que

«Reiteramos una vez más que la normativa disciplinaria aplicable ahora a la Guardia Civil es la propia de las Fuerzas Armadas. Pero repetimos que esto es así «mientras no se prevea otra propia o singularidades específicas» (ATC 1265/1988), y añadimos que esta previsión legislativa contenida en el art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986 y antes en el art. 38.2 de la L.O. 6/1980, no puede quedar indefinidamente incumplida, dando pie para una aplicación transitoria, pero también indefinida, del régimen, disciplinario militar. El legislador debe ser fiel a su propósito, zanjando de una vez por todas indefiniciones legislativas sobre la especificidad a estos efectos de la Guardia Civil, y regulando la

materia disciplinaria de dicho Instituto armado de un modo directo y positivo y no, como hasta ahora, por medio de técnicas de exclusión y de remisión».

Así, desde el punto de vista de la articulación de la carrera profesional, la Ley 17/1989 de 19 de julio, reguladora del régimen del personal militar profesional, decía en su artículo 4.1º que «el régimen de personal de la Guardia Civil se establecerá conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicho régimen se basará, además, en la presente Ley»; añadiendo en el apartado 3º del mismo precepto que «los miembros de la Guardia Civil, por su condición de militares, están sujetos al régimen general de derechos y obligaciones del personal de las Fuerzas Armadas, a las leyes penales y disciplinarias militares, así como a su normativa específica». La diferenciación de la regulación profesional de la Guardia Civil se hizo aún más visible en la posterior Ley 17/1999 de 18 de mayo, de régimen del personal de las Fuerzas Armadas, que en su artículo 1.3 dispuso que «el régimen del personal de la Guardia Civil se regirá por su Ley específica, que deberá basarse en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y, dada la naturaleza militar de dicho Instituto Armado y la condición de militar de sus miembros, en la presente Ley». Así, se aprobó la Ley 42/1999 de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, cuya Exposición de Motivos contiene unas consideraciones que vale la pena transcribir:

«La Constitución diferencia claramente las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Su artículo 8 encomienda a las primeras garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional, mientras que el artículo 104 establece que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tienen la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, y que una ley orgánica regulará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de dichas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El desarrollo de este marco constitucional vino a modificar el encuadramiento de la Guardia Civil, que tradicionalmente había sido parte integrante del Ejército de Tierra; así, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; la Ley 17/1989, de 19 de julio, reguladora del Régimen del Personal Militar Profesional, y la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, materializaron la separación de la Guardia Civil del Ejército de Tierra.

La Guardia Civil, como Cuerpo de Seguridad, centra su actuación en el ejercicio de funciones propiamente de seguridad pública, ya sea en el ámbito judicial o en el administrativo, estando regulados los principios generales de su régimen estatutario en la citada Ley Orgánica 2/1986.



No obstante, la Guardia Civil tiene naturaleza militar, de acuerdo con lo dispuesto en la repetida Ley Orgánica 2/1986, y estatuto personal de carácter militar, atribuido a los miembros de este Cuerpo de Seguridad, por razones de fuero, disciplina, formación y mando.

Depende del Ministerio del Interior, en el desempeño de las funciones que la propia Ley le atribuye, y del Ministerio de Defensa, en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomiende. En tiempo de guerra o durante el estado de sitio, la Guardia Civil dependerá exclusivamente del Ministerio de Defensa, tal y como establecen la Ley Orgánica 6/1980, de 1 de julio, por la que se regulan los Criterios Básicos de la Defensa Nacional y la Organización Militar, y la Ley Orgánica 2/1986, en su artículo 9.

La singularidad institucional de la Guardia Civil, por su pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por su naturaleza militar, hace imprescindible la promulgación de un estatuto de personal propio que se adapte a la tradición, naturaleza y funciones específicas del Cuerpo.

Dicha necesidad había sido atendida, aunque parcialmente, en la Ley 28/1994, de 18 de octubre, por la que se completa el Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil. Otro hito importante en esta construcción de un régimen de personal diferenciado fue la citada Ley Orgánica 11/1991, por la que se establecía un régimen disciplinario específico.

El proceso se culmina con esta Ley, cuyas fuentes de referencia fundamentales son la Constitución, la Ley Orgánica 2/1986 y la legislación sobre personal de las Fuerzas Armadas en lo que, dada la condición militar del Cuerpo de la Guardia Civil, les fuere de aplicación a sus miembros.»

Se remarca, pues, que aunque la Guardia Civil tenga naturaleza militar, reclama un estatuto jurídico propio y diferenciado del nítidamente castrense. Esta perspectiva ha sido todavía más reforzada en la posterior Ley 29/2014 de 28 de noviembre, de régimen del personal de la Guardia Civil, cuya exposición de motivos no deja de insistir en que

«La Guardia Civil, por su naturaleza militar y su pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado precisa de un estatuto de personal propio que tenga en cuenta su tradición y funciones específicas».

A su vez, desde el plano del régimen disciplinario, sobre la base de la Ley Orgánica 2/1986, que estableció en el apartado primero de su artículo 15 la previsión de que la Guardia Civil, a efectos disciplinarios, habría de regirse por su normativa específica, se aprobó la Ley Orgánica 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil, diferenciada de la normativa general disciplinaria de las Fuerzas Armadas -constituida por la Ley Orgánica 12/1985 de 27 de noviembre y luego por las Leyes Orgánicas 8/1998 de 2 de diciembre y 8/2014 de 4 de diciembre- marcando así un camino propio

para la Guardia Civil en el que ha profundizado la Ley Orgánica 12/2007 de 22 de octubre, del régimen disciplinario del instituto.

En fin, por último, por lo que respecta al ámbito de los derechos personales y profesionales, se han aprobado por separado leyes orgánicas concernientes al personal de las Fuerzas Armadas, por un lado, y a la Guardia Civil, por otro. Así, en el ámbito de los Ejércitos rige la Ley Orgánica 9/2011 de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, pero años antes se aprobó de forma separada para la Guardia Civil la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, que aun asumiendo como punto de partida su naturaleza militar no deja de tener en cuenta que al fin y al cabo se trata de un cuerpo policial. Dice así la exposición de motivos de esta Ley Orgánica (a la que más adelante volveremos) que

«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 del siglo XXI.»

**SÉPTIMO.-** Establecido lo anterior, examinaremos si cabe extender sin más a la Guardia Civil la doctrina constitucional sobre los derechos fundamentales de los militares y sus límites.

Con carácter general, tanto la doctrina constitucional como la jurisprudencia han declarado, superando anteriores planteamientos, que una cosa es que quepan restricciones en el ejercicio de los derechos en las llamadas relaciones de sujeción especial y otra que los principios constitucionales puedan ser también restringidos o perder eficacia y virtualidad, pues como ha recordado el Tribunal Constitucional «las llamadas relaciones de sujeción especial no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales o en el que la Administración pueda dictar normas sin habilitación legal previa. Estas relaciones no se dan al margen del Derecho, sino dentro de él y por lo tanto también dentro de ellas tienen vigencia los derechos fundamentales y tampoco respecto de ellas goza

la Administración de un poder normativo carente de habilitación legal, aunque ésta pueda otorgarse en términos que no serían aceptables sin el supuesto de esa especial relación»(STC 187/2015 de 21 de septiembre, FJ 4º).

Esta doctrina es sin duda extensible al personal militar, que no puede ser tratado como un estamento al margen del Derecho común y general, regido por un *ius singulare* en cuyo seno los derechos fundamentales se despliegan por principio de forma distinta al resto de los ciudadanos. Al contrario, como ha resaltado el propio Tribunal Constitucional, partiendo de la base de que «las particularidades que poseen las Fuerzas Armadas no excluyen ... su carácter de Administración Pública» (STC 123/88 de 23 de junio, FJ 5º) «no es aceptable la visión de lo castrense como un mundo aparte, y del Derecho Militar como el Ordenamiento interno de una institución separada que configura una sociedad distinta, perfecta y completa» (STC 60/91 de 14 de marzo, FJ 6º).

El Tribunal Constitucional ha salvado desde la perspectiva constitucional algunas limitaciones a derechos fundamentales del personal militar, en atención a la necesidad de salvaguardar los “altos fines” que el art. 8.1 de la Constitución asigna a las Fuerzas Armadas. Así, la STC 371/1003 de 13 de diciembre declara:

“Dadas las importantes tareas que a las Fuerzas Armadas asigna el art. 8.1 CE, representa un interés de indudable relevancia en el orden constitucional el que las mismas se hallen configuradas de modo que sean idóneas para el cumplimiento de esos cometidos (ATC 375/1983). A tal fin, la atención de las misiones que les encomienda el mencionado precepto constitucional requiere una adecuada y eficaz configuración de las Fuerzas Armadas de la que, entre otras singularidades, deriva su indispensable y específico carácter de organización profundamente jerarquizada, disciplinada y unida (arts. 1 y 10 RR.OO.). Como consecuencia de ello, y de acuerdo con la doctrina constitucional antes citada, no cabe duda de que el legislador puede introducir determinadas peculiaridades o establecer límites específicos al ejercicio de las libertades reconocidas en la Constitución por los miembros de las Fuerzas Armadas, límites que supondrían una diferenciación respecto del régimen general y común de esas libertades”.

Y en línea similar, la reciente STC 38/2017 de 24 de abril recuerda, con cita de la referida STC 371/1993, y en relación con el derecho fundamental a la libertad de expresión, que

“Conforme a la doctrina expuesta cabe colegir que el legislador puede establecer restricciones singularizadas al ejercicio de la libertad de expresión por los miembros de Fuerzas Armadas, con tal de que éstas tengan su razón de ser en los principios y fines esenciales que caracterizan a la institución militar”

También respecto de la relación de servicios del personal militar rige la doctrina general que ha proclamado que, por supuesto, los derechos fundamentales no son absolutos e ilimitados (al contrario, su ejercicio está sujeto tanto a límites expresos constitucionalmente como a otros que puedan fijarse para proteger o preservar otros derechos o bienes constitucionalmente protegidos) -STC 181/1990 de 15 de noviembre, FJ 3º-; pero sus límites han de ser interpretados con carácter restrictivo y en el sentido más favorable a la eficacia y esencia de tales derechos, siendo exigible una rigurosa ponderación de cualquier norma o decisión que coarte su ejercicio -STC 3/1997 de 13 de enero, FJ 6º-; sin olvidar que por mucho que no sean absolutos los derechos y libertades contenidos en la Constitución, tampoco puede atribuirse carácter absoluto a las limitaciones a que han de someterse esos derechos y libertades -STC 204/1997 de 25 de noviembre, FJ 2º-.

En definitiva, sólo ante los límites que la propia Constitución expresamente imponga al definir cada derecho o ante los que de manera mediata o indirecta de la misma se infieran al resultar justificados por la necesidad de preservar otros derechos constitucionalmente protegidos, pueden ceder los derechos fundamentales, y en todo caso, las limitaciones que se establezcan no pueden obstruir el derecho más allá de lo razonable. Por eso, todo acto o resolución que limite derechos fundamentales ha de estar normativamente fundado y suficientemente motivado, y además ha de asegurar que las medidas limitadoras sean necesarias y proporcionadas para conseguir el fin perseguido, siempre desde el respeto a su contenido esencial (STC 137/1990 de 19 de julio, FJ 6º).

Sentado, pues, que esos “altos fines” y “relevantes funciones” de las Fuerzas Armadas ex art. 8.1 CE no pueden operar como una cláusula general habilitante de limitaciones de derechos civiles, políticos y sociales, de los



militares, menos aún podrá afirmarse tal cosa del personal de la Guardia Civil, que por mucho que se rija por un estatuto militar, al fin y al cabo se encuadra en un Cuerpo que no se integra en las Fuerzas Armadas ni lleva a cabo de forma ordinaria misiones puramente militares, sino que tiene encomendadas de forma primordial funciones de salvaguardia del orden público, parangonables a las que realizan otros cuerpos policiales no sometidos al fuero militar, tanto en España como en muchos países de nuestro entorno cultural y político.

En definitiva, la interpretación de los límites y restricciones a los derechos fundamentales de los Guardias Civiles no debe acometerse, sin más, mediante una proyección acrítica de los límites y restricciones que operan en el ámbito de las Fuerzas Armadas, sino que aun dentro de los parámetros propios de la relación de servicio de naturaleza militar (y sin desnaturalizar, por tanto, sus perfiles definitorios esenciales) ha de moverse en una línea tendencial de consideración y valoración positiva de la caracterización del Instituto como un cuerpo policial, insertado como tal en su trabajo diario en la sociedad civil (entendida esta expresión de forma descriptiva, por referencia al desempeño común y general de funciones ajenas a las puramente militares).

Y, de hecho, la precitada Ley Orgánica 11/2007, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, se mueve en este sentido, como reconoce su exposición de motivos, cuando señala que

«Los acentuados procesos de modernización que han tenido lugar en la sociedad española desde la aprobación de la Constitución de 1978 y la instauración de la democracia no han dejado de surtir efectos en un colectivo tan enraizado y entrelazado con la propia sociedad como es la Guardia Civil. Se hace por ello necesario acomodar 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 del siglo XXI.»

**OCTAVO.-** Partiendo de cuanto se acaba de apuntar, puede pasarse al análisis de los derechos de sindicación y asociación en el ámbito militar y en la Guardia Civil.

Que, en efecto, se trata de derechos claramente diferenciables, en su caracterización jurídica y en su dinámica, lo ha afirmado el Tribunal Constitucional, precisamente en relación con la problemática de su desenvolvimiento en la vida militar. Concretamente, la STC 219/2001 de 31 de octubre señala que

“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 equiparado al mismo a los efectos del art. 28.1 CE. Ello supone, en primer lugar, una indebida restricción del derecho de asociación, por aplicación de un criterio contrario al principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, reiteradamente reconocido por este Tribunal (STC 146/1999, de 27 de julio, F. 6). Y supone también una indebida extensión, a los expresados efectos, del concepto de sindicato, al desconocer, de hecho, otros rasgos que lo caracterizan, tanto histórica como legalmente.

Entre tales rasgos o caracteres figura, muy destacadamente, su esencial vinculación con la acción sindical que, según hemos declarado en numerosas sentencias ... se plasma en el ejercicio del derecho de huelga (art. 28.2 CE), en la negociación colectiva (art. 37.1 CE) y en la adopción de medidas de conflicto colectivo (art. 37.2 CE). Es suficiente reparar en tales medios de acción a disposición de los sindicatos para comprender que el art. 28.1 CE haya permitido que la ley llegue incluso a exceptuar del ejercicio del derecho de libertad sindical a los miembros de instituciones que están sometidas a la disciplina militar”.

Y sobre la base de estos criterios de distinción consideró el Tribunal Constitucional en dicha sentencia que una asociación militar como la ahí contemplada, que ciertamente perseguía la satisfacción de intereses económicos y sociales, no podía confundirse con un sindicato.

El matiz es importante porque, ciertamente, con base en el artículo 28 CE cabe afirmar la exclusión de la libertad sindical en el ámbito militar y también en el de la Guardia Civil, pero no puede hacerse lo mismo con el derecho de asociación *ex art. 22 CE*, que podrá modularse o limitarse dentro de los parámetros *supra* expuestos sobre los límites de los derechos fundamentales, pero nunca negarse por completo (siempre y cuando, por supuesto, no se incurra en el fraude de ley de procurar la cobertura del asociacionismo para pretender llevar a cabo de hecho una actividad indistinguible de la puramente sindical).

Consciente, sin duda, de ello, el legislador ha acabado reconociendo la viabilidad de las asociaciones profesionales (que no de las sindicales) en el ámbito militar y de la Guardia Civil, bien que con diferencias en uno y otro.

Por lo que respecta a la libertad sindical, de la lectura del artículo 28.1 CE se desprende que el legislador dispone de la posibilidad de limitar o exceptuar el derecho de sindicación respecto de los miembros de las Fuerzas o Institutos Armados y demás Cuerpos sometidos a disciplina militar, pero no está obligado a ello, al contrario, puede optar entre tres alternativas: prohibir totalmente tal derecho, limitarlo, o reconocerlo sin limitaciones en pie de igualdad con los demás ciudadanos. Lo cierto es, no obstante, que ha escogido la primera alternativa, la de la prohibición, y así, la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical, en su artículo 1.3, excluye del derecho de sindicación a *“los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar”* (por contraposición con los miembros de los Cuerpos y las Fuerzas de Seguridad que no tengan carácter militar, a los que sí se reconoce tal derecho en el artículo 1.5, bien que remitiéndolo a su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos Institutos).

No ocurre así, en cambio, con el derecho de asociación, que ha sido finalmente reconocido y aceptado en el ámbito castrense.

Así, la precitada Ley Orgánica 11/2007, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, señala en su Exposición de Motivos que

«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 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” [...] destaca el reconocimiento a los Guardias Civiles del 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.»

Para añadir más adelante lo siguiente:

«Extraordinariamente importante, y objeto del Título VI, es la regulación, absolutamente novedosa, del derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, lo que venía constituyendo una realidad fáctica, amparada incluso por el Tribunal Constitucional, pero desconocida formalmente por el ordenamiento jurídico.

El régimen jurídico por el que se regulará el asociacionismo profesional en la Guardia Civil será el que recoge la propia Ley -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.

A partir de estas premisas, se contemplan aspectos esenciales para configurar las asociaciones profesionales, como su carácter no lucrativo, la posibilidad de obtener subvenciones públicas, los medios que se ponen su disposición, así como las condiciones para que las asociaciones puedan celebrar reuniones en centros oficiales de la Guardia Civil.

Los requisitos establecidos para la constitución de las asociaciones profesionales son escasamente limitativos y similares a los exigidos, con carácter general, para el resto de asociaciones, debiendo ser presentados los Estatutos en el Registro Específico que, a tal fin, existirá en el Ministerio del Interior.

La Ley, finalmente, crea y regula en su Título VII el Consejo de la Guardia Civil, un nuevo órgano colegiado en el que participarán representantes de los miembros de la Guardia Civil y de la Administración, con el fin de mejorar tanto las condiciones profesionales de los Guardias Civiles como el funcionamiento de la propia Institución.

De esta forma, 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».

Y la posterior Ley Orgánica 9/2011 de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, reconoce igualmente la posibilidad de crear asociaciones profesionales en el ámbito militar, bien que, por cierto, de forma más restringida que en el de la Guardia Civil. Así, señala la exposición de motivos de esta ley Orgánica que

«Las novedades más relevantes son la regulación del derecho de asociación, la creación del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas y la del Observatorio de la vida militar.

Con la primera se produce un importante avance cualitativo al regular el ejercicio de ese derecho fundamental en el ámbito profesional, una de las vías para propiciar la participación y colaboración de los miembros de las Fuerzas Armadas en la configuración de su régimen de personal.

Los militares pueden constituir y formar parte de asociaciones, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. La remisión

que efectuaba a las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, es sustituida por esta ley orgánica en la que se establecen las especialidades del derecho de asociación con fines profesionales fundamentándose en los artículos 8, 22 y 28 de la Constitución, con la interpretación que se deriva de la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/2001, de 31 de octubre.

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.

Las asociaciones podrán realizar propuestas y dirigir solicitudes y sugerencias, así como recibir información sobre los asuntos que favorezcan la consecución de sus fines estatutarios. Siguiendo el criterio jurisprudencial referido, estas formas de participación no podrán amparar procedimientos o actitudes de naturaleza sindical como la negociación colectiva, las medidas de conflicto colectivo o el ejercicio del derecho de huelga.

Las que tengan un porcentaje determinado de afiliados participarán en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas y podrán contribuir, por medio de informes o consultas, en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten al régimen de personal.

Con el citado Consejo se establecen y formalizan las relaciones entre el Ministerio de Defensa y las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas y se ponen en marcha mecanismos de información, consulta y propuesta sobre el régimen del personal militar. Se pretende que esta vía sea un complemento adecuado de la representación institucional que se ejerce a través de la cadena de mando militar y de los cauces previstos en esta ley para la presentación por los miembros de las Fuerzas Armadas de iniciativas y quejas en el ámbito interno.

Esta ley establece los criterios sustantivos sobre el funcionamiento del Consejo de Personal, su composición básica, funciones, régimen de trabajo y cauces para la presentación de las propuestas por las asociaciones».

Quedando, así, puesta de manifiesto una vez más que no es equiparable el desenvolvimiento de los derechos fundamentales en el ámbito de las Fuerzas Armadas y en el de la Guardia Civil, al contemplarse este derecho con mayor amplitud respecto de la Guardia Civil

**NOVENO.-** El reconocimiento legislativo así descrito del derecho de asociación profesional en el ámbito militar y de la Guardia Civil tiene que ponerse en relación con la normativa y práctica jurisprudencial europea sobre la cuestión. En este punto resultan de obligada cita dos sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) de contenido coincidente, ambas de 2 de octubre de 2014, recaídas en los asuntos *Adefdromil c. Francia* y *Matelly c. Francia*, en las que el TEDH examinó la prohibición de la constitución de sindicatos y la pertenencia a los mismos, establecida en la legislación francesa para los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Gendarmería (Cuerpo este

último que de forma similar a la Guardia Civil mantiene un régimen militar pero desempeña labores de mantenimiento del orden público).

Pues bien, en estas dos sentencias precitadas el TEDH concluye que la medida restrictiva (la prohibición absoluta de sindicación) establecida en la legislación francesa, aun respondiendo a una de las finalidades previstas en el CEDH (art. 11.2) como es el mantenimiento del orden y la disciplina en las Fuerzas Armadas, no resulta necesaria en una sociedad democrática; por apreciar el TEDH que aun siendo cierto que las funciones propias de las Fuerzas Armadas y de la Gendarmería francesas justifican limitaciones al derecho de libertad sindical, tales limitaciones no pueden llegar al extremo de su prohibición absoluta. Entiende el TEDH, en este sentido, que la “libertad de asociación” puede ser objeto de restricciones legítimas, pero “la prohibición pura y simple para una asociación profesional de ejercer toda acción en relación con su objeto social alcanza a la esencia misma de esta libertad, algo que está prohibido por el Convenio”.

A la vista de estas sentencias del TEDH, un grupo de Guardias Civiles promovió la constitución de un sindicato con la denominación "SINDICATO UNIFICADO DE GUARDIAS CIVILES", en anagrama SUGC, y ante la negativa de la Administración a registrar tal sindicato, por considerarlo incompatible con la legislación española, acudió a la Jurisdicción Social; siendo tal pretensión rechazada primero por la Audiencia Nacional y finalmente por la Sala Cuarta del Tribunal Supremo en su sentencia de 22 de junio de 2016 (rec. 158/2015).

Recuerda y enfatiza esta sentencia que

«Lo cierto es que en la fecha de ratificación por España del Tratado de Roma, 3 de octubre de 1979, se hace reserva respecto del punto 2 del artículo 11 en la medida en que fuera incompatible con los artículos 28 y 127 de la Constitución Española.

El artículo 11 establece en su apartado 1 como principio general el derecho de libertad de asociación incluido el de fundar, con otros, sindicatos y de afiliarse a los mismos, añadiendo en su apartado 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”.»

A continuación hace la sentencia de la Sala Cuarta un recorrido por la normativa rectora del Instituto, destacando su naturaleza militar, y seguidamente se fija en el artículo 28 CE y la normativa legal que ha excluido el derecho de sindicación en el ámbito militar y de la Guardia Civil, para concluir que la reserva hecha por el Reino de España en relación con el artículo 11 CEDH debe tenerse por plenamente vigente y operativa, por lo que no hay inconveniente para el despliegue legislativo de la facultad de prohibición de sindicación autorizada por el artículo 28 tan citado:

«La reserva se hizo en la medida en que el artículo 11 fuese incompatible con los artículos 28 y 127 de la Constitución Española, preceptos vigentes desde el 29 de diciembre de 1978, que no han experimentado modificación y cuyos términos son claramente expresivos en la materia que resulta excluida, el derecho de libre sindicación, referido a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás cuerpos sometidos a disciplina militar, en el artículo 28 y a los Jueces, Magistrados y fiscales mientras se hallen en activo en el artículo 127

[...]

la norma origen de la excepción es la Constitución Española y el convenio Europeo resulta excluido en el extremo en que es incompatible con aquella. El artículo 11 del Tratado de mérito nunca ingresó en el acervo del Derecho español y tampoco la Constitución puede ser interpretada a su tenor.

Por la misma razón la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derecho Humanos no puede ser invocada en relación a dicho precepto y ahí que no pueda ser tenida en cuenta la doctrina sentada en las sentencias de 2 de octubre de 2014, *Matelly v. Francia* y *ADEEDRO MIL v. Francia*, en las que se contiene la interpretación del T.E.D.H. sobre el artículo 11 del Tratado, norma acerca de la que Francia no había hecho reserva alguna, sentencias que los accionantes citaban en su demanda.»

Dicho esto, la sentencia da un paso más en su razonamiento, desde la perspectiva de las diferencias entre el derecho fundamental de asociación y el de sindicación, para remarcar que mientras el primer debe tenerse, en el ámbito examinado, por posible, legítimo y viable, no así el segundo:

«En contraposición al derecho de libre sindicación y respecto al de asociación, perfectamente delimitado frente al anterior, el Tribunal Constitucional ha tenido oportunidad de pronunciarse en la S.T.C. 219/2001 de 31 de octubre, otorgando el amparo pedido por la representación de la Hermandad de Personal Militar en Situación Ajena al Servicio Activo ante el acto administrativo de denegación y de inscripción. Dicha Hermandad había instado su inscripción y registro como asociación en cuyos estatutos, artículo 1 se dice constituirse «sin ánimo de lucro y consecuencia expresa a toda actividad política y sindical», exposición que según la sentencia basta para estimar que la denegación carece de justificación constitucional ya que el derecho fundamental lesionado era el de asociación.

Por último, la decisión adoptada por el Tribunal Constitucional en la STC 291/1993, de 18 de octubre concediendo amparo que la asociación denominada “Unión Democrática

de Guardias Civiles” ante la denegación de su inscripción y registro tiene como fundamento que dicha denegación se produce sin motivación alguna pues parte de la autoridad administrativa frente a cuya decisión se dirigieron los recurrentes en amparo, prescindiendo de cual hubiere sido la calificación que en los órganos judiciales se hubieren realizado acerca del objeto y finalidad de dicha resolución.

Los precedentes citados han establecido un claro límite al otorgar el amparo pedido a quienes solicitaban la inscripción y registro de entidades destinadas a servir de cauce para el ejercicio del derecho de asociación, y a quienes no vieron satisfecho su interés procedimental al negar lo solicitado en la vía administrativa sin satisfacer la mínima información o justificación teórica para denegar su pretensión.

En las presentes actuaciones cuya vía previa administrativa ha cumplido sus fines en términos de dar suficiente respuesta a los solicitantes razonando la causa de la denegación, legitimada como está la autoridad administrativa para examinar ex artículo 167 de la L.R.J.S. la legalidad del acto impetrado, legitimación que a su vez se traduce en el deber de satisfacer la pretensión implícita del administrado de conocer con exactitud la respuesta a su pretensión al objeto de establecer las líneas adecuadas para combatir lo resuelto. En ese orden de cosas se sitúa también la sentencia recurrida llegando a analizar, también, los fundamentos de la reserva a la luz del Convenio Europeo aun sin ser necesario tal vez atendiendo a que la pretensión actora negaba virtualidad a la reserva».

En definitiva, la jurisprudencia del TEDH y de la Sala de lo Social del Tribunal Supremo, permite constatar lo siguiente: por un lado, que el TEDH entiende que la prohibición absoluta de sindicación en el ámbito militar no puede tenerse por una limitación adecuada y proporcionada en el seno de una sociedad democrática; y por otro, que esas declaraciones del TEDH no llegan a surtir todos los efectos que les son propios en España por mor de la reserva hecha por el Estado español en relación con el CEDH; y que dicha reserva opera en relación con el artículo 28 CE y por tanto con el derecho a la libertad sindical.

Ahora bien, la tan citada reserva al CEDH no puede ser interpretada más allá de su contenido, que se circunscribe en cuanto ahora interesa al artículo 28 CE, y no por tanto al artículo 22 y el derecho de asociación que en él se consagra.

Por eso, a diferencia de la libertad sindical, que sigue vetada, el derecho de asociación profesional (no transmutado fraudulentamente en una sindicación subrepticia) mantiene no sólo su operatividad en el ámbito castrense desde el plano constitucional y legal español, sino que, más aún, puede considerarse reforzado en el plano europeo, en atención a esas dos

sentencias de 2014 del TEDH, que al fin y al cabo no hacen más que respaldar que en la sociedad democrática del siglo XXI no hay razones convincentes para excluir el asociacionismo profesional en las Fuerzas Armadas y otros cuerpos de naturaleza o disciplina militar.

**DÉCIMO.-** Sobre la base de las consideraciones expuestas, nos corresponde abordar el examen del contenido y alcance del artículo 39.2 de la Ley Orgánica 11/2007, que es el precepto que ha sido esgrimido por la Administración para denegar el registro pretendido por la asociación recurrente.

Este artículo 39 se incardina en el Título VI de la referida Ley Orgánica, intitulado “de las asociaciones profesionales”. En dicho precepto, recordemos, se establece que

*«Los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil sólo podrán afiliarse a asociaciones profesionales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo. Dichas asociaciones 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».*

Como ya sabemos, la Administración justificó su negativa -y la Sala de instancia la dio por buena- por considerar que este precepto que acabamos de transcribir restringe el abanico de asociaciones profesionales a las que pueden afiliarse los miembros de la Guardia Civil, que -sostiene la Administración- en el ámbito interno queda limitado exclusivamente a aquellas integradas únicamente por los miembros de la Guardia Civil, y en el ámbito internacional sólo es viable respecto de asociaciones profesionales del mismo carácter, entendida esta expresión, *del mismo carácter*, como referida a asociaciones profesionales representativas de institutos armados de carácter militar.

Partiendo de esta premisa, entendió la Administración (y en sintonía con ella el tribunal de instancia) que realmente no resulta procedente la pertenencia de la Asociación Unificada de Guardias Civiles a EUROCCOP, al ser esta una entidad asociativa integrada por organizaciones representativas

de los miembros de las fuerzas de la policía civil, y por tanto de institutos armados de naturaleza civil y no militar.

Y a su vez, esta apreciación fue la que determinó la denegación de la inscripción pretendida; visto que en la Orden INT/ 3939/2007 de 28 de Diciembre por la que se regula el Registro de Asociaciones Profesionales, se indica que dicho registro se ajustará a lo dispuesto en la propia Ley Orgánica 11/2007 de 22 de Octubre, y dicha ley –en la interpretación sostenida por la Administración, aceptada por el Tribunal *a quo*- solo permite la afiliación de las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles a organizaciones internacionales del mismo carácter (esto es, de asociaciones representativas de institutos armados de carácter militar, lo que a juicio de la Administración no es el caso).

Ahora bien, la interpretación sostenida por la Administración, primero, y por el Tribunal de instancia, después, sobre el artículo 39.2 precitado no puede compartirse.

En efecto, como se ha explicado con anterioridad, la regla hermenéutica de la regulación de los derechos fundamentales es que su interpretación y aplicación debe tender hacia su mayor despliegue y operatividad, no pudiéndose aceptar más limitaciones que las estrictamente necesarias y justificadas para salvaguardar otros principios constitucionales, y siempre salvaguardando su contenido esencial;

Por otra parte, el reconocimiento del derecho de asociación (art. 22 CE), en su vertiente de asociación profesional, no puede negarse a los miembros de las Fuerzas Armadas. Al contrario, a la vista de la doctrina constitucional y la jurisprudencia, tal derecho debe ser garantizado, sin más limitaciones que las imprescindibles para salvaguardar los principios vertebradores de la institución militar;

El reconocimiento del derecho de asociación profesional tiene que ser aún más nítido y extenso en el ámbito de la Guardia Civil, por mucho que se

trate de un cuerpo de naturaleza militar, pues aun partiendo del dato indiscutido de tal naturaleza, la misma debe cohonestarse con el dato no menos cierto de que al fin y al cabo se trata de un Cuerpo básicamente policial, orientado a misiones de salvaguardia de la seguridad y el orden público, y con misiones militares muy reducidas en tiempo de paz; por lo que las limitaciones al asociacionismo profesional en su seno tienen que superar un umbral de justificación incluso superior;

Y, aún cuando el asociacionismo profesional se contempla en el nivel europeo, no puede soslayarse la jurisprudencia del TEDH que ha dado abierta carta de naturaleza al mismo en el ámbito militar y de los cuerpos de naturaleza militar o sometidos al fuero disciplinario castrense.

Desde esta perspectiva, ha de entenderse que la alusión del art. 39.2 a las *“organizaciones internacionales de su mismo carácter”* debe entenderse referida, en sentido amplio, a las organizaciones internaciones representativas de asociaciones de fuerzas y cuerpos de seguridad nacionales. El elemento determinante no es, pues, que los miembros de las entidades asociativas que conforman la organización internacional de referencia sean o no militares, sino la finalidad y cometidos que tales organizaciones (y los miembros de las mismas) cumplen.

Por consiguiente, el artículo 39.2 debe ser interpretado en el sentido de que a nivel interno nacional los guardias civiles sólo pueden integrarse y/o agruparse en asociaciones profesionales compuestas únicamente por guardias civiles, mientras que en el ámbito internacional esas asociaciones profesionales nacionales de guardias civiles podrán a su vez asociarse con otras entidades asociativas internacionales (que no sindicatos) de carácter policial.

En este sentido, ha de precisarse que tal integración en el plano internacional resulta legítima en la medida que la asociación internacional de referencia sea eso, una asociación profesional, y no propiamente un sindicato, pues no tiene lógica jurídica que se prohíba la actividad sindical a nivel interno

(artículo 28 CE en relación con la reserva de España al CEDH) pero se abra la puerta a la misma actividad desde organizaciones sindicales internacionales.

**UNDÉCIMO.-** Las consideraciones expuestas conducen a la conclusión de que en este caso no se aprecia ninguna justificación suficiente para negar la posibilidad de que una asociación profesional de guardias civiles como la aquí recurrente, -legalmente constituida y sobre cuya legítima actuación como tal asociación no se ha suscitado duda alguna- se integre en el seno de una asociación profesional europea de policías nacionales como EUROCOP, respecto de la que puede afirmarse que, como resulta de la lectura de sus Estatutos, no opera realmente como un sindicato, ni lo pretende, sino que se caracteriza como una asociación profesional típica, pues carece de la estructura, medios y pautas de actuación propias de una asociación de naturaleza sindical.

Se ha opuesto, en este sentido, por la Administración demandada que a la vista de los Estatutos de EUROCOP la AUGC no debería en puridad haber sido aceptada en la asociación internacional, porque en sus Estatutos, concretamente, en el artículo 3, relativo a la afiliación, se dice que *“podrá solicitar la pertenencia a la Confederación cualquier organización representante de agentes de policía de países miembros de la Unión Europea o pertenecientes al Consejo de Europa”*, pero se añade que *“para poder ser miembro una organización tiene que cumplir con las condiciones siguientes: - el fin único o principal es la representación de miembros de fuerzas de policía civil en lo concerniente a sus salarios, condiciones del servicio y bienestar”*; siendo así que, a juicio de la Administración (y de nuevo del Tribunal de instancia, que mueve su razonamiento por los mismos derroteros) la alusión a la “policía civil” implica la correlativa exclusión de un cuerpo policial de naturaleza militar como la Guardia Civil; pero una vez más tal interpretación no puede aceptarse.

Ante todo, existe un dato innegable que debilita la tesis de la Administración, cual es que la propia EUROCOP, a través de sus órganos competentes, no ha visto obstáculo alguno para que la AUGC se incorpore a ella, y por eso la ha recibido y aceptado. Si la propia organización internacional considera que una asociación profesional de policías nacionales sometidos a un régimen estatutario militar puede formar parte de ella, eso sólo puede interpretarse en el sentido de que el fuero militar no es, a los ojos de dicha organización, impeditivo de la integración en la asociación internacional siempre y cuando la asociación nacional sea verdadera y realmente una asociación de policías.

Partiendo de esta base, ha de entenderse que la referencia de los Estatutos de EUROCOP a las “fuerzas de policía civil” no se hace para excluir a los cuerpos policiales integrados por funcionarios con estatuto militar, sino en un contexto funcional, de diferenciación y deslinde de las funciones de “policía civil” y “policía militar”.

En efecto, una cosa es, desde la perspectiva funcional, la policía civil y otra es la policía militar. La policía civil es la que se desempeña por miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad no integrados en las Fuerzas Armadas, en el seno de la sociedad civil, y está encaminada a la protección y salvaguardia del orden público general; mientras que la policía militar es la función que se desempeña por militares que no son propiamente funcionarios policiales, en el ámbito castrense y con el objeto del mantenimiento del orden interno de las unidades y establecimientos castrenses.

Nuestro ordenamiento jurídico, como la generalidad de los sistemas jurídicos internacionales, distingue con nitidez ambas cosas. Sin ir más lejos, el Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre, sobre misiones de carácter militar que pueden encomendarse a la Guardia Civil, cuando se refiere a esas (pocas) misiones militares que asumen los guardias civiles en tiempo de paz, identifica entre ellas la función de “Policía militar” que se lleva a cabo cuando el Instituto participa en el planeamiento, la preparación y ejecución de operaciones militares desarrolladas por las Fuerzas Armadas españolas o

multinacionales (art. 3.a.1º). Obvio es que fuera de esos limitados escenarios, la actuación policial realizada por la Guardia Civil no merece tal calificativo de “policía militar”.

En este sentido, el Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas, regula en su capítulo IV, intitulado “De la Policía militar, naval o aérea”, la composición y funcionamiento de las unidades de policía militar, que están integradas por miembros de las Fuerzas Armadas (en su caso, como se ha indicado, por guardias civiles en los reducidos escenarios descritos) y tienen unas funciones limitadas a las que se describen en el artículo 30, a saber:

- «a) Realizar la vigilancia, custodia, escolta y regulación de transportes y convoyes militares, así como la protección de miembros de las Fuerzas Armadas.
- b) Identificación de personal y vehículos en los recintos militares.
- c) Velar por el orden, comportamiento y uniformidad del personal militar, dentro de los recintos militares y fuera cuando así se autorice.
- d) Tener a su cargo el control de la circulación dentro del recinto militar y otros análogos que se les encomienden. Fuera del recinto militar podrán controlar el tráfico, en ausencia de agentes de circulación o en auxilio de éstos, tras haber obtenido autorización del organismo responsable y haber coordinado su actuación con dichos agentes.
- e) Custodiar y conducir presos y arrestados de establecimientos penitenciarios y disciplinarios militares así como desempeñar cometidos de seguridad y mantenimiento del orden en dichos establecimientos.
- f) Actuar en auxilio de los órganos y fiscales de la jurisdicción militar cuando sean requeridos para ello.
- g) Realizar informes en beneficio de la seguridad en su ámbito específico de actuación.»

Obvio es que estas peculiares misiones de la “policía militar” son mucho más reducidas, espacial y funcionalmente, que las que asume de forma ordinaria la Guardia Civil, que por tanto, desde esta perspectiva, no puede ser calificada como “policía militar” y sí como “policía civil”.

Siendo, pues, la Guardia Civil un Cuerpo de policía civil (sin que sea obstáculo para esta afirmación la naturaleza militar de su estatuto) no existe desde este prisma ningún obstáculo para su válida integración en EUROCCP,

como se confirma por el dato incontestable de que así lo ha entendido la propia EUROCOP a través de sus órganos estatutarios competentes.

Y a su vez, de esta constatación fluye la consecuencia de que no puede negarse la inscripción pretendida. Pretendió justificar la Administración el rechazo de tal inscripción en que la Orden INT/ 3939/2007 de 28 de Diciembre, por la que se regula el Registro de Asociaciones Profesionales, establece que dicho registro se ajustará a lo dispuesto en la propia Ley Orgánica 11/2007 de 22 de Octubre, y dicha ley –se decía- solo permite la afiliación de las Asociaciones Profesionales de Guardias Civiles a organizaciones internacionales representativas de institutos armados de carácter militar. Sin embargo, una vez rechazada, por las razones detalladamente expuestas, tal afirmación, decaen los obstáculos opuestos para el registro solicitado.

**DECIMOSEGUNDO.-** Las razones anteriormente expuestas nos llevan a declarar que ha lugar al recurso de casación lo que conduce a la casación de la sentencia, y resolviendo dentro de los términos en que se plantea el debate, debemos estimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la Asociación Unificada de Guardias Civiles, contra la Resolución del Ministerio del Interior de 5 de febrero de 2014, que denegó la solicitud de inscripción de pertenencia de la Asociación AUGC a la entidad de carácter internacional European Confederation of Police (EUROCOP) solicitada por la recurrente y con revocación de dicha resolución se reconozca el derecho de la actora a la mencionada inscripción.

En lo que se refiere a las costas, estimado el recurso de casación, de conformidad con el artículo 139.2 de la ley Jurisdiccional, no procede hacer pronunciamiento expreso de las costas causadas en el proceso de instancia ni en casación.

## FALLO

Por todo lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que le confiere la Constitución, esta Sala ha decidido

**Primero.-** HA LUGAR al recurso de casación número 3296/2015, interpuesto por la ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES (AUGG), contra la sentencia de 8 de julio de 2015, dictada por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de la Audiencia Nacional en el recurso número 117/2014, que casamos.

**Segundo.-** ESTIMAR el recurso contencioso-administrativo número 117/2014 interpuesto la Asociación Unificada de Guardias Civiles, contra la Resolución del Ministerio del Interior de 5 de febrero de 2014, que denegaba la solicitud de inscripción de pertenencia de la Asociación AUGC a la entidad de carácter internacional European Confederation of Police (EUROCCOP), que revocamos por no ser conforme a derecho reconociendo el derecho de la recurrente a dicha inscripción.

**Tercero.-** No procede hacer pronunciamiento expreso de las costas causadas en el proceso de instancia ni en casación.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Eduardo Espín Templado

D. José Manuel Bandrés Sánchez-Cruzat

D. Eduardo Calvo Rojas

D<sup>a</sup>. María Isabel Perelló Doménech

D. Ángel Ramón Arozamena Laso

## **TRIBUNAL SUPREMO**

### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

---

#### **VOTO PARTICULAR**

Fecha de sentencia: 13/02/2018

Tipo de procedimiento: RECURSO CASACION

Número: 3296/2015

Magistrado/a que formula el voto particular: Excmo. Sr. D. Eduardo Espín

Templado

VOTO PARTICULAR que formula el Magistrado Excmo. Sr. D. Eduardo Espín Templado a la sentencia dictada en el recurso de casación 3296/2015, y al que se adhiere el Magistrado Excmo. Sr. D. Eduardo Calvo Rojas.

Respetuosamente discrepo de la sentencia dictada en el presente asunto debido a las razones que se exponen a continuación.

Coincido con la sentencia mayoritaria en la mayor parte de las consideraciones expresadas en ella, pero entiendo que la decisión estimatoria del recurso responde más a un esfuerzo bien intencionado de atención a una

concepción expansiva y voluntarista de los derechos fundamentales que al escrupuloso respecto a la voluntad del legislador que debe regir la actuación jurisdiccional.

Así, no tengo nada que objetar, al margen de posibles precisiones o matices, a los razonamientos expuestos en el fundamento de derecho sexto sobre la configuración constitucional y legal de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil y de este cuerpo en particular como dedicado primordialmente a funciones propiamente policiales, sin perjuicio de su carácter militar. También comparto las consideraciones sobre la proyección a la Guardia Civil de los derechos fundamentales de los militares y sus límites (fundamento de derecho séptimo); las reflexiones realizadas sobre los derechos de sindicación y asociación en el ámbito militar y en la guardia Civil (fundamento de derecho octavo); así como, finalmente, las explicaciones realizadas sobre la jurisprudencia del tribunal Europeo de Derechos Humanos y de la Sala de lo Social de este Tribunal Supremo.

Ahora bien, por mucho que todas esas consideraciones arrojen convenientemente la decisión estimatoria, no deberían haber prevalecido, a mi entender, sobre la inequívoca y clara previsión del legislador expresada en el artículo 39.2 de la Ley Orgánica que regula los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre).

En efecto, dicho precepto establece que los miembros de la Guardia Civil sólo pueden afiliarse a asociaciones profesionales formadas exclusivamente por guardias civiles y que dichas asociaciones sólo pueden agruparse a su vez con asociaciones integradas por miembros de dicho Cuerpo. En cuanto al asociacionismo internacional, es obvio que era necesario modular un criterio tan riguroso, imposible por hipótesis de cumplir literalmente más allá de nuestras fronteras, al ser la Guardia Civil un cuerpo nacional español. Así pues, el legislador estableció que "no obstante", esto es, a pesar de que sólo pueden asociarse en España con otros guardias civiles, "podrán formar parte de organizaciones internacionales de su propio carácter". Y el carácter de la Guardia Civil viene determinado de manera inequívoca por ser,

de conformidad con lo dispuesto en el artículo 9.b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, "un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de 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".

Cuerpo de naturaleza militar, sometido a un régimen disciplinario propio con un estatuto personal específico por razones "de fuero, disciplina, formación y mando", en palabras del legislador, y que tiene por objeto "garantizar la observancia de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Reales Ordenanzas y demás normas que rigen la Institución, así como el cumplimiento de las órdenes, de conformidad con su carácter de instituto armado de naturaleza militar y estructura jerarquizada" (artículo 1 de la Ley 11/1991, de 17 de junio, del Régimen Disciplinario de la Guardia Civil).

Pues bien, no ofreciendo dudas, a mi entender, que en su actual configuración normativa la Guardia Civil tiene el "carácter" de un instituto de naturaleza militar, el corolario inevitable es que las asociaciones de sus miembros sólo pueden formar parte de organizaciones internacionales que agrupen cuerpos de seguridad con ese mismo carácter o naturaleza militar, como efectivamente existen en otros países europeos.

Frente a eso no resulta relevante, en mi opinión, el que sus funciones sean predominantemente las de un cuerpo de seguridad o que su régimen sea propio y distinto al de los militares, que son las dos principales líneas argumentativas de la sentencia mayoritaria. Así, se estima el recurso por razones extensamente desarrolladas que son ciertas, pero ajenas a la cuestión litigiosa, que es simplemente si las asociaciones de guardas civiles pueden formar parte de organismos internacionales integrados por cuerpos que no poseen el carácter de instituto militar que el ordenamiento español atribuye a la Guardia Civil.



El régimen asociativo establecido por el apartado 2 del artículo 39 de la Ley 11/2007 es ciertamente restrictivo, pero lo es de forma congruente tanto para las asociaciones españolas como para su agrupación en organismos internacionales. Y si dicha configuración legal es considerada contraria al derecho de asociación reconocido por la Constitución, habría que haber planteado cuestión de inconstitucionalidad respecto al inciso último, aunque el mismo resulta coherente con la restricción de que los guardias civiles sólo puedan integrarse en asociaciones formadas exclusivamente por miembros del cuerpo (y no de otros cuerpos de seguridad) y que a su vez tales asociaciones sólo puedan agruparse con otras análogas. Pues tan restrictivo o más es esta limitación sobre las propias asociaciones de guardias civiles como la referida a que sólo puedan integrarse en organismos internacionales "de su mismo carácter". En mi opinión, tal régimen, tanto en su vertiente nacional como, en lo que al presente recurso importa, en la internacional, si bien restrictivo, no anula el derecho de asociación de los miembros de la Guardia Civil, por lo que el recurso habría debido ser desestimado.

Dado en Madrid en la misma fecha de la sentencia de la que se discrepa.

Eduardo Espín Templado      Eduardo Calvo Rojas

**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia y voto particular por la Magistrada Ponente Excm. Sra. D<sup>a</sup>. M<sup>a</sup> ISABEL PERELLÓ DOMÉNECH, estando constituida la Sala en audiencia pública de lo que, como Letrado de la Administración de Justicia, certifico.



ADMINISTRACION  
DE JUSTICIA