

Derechos de acción sindical en el ámbito de la Guardia Civil

Macarena Ángel Quiroga

*Doctora en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Contratada posdoctoral.*

Universidad Complutense de Madrid (España)

macangel@ucm.es | <https://orcid.org/0000-0001-7228-1970>

Extracto

A lo largo del tiempo, y de la configuración histórica de la libertad sindical, la Guardia Civil ha constituido, y constituye, uno de los colectivos excluidos de este derecho de libre sindicación; no obstante, no han faltado miembros en este grupo que hayan reivindicado el ejercicio pleno de este derecho. Para ello, han tratado de constituir sindicatos propios y, en algunos casos, incluso registrar sus estatutos, denunciando las resoluciones negativas que obtenían al respecto por vía judicial, alegando lo dispuesto en el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos. A pesar de las respuestas obtenidas (siempre negativas) por parte de los tribunales, no puede pasarse por alto que, recientemente, se ha aprobado el Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del cuerpo. Este real decreto se asemeja en gran medida en varios de sus puntos a los derechos de acción sindical de los que gozan los trabajadores asalariados, por lo que puede observarse un acercamiento del contenido del derecho de asociación correspondiente a la Guardia Civil y el derecho de libre sindicación del que siempre se ha encontrado excluida.

Palabras clave: Guardia Civil; libertad sindical; derecho de asociación; Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo; exclusión; intereses profesionales; Consejo.

Recibido: 01-07-2022 / Revisado: 21-04-2023 / Aceptado: 24-04-2023 / Publicado (en avance *online*): 02-06-2023

Cómo citar: Ángel Quiroga, M. (2023). Derechos de acción sindical en el ámbito de la Guardia Civil. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 475, 141-166. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.4695>



Rights of trade union action in the scope of the Guardia Civil

Macarena Ángel Quiroga

*Doctora en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social
Contratada posdoctoral.*

Universidad Complutense de Madrid (España)

macangel@ucm.es | <https://orcid.org/0000-0001-7228-1970>

Abstract

Throughout time, and in the historical configuration of freedom of association, the Guardia Civil has been, and continues to be, one of the groups excluded from this right to trade-union freedom; however, there has been no shortage of members of this group who have called for the full exercise of this right. To this end, they have tried to form their own trade unions and, in some cases, even to register their statutes, denouncing the negative decisions they have obtained through the courts, invoking the provisions of article 11 of the European Convention on Human Rights. Despite the (always negative) responses from the courts, it should not be overlooked that recently the Royal Decree 175/2022, of 4 March, which develops the rights of the professional associations of civil guards, their representatives and the members of the Guardia Civil Council elected in representation of the members of the corps. This royal decree is very similar in several points to the rights of trade union action enjoyed by salaried workers, so that a rapprochement can be observed between the content of the right of association corresponding to the Guardia Civil and the right to freedom of association from which it has always been excluded.

Keywords: Guardia Civil; trade-union freedom; right of association; Royal Decree 175/2022, of 4 March; exclusion; professional interests; Council.

Received: 01-07-2022 / Revised: 21-04-2023 / Accepted: 24-04-2023 / Published (online preview): 02-06-2023

Citation: Ángel Quiroga, M. (2023). Rights of trade union action in the scope of the Guardia Civil. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 475, 141-166. <https://doi.org/10.51302/rtss.2023.4695>

Sumario

1. Planteamiento inicial: orígenes y fundamento de la libertad sindical
 2. Las exclusiones de la libertad sindical y el derecho de asociación para la organización y defensa de los intereses profesionales
 3. Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del cuerpo
 - 3.1. Objeto y ámbito de aplicación
 - 3.2. Derechos de las asociaciones profesionales
 - 3.2.1. Propuestas y peticiones
 - 3.2.2. Promoción de candidaturas
 - 3.2.3. Exposición de anuncios y comunicaciones en espacios habilitados
 - 3.2.4. Convocatoria y celebración de reuniones
 - 3.3. Derechos de las asociaciones profesionales representativas
 - 3.4. Derechos de las personas representantes de las asociaciones profesionales representativas con vocales en el Consejo de la Guardia Civil
 - 3.5. Derechos de quienes integran el Consejo de la Guardia Civil, en representación de los miembros del cuerpo
 4. Reflexión final
- Referencias bibliográficas

1. Planteamiento inicial: orígenes y fundamento de la libertad sindical

Uno de los más importantes logros alcanzados durante la Revolución Industrial fue, sin duda, la defensa colectiva de los intereses profesionales a través de organizaciones o asociaciones de trabajadores por cuenta ajena. Y es que, al margen de la discusión sobre el origen gremial de las asociaciones profesionales, y de las agrupaciones intermitentes de trabajadores con ocasión de conflictos colectivos puntuales, las organizaciones que emergieron durante la Revolución Industrial no eran de empresarios ni de trabajadores autónomos, sino de trabajadores por cuenta ajena frente a su empresario, constituyendo así el germen de los sindicatos que conocemos actualmente (Alonso Olea, 2013, pp. 562-563). En este orden de cosas, en los inicios de la sociedad capitalista industrial, surge, como no podía ser de otra forma, el movimiento obrero, construido sobre la base de tres pilares principales (Palomeque López, 1991, p. 48): en primer lugar, el surgimiento de una nueva clase social, el proletariado, definido por Marx y Engels (1848) como «la clase de trabajadores asalariados modernos que, privados de medios de producción propios, se ven obligados a vender su fuerza de trabajo para poder existir». En Reino Unido, la demanda de mano de obra por parte de la burguesía en las grandes ciudades para trabajar en sus fábricas se vio unida a otro fenómeno, conocido como «cercamiento», conforme al cual la aristocracia se apropió de las tierras comunales, utilizadas por campesinos individuales, que cultivaban en diferentes campos en un sistema de «*open field*». Esta imposibilidad de subsistir con los medios tradicionales, unida a diferentes factores como el aumento de la población o las pésimas cosechas a finales del siglo XVIII, obligó a que gran parte de la población emigrase del campo a la ciudad, pasando, así, a formar parte del proletariado en los términos definidos. El segundo pilar sobre el que se apoya el movimiento obrero consiste en la toma de conciencia obrera, como colectivo opuesto a la burguesía, con intereses y problemas comunes. El surgimiento de una clase trabajadora, cuya principal diferencia radicaba en las nuevas formas y ritmos de trabajo y su sujeción a disciplinas externas, ha llegado a ser calificado como «el gran acontecimiento histórico social del siglo XIX», que convirtió el tema del trabajo en «cuestión social» (Alonso Olea, 2013, pp. 435-436). Por último, y de manera indispensable, el tercer pilar que sostiene el movimiento obrero consiste en la percepción por parte de este colectivo de la necesidad de contar con un respaldo legal y político para lograr cambiar su situación.

En este contexto, de forma más temprana o más tardía en el tiempo (erigiéndose Reino Unido siempre como país a la cabeza en esta materia), los trabajadores de los distintos países europeos reaccionaron de manera semejante ante la opresión padecida. En una etapa preindustrial, se manifestaron diversas actitudes violentas, a través de movimientos

antimaquinistas¹, basados en la destrucción de las máquinas que privaban de empleo a los trabajadores (como las llamadas «*selfactinas*»²); más adelante, ante la imposibilidad y el absurdo de tratar de frenar el desarrollo tecnológico, el proletariado actuó mediante la agrupación o asociacionismo de los trabajadores por medio de cooperativas, mutualidades y sindicatos. Asimismo, en todos los países, estas formas de agrupación pasaron por una serie de etapas similares respecto de los ordenamientos jurídicos. En un primer momento fueron prohibidas y llegadas a considerar delito, más adelante, comenzaron a ser toleradas, si bien no protegidas, para, en último lugar, llegar a ser reconocidas legalmente como un derecho de los trabajadores. En España, el proceso histórico del sindicalismo sigue una trayectoria semejante, y es en 1888 cuando se celebró en Barcelona el congreso fundacional de la Unión General de Trabajadores de España (UGT), donde se aprobaron los principios y objetivos recogidos en los estatutos de este primer sindicato. En 1910

¹ Destaca principalmente el ludismo en Reino Unido, y diversos sucesos en España, como el de Alcoy en 1821, en Camprodón en 1823, o el incendio de la fábrica El Vapor en 1835 en Barcelona. A este respecto, cabe destacar que los conflictos producidos por la instalación de las nuevas máquinas dieron lugar a la publicación de diferentes reales órdenes y bandos. A modo de ejemplo, la Real Orden del 24 de junio de 1824 dispuso que:

[...] se imponga la más estrecha responsabilidad a las justicias y al Ayuntamiento de Camprodón, haciéndola extensiva a las autoridades principales de la provincia; que se pregunte a aquellas qué medida han tomado para reprimir y castigar a los atentadores a dichos excesos; que al menor movimiento que se observe para repetirlos, empleen las autoridades los medios que las leyes ponen en sus manos, y se formen causas para averiguación y castigo de los reos; que se llamen a presencia del Ayuntamiento las manos cesantes, sus padres, maridos y jefes de las familias en pequeño número cada vez, y les instruya del bien que trae el uso de las máquinas, previniéndole que de repetirse los desórdenes serán procesados y castigados como tumultuarios; que por medio del prelado se exhorte a los párrocos a predicarles lo oportuno que sea propio de su ministerio pastoral para impedir tamaños excesos; que se encargue a los jefes de la fuerza armada cooperen en la protección de las fábricas y a precaver todo desorden [...].

Para conocer del tema con más detalle, consúltese Martín Valverde *et al.* (1987, p. 23).

² Sobre las revueltas producidas el 14 de julio de 1854 ante la introducción de las máquinas «*selfactinas*» también hubo de intervenir el capitán general de Cataluña, Ramón de la Rocha, al dictar un bando el día 16 de ese mismo mes, comunicando la decisión de fusilar a todos aquellos que atentaran contra una propiedad o contra la seguridad de las personas. Días más tarde, ante la petición formulada por una comisión de hiladores de algodón de Barcelona, dictó un bando el 25 de julio, conforme al cual establece que:

[...] habiéndose presentado una comisión de la clase de hiladores manifestándose los perjuicios que se le siguen de la continuación de las máquinas de nueva invención conocidas por *selfactinas*, exponiendo una copia de razones y hechos que han convencido mi ánimo y héchome conocer la justicia de la reclamación, he tenido por conveniente resolver queden prohibidas las expresadas máquinas *selfactinas*, empleándose las máquinas que hasta ahora se han usado; providencia que tomo, con tanta mayor convicción de ánimo, cuanto que ya varios fabricantes, conociendo los perjuicios y calamidades que se seguían de ella a la clase obrera, de propia voluntad y sin excitación alguna se decidieron a tomar ese partido.

De nuevo, consúltese Martín Valverde *et al.* (1987, p. 23).

nació en esta misma ciudad la Confederación Nacional de Trabajadores (CNT), sindicato de corte anarquista. Sin ánimo de exhaustividad ni de explicar aquí lo que es por todos conocido, tras la guerra civil española, los sindicatos fueron de nuevo prohibidos y se creó la figura del sindicato vertical, como organización de afiliación obligatoria para trabajadores y empresarios de manera conjunta, fuertemente intervenida por la Administración pública.

Durante el periodo de transición, el legislador se encontró en este campo (al igual que en muchos otros) ante un complicado trabajo, «no tanto por sus dificultades técnicas, cuanto por sus implicaciones políticas y por los intereses de un extenso funcionariado que necesariamente se vería afectado por la sustitución de la organización sindical por un régimen de sindicatos libres y plurales» (Montoya Melgar, 1978, p. 201). Así, fue el 1 de abril de 1977 cuando se aprobó la Ley 19/1977, reguladora del derecho de asociación sindical, gracias a la cual surgieron, además de los clásicos, numerosos sindicatos, y se desarticuló la figura del sindicato vertical franquista. Asimismo, se aprueba el Real Decreto 873/1977, de 22 de abril, de sobre depósito de los estatutos de las organizaciones constituidas al amparo de la Ley 19/1977, reguladora del derecho de asociación sindical, y el Real Decreto 3149/1977, de 6 de diciembre, sobre elección de representantes de los trabajadores en el seno de las empresas. Por último, España ratificó en este periodo varios instrumentos internacionales que hacían referencia total o parcialmente a esta materia, como el Convenio número 87 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), del año 1948, «sobre libertad sindical y protección del derecho de sindicación», y el número 98, de 1949, «sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva», además de la Declaración Universal de Derechos Humanos, de 1948.

El retorno de la libertad sindical en España alcanzó su mayor reconocimiento en la Constitución española (CE), y su posterior desarrollo por la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical (LOLS), al ser recogida como un derecho fundamental en su artículo 28, conforme al cual:

Todos tienen derecho a sindicarse libremente. 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 regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.

Actualmente, la forma más común que tienen las personas trabajadoras de agruparse para llevar a cabo este cometido es a través de la figura del sindicato. Los empresarios, por su parte, suelen agruparse en asociaciones empresariales, ya que la figura del sindicato ha quedado circunscrita exclusivamente en España a los trabajadores, tal y como se desprende del artículo 7 de la CE, según el cual:

Los sindicatos de trabajadores y las asociaciones empresariales contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales que les son propios. Su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Su estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos³.

Como puede observarse, del artículo 28 de la CE se desprende que, dentro del contenido de la libertad sindical, determinadas profesiones tienen vetada la posibilidad de fundar y afiliarse a sindicatos, y deben acudir a otros mecanismos, por tanto, a cualquiera de las múltiples fórmulas de organización que existen, excepto a la del sindicato (Martín Valverde y García Murcia, 2021, p. 279). Estas exclusiones previstas por la Constitución y por el resto de normas de desarrollo han sido objeto de un amplio debate a lo largo del tiempo; debate que se ve reflejado en este trabajo como consecuencia de la publicación del Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del cuerpo, con el fin de analizar el acercamiento del derecho de asociación correspondiente a los guardias civiles y el contenido de los derechos de acción sindical del resto de trabajadores.

2. Las exclusiones de la libertad sindical y el derecho de asociación para la organización y defensa de los intereses profesionales

A pesar de que el artículo 28 de la CE establezca que «todos» tienen derecho a sindicarse libremente, esta expresión debe interpretarse «en un sentido lato, con referencia a los trabajadores privados y a los públicos, incluso a los funcionarios» (Ojeda Avilés, 1979, p. 362). De esta forma, son varios los colectivos que se han visto apartados de este derecho

³ Sobre la situación actual, tal y como afirma Molina Navarrete (2020):

[...] en el diseño constitucional, los sindicatos de trabajadores y las asociaciones de empresarios no actúan solo como sujetos representativos del trabajo asalariado y del empresariado, al modo de agentes o actores económicos que ordenan mediante negociación colectiva las condiciones de prestación de servicios laborales en los mercados (sujetos contractuales). Además, actúan como genuinos «sujetos políticos», que expresan la identidad social del conjunto de las personas trabajadoras –actuales o no–, en el caso de los sindicatos, y que se relacionan como tales con el resto de actores del sistema, como son las asociaciones empresariales y los poderes públicos. Esta configuración constitucional dual del artículo 7 CE no legitima deslizamientos evocadores de viejas posiciones «publicistas» (el sindicato como órgano público), por más que en su origen permanezcan fantasmas del pasado y la práctica de la primera etapa postconstitucional –hasta 1986– desembocara en un modelo próximo (no idéntico) al corporativo. Pero tampoco debe permitir su reducción a posiciones jurídicas privativas en sentido estricto (sujetos contractuales), como en época más reciente ha tendido a recuperar cierto sector de opinión (p. 54).

o que encuentran particularidades en su inclusión⁴. En cuanto a los funcionarios públicos⁵, conforme al artículo 1.2 de la LOLS «a los efectos de esta ley, se consideran trabajadores tanto aquellos que sean sujetos de una relación laboral como aquellos que lo sean de una relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones públicas». Por lo que, en principio, los funcionarios civiles quedan equiparados a los trabajadores por cuenta ajena en materia de sindicalismo. No obstante, son varios los colectivos cuyo ejercicio de la libertad sindical presenta particularidades, mientras que otros son totalmente excluidos. En este sentido, el artículo 127.1 de la CE establece que:

Los jueces y magistrados, así como los fiscales, mientras se hallen en activo, no podrán desempeñar otros cargos públicos, ni pertenecer a partidos políticos o sindicatos. La ley establecerá el sistema y modalidades de asociación profesional de los jueces, magistrados y fiscales.

Asimismo, el artículo 28.1 de la CE junto con el artículo 1.3 de la LOLS excluyen de la titularidad de la libertad sindical a los funcionarios de las Fuerzas Armadas y de los institutos armados de carácter militar; colectivo, este último, en el que va a centrarse este trabajo.

La Guardia Civil es considerada instituto armado de naturaleza militar en virtud de lo dispuesto en el artículo 9 b) de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, que establece que:

Las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están integradas por:

[...]

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 este o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del ministro de Defensa.

Al contrario de lo que sucede respecto del artículo 127.1 de la CE, que prohíbe expresamente la posibilidad de pertenecer a sindicatos, el artículo 28.1 de la CE establece que «la ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de la libertad sindical a estos colectivos», por lo

⁴ También, hay determinados colectivos, como las trabajadoras sexuales, cuya especial situación provoca que no hayan visto reconocido el derecho a la libre sindicación, para que ello no implique su legalización. Sobre esta materia, consúltense Miñarro Yanini (2019) y Molina Navarrete (2019).

⁵ Sobre la libertad sindical y el derecho de huelga de los funcionarios públicos, véase Gil Plana (2013).

que el Estado español se decantó, a través de la LOLS en su artículo primero, que recoge el ámbito subjetivo de este derecho como desarrollo constitucional, por la opción más restrictiva⁶ en relación con lo previsto en el artículo 9.1 del Convenio número 87 de la OIT, conforme al cual «la legislación nacional deberá determinar hasta qué punto se aplicarán a las Fuerzas Armadas y a la Policía las garantías previstas por el presente convenio», y en el artículo 1.3 del Convenio número 151 de la OIT, sobre las relaciones de trabajo en la Administración pública (del año 1978), según el cual «la legislación nacional deberá determinar asimismo hasta qué punto las garantías previstas en el presente convenio son aplicables a las fuerzas armadas y a la policía». El Comité de Libertad Sindical de la OIT ha establecido en varias ocasiones que, en virtud de lo dispuesto en el artículo 9.1 del mencionado Convenio número 87:

[...] no cabe duda que la Conferencia Internacional del Trabajo tuvo intención de dejar que cada Estado juzgue en qué medida considera oportuno acordar a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Policía los derechos previstos en el convenio, o sea, implícitamente, que los Estados que hubieren ratificado el convenio no están obligados a reconocer los derechos mencionados a esas categorías de personas⁷.

Así, el artículo 1.3 de la LOLS prevé que «quedan exceptuados del ejercicio de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de los institutos armados de carácter militar», por lo que resulta la opción más estricta que pudiera elegirse.

Por otra parte, también la Carta Social Europea (revisada) en su artículo 5 establece que:

Para garantizar o promover la libertad de los trabajadores y empleadores de constituir organizaciones locales, nacionales o internacionales para la protección de sus intereses económicos y sociales y de adherirse a esas organizaciones, las partes se comprometen a que la legislación nacional no menoscabe esa libertad, ni se aplique de manera que pueda menoscabarla. Igualmente, el principio que establezca la aplicación de estas garantías a los miembros de las Fuerzas Armadas y la medida de su aplicación a esa categoría de personas deberán ser determinados por las leyes y reglamentos nacionales.

⁶ Tal y como afirma Fernando Pablo (1984):

[...] en todo caso, llama la atención que no se haya prohibido expresamente la posibilidad de que los militares ejerzan la libertad sindical sino por la vía indirecta de un reconocimiento con posibilidad de excepción. Ello contrasta con el tratamiento que se da a los miembros de la magistratura (art. 127.1 c) (p. 126).

⁷ 357.º informe, caso número 2738, párrafo 1134; 368.º informe, caso número 2943, párrafo 758; y 374.º informe, caso número 3073, párrafo 501. Oficina Internacional del Trabajo (2018).

Asimismo, el artículo 8 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales reconoce el derecho de toda persona a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, pero no impide que este derecho pueda someterse a restricciones legales para los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado. Como puede observarse, son múltiples los instrumentos internacionales que prevén la posibilidad de limitar o excluir del ejercicio del derecho de libertad sindical a los miembros de las Fuerzas Armadas cuando así lo estimen preciso los Estados.

La razón que encuentra la exclusión de estos colectivos militares con respecto de la libertad sindical, en el ámbito español, se ampara en la salvaguarda de los intereses de defensa nacional, así como la garantía de su imparcialidad y neutralidad política y sindical. En este sentido, se entiende que el interés público que estos cuerpos armados tienen la obligación de proteger prima sobre el interés particular que pudieran tener en el ejercicio de determinados derechos, de la misma manera que lo hacen los trabajadores asalariados civiles, como la libertad sindical⁸. No obstante, otros cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado que no tienen carácter militar sí gozan de la libertad de sindicarse, tales como el Cuerpo de Policía Nacional, los cuerpos de Policía de las comunidades autónomas o los pertenecientes a las corporaciones locales⁹, si bien con especialidades, así «se regirá por su normativa específica, dado el carácter armado y la organización jerarquizada de estos institutos», tal y como establece el artículo 1.5 de la LOLS y el artículo 104.2 de la CE.

Resulta importante destacar que, a pesar de la primacía de los intereses públicos, los miembros de las Fuerzas Armadas tienen derecho a defender sus derechos mediante la creación de asociaciones profesionales, siempre que, a través de estas, no desarrollen una actividad de carácter propiamente sindical, como el ejercicio de huelga o conflicto colectivo. Por su parte, los miembros de la Guardia Civil también tienen derecho a asociarse profesionalmente, reconocido expresamente por la Ley orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. En el preámbulo

⁸ Recoge Rojo Torrecilla (1985) la argumentación del señor Planas, portavoz socialista, en el debate en Pleno del Congreso:

[...] apoyándonos en el artículo 9.º del Convenio número 87 de la OIT y en el artículo 5.º del Convenio número 98 [...], el Gobierno y este grupo parlamentario han efectuado lógicamente una opción política que recoge, en su letra y espíritu, la postura del legislador constitucional. El ejercicio del derecho de libertad sindical no comprende a los miembros de la Guardia Civil, dado su estatuto jurídico y las tareas que están llamadas a desempeñar (ex artículos 38 y 39 de la Ley orgánica 6/1980, de 1 de julio, reguladora de los criterios básicos de la defensa nacional y de la organización militar) (p. 15).

⁹ Conforme al ya mencionado artículo 9 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, «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». Por lo que, a diferencia de la Guardia Civil, que se regula en el apartado b), no tiene carácter militar.

de esta norma se prevé en numerosas ocasiones el derecho de asociación de los guardias civiles, genérico, conforme al artículo 22 de la CE, desarrollado por la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, y específico, a través de normas concretas. El artículo 9 de la Ley orgánica 11/2007 establece explícitamente el derecho de los guardias civiles a asociarse para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales, pero establece que no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos (art. 11 LO 11/2007). Esta prohibición, no obstante, no se extiende a otras actividades reivindicativas de derechos, como, por ejemplo, las reuniones o manifestaciones. Asimismo, los miembros de este colectivo gozan de un derecho de participación en el consejo u órgano que se designe para poder expresar sus intereses y alcanzarlos. En este sentido, la Ley orgánica 11/2007 crea en su título VII el Consejo de la Guardia Civil, como un órgano colegiado cuyo fin es permitir la participación de los 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.

Sobre este Consejo de la Guardia Civil, no está de más comentar, si bien de forma breve, su composición y funciones, puesto que, como se verá más adelante, se trata de un órgano de vital importancia en el Real Decreto 175/2022. De esta manera, el Consejo de la Guardia Civil se encuentra integrado por diferentes vocales, unos en representación de la Guardia Civil, elegidos por los integrantes del instituto mediante sufragio personal, libre, directo y secreto, cuyo número se determinará por escalas, correspondiendo a cada una de ellas un vocal en el Consejo y uno más por cada 6.000 guardias civiles que estuvieran en activo en dicha escala, y otros en representación de la Administración General del Estado, nombrados por los ministros del Interior y de Defensa hasta alcanzar igual número de representantes que los que hubieran sido elegidos por los miembros del instituto. El presidente del Consejo designará a un secretario de entre los representantes de la Administración General del Estado. El Consejo goza de una serie de facultades, como tener conocimiento y ser oído previamente en determinadas cuestiones (como el establecimiento o modificación del estatuto profesional y del régimen disciplinario de la Guardia Civil; la determinación de las condiciones de trabajo o el régimen retributivo, entre otras); informar, con carácter previo, las disposiciones legales o reglamentarias que se dicten sobre las citadas materias; conocer las estadísticas trimestrales sobre determinadas materias, como los índices de absentismo o de siniestralidad; analizar y valorar las propuestas y sugerencias planteadas por los guardias civiles sobre el régimen de personal; colaborar con la Administración; participar en la gestión de obras sociales para el personal; recibir información trimestral sobre política de personal y las demás facultades que le atribuyan las leyes y disposiciones generales.

Asimismo, la norma recoge en múltiples ocasiones el derecho de los guardias civiles a participar activamente en la consecución de los fines de la asociación en que se encuentren integrados (art. 9), así como el propio derecho de las asociaciones profesionales representativas de participar en los grupos de trabajo o comisiones que se constituyan para el tratamiento de los aspectos profesionales (art. 44). Cabe recordar que la diferencia entre

ambos tipos de asociaciones, profesionales y profesionales representativas, radica en que las segundas son aquellas que hayan obtenido en las elecciones al Consejo de Guardia Civil, al menos, un representante o, en dos de las escalas, el 10 % de los votos emitidos en cada una de ellas. Además, tanto las asociaciones profesionales representativas como los representantes que las integran tienen reconocidos por la Ley orgánica 11/2007 determinados derechos, como que sean informadas y consultadas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten a las condiciones profesionales de los miembros de la institución; su participación en los grupos de trabajo o comisiones que se constituyan para el tratamiento de los aspectos profesionales; y su potestad para formular propuestas, elevar informes, dirigir peticiones y formular quejas a las autoridades competentes.

A pesar del reconocimiento de todos estos derechos, el deseo por parte de algunos miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil de ejercer de manera plena y sin limitaciones la libertad sindical se ha manifestado en algunas ocasiones. A mediados de los años noventa, algunos oficiales contactaron con Euromil¹⁰, y también oficiales del Ejército del Aire llevaron a cabo «plantas», como protesta contra las restricciones impuestas a su pase a las líneas aéreas civiles. En este orden de cosas, se crearon distintas asociaciones sobre la base del artículo 22 de la CE, como la Asociación del Defensor del Soldado o Seis de Julio (Ojeda Avilés, 2014, p. 68). No obstante, estas asociaciones nunca fueron reconocidas como sindicatos, ni se consideró que para la defensa de sus derechos profesionales fuera preciso su constitución. En este sentido, la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 219/2001, de 31 de octubre, estableció 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.

De forma parecida se han desarrollado los acontecimientos en el ámbito de la Guardia Civil. A modo de ejemplo, en el año 2014, un grupo de nueve guardias civiles promovieron la creación de un sindicato (Sindicato Unificado de Guardias Civiles), presentando su acta de constitución y sus estatutos en la Oficina Pública de Depósito de Estatutos del Ministerio de Empleo y Seguridad Social. El 22 de octubre de 2014, el subdirector general de Programación y Actuación Administrativa dictó resolución archivando el expediente, por ser la constitución de un sindicato de guardias civiles contraria a lo dispuesto en los artículos 28.1 de la CE, 1.3 de la LOLS y 9 b) de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo. Los promotores del sindicato impugnaron dicha decisión ante la Audiencia Nacional, alegando tres argumentos principales: en primer lugar, que el artículo 7 del Código de Conducta que prevé la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de régimen personal de la Guardia Civil, no limita ni

¹⁰ Organización Europea de Asociaciones Militares y Sindicatos.

excluye el derecho a sindicarse de la Guardia Civil; en segundo lugar, que la resolución impugnada no realiza ninguna valoración de las sentencias del Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH) dictadas en los asuntos *Matelly v. Francia* y *Adefdromil v. Francia*; y, por último, el hecho de que la mencionada resolución tampoco tome en consideración que el artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos (CEDH) requiera que las restricciones al derecho de libre sindicación sean legítimas. Además, la parte demandante solicita a la Audiencia Nacional que eleve el asunto al Tribunal Constitucional a través de una cuestión de inconstitucionalidad:

[...] en relación con el contenido del apartado 3 del artículo 1 de la Ley orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical, por considerar que es contrario al núcleo esencial del apartado 1 del artículo 28, en relación con el artículo 14 ambos de la Constitución española y contrarios, a su vez, al artículo 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

Tanto el abogado del Estado como el Ministerio Fiscal se opusieron a la pretensión de los guardias civiles promotores del sindicato, por varios motivos. En primer lugar, al tratarse la Guardia Civil de un instituto armado, resulta de aplicación la norma que impide su inclusión dentro del artículo 28 de la CE, esto es, la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, en conjunción con lo previsto en el artículo 1.3 de la LOLS. Asimismo, el artículo 11.2 del CEDH establece literalmente que el derecho a fundar y a afiliarse a sindicatos:

[...] 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 por los miembros de las Fuerzas Armadas, de la Policía o de la Administración del Estado.

Por tanto, no se impide que se impongan restricciones legítimas a estos derechos, además de que el Reino de España introdujo una reserva en la aplicación de este precepto en la medida en que fuera incompatible con los artículos 28 y 127 de la CE¹¹. Por último, se destaca que lo establecido en la mencionada STC 219/2001, de 31 de octubre, y en recursos anteriores¹², es suficiente para descartar la interposición de una cuestión de inconstitucionalidad sobre la base de las sentencias del TEDH traídas a colación.

¹¹ Sobre esta cuestión, véase Goerlich Peset (2018).

¹² STC (Pleno) 98/1985, de 29 de julio.

Ante los alegatos de las partes, la Audiencia Nacional falló en su Sentencia 40/2015, de 11 de marzo, desestimando la demanda, sobre la base de los siguientes fundamentos jurídicos. En primer lugar, recuerda que el artículo 15 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, dispone que «los miembros de la Guardia Civil no podrán pertenecer a partidos políticos o sindicatos ni hacer peticiones colectivas: individualmente podrán ejercer el derecho de petición en los términos establecidos en su legislación específica», y el preámbulo de la Ley orgánica 11/2007, de 22 de octubre, establece que:

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.

Destaca, además, lo ya comentado sobre estas líneas, esto es, la creación por parte de la Ley orgánica 11/2007, en su título VII, del Consejo de la Guardia Civil, como el órgano colegiado destinado a la participación de los representantes de los miembros de la Guardia Civil y de la Administración.

La cuestión esencial –que ya hemos tenido ocasión de adelantar sobre estas líneas– reside, por tanto, en el mecanismo que tiene el colectivo de guardias civiles para defender sus derechos profesionales. En este sentido, a pesar de que sean 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 Ley orgánica 11/2007 (tal y como se establece en el art. 2 de esta norma), en relación con la libertad sindical, los guardias civiles, como ha quedado claro, no pueden llevar a cabo actividades políticas o sindicales ni formar parte de partidos políticos o sindicatos (art. 9.5 LO 11/2007). No obstante, gozan del derecho de asociación (que, como se ha tenido ocasión de comentar, tiene dos vertientes, una genérica y otra específica) que debe diferenciarse de las actividades de naturaleza sindical, que tienen prohibidas y que deben interpretarse en el sentido de la STC 219/2001, de 31 de octubre, y de los recursos de inconstitucionalidad ya mencionados.

Dentro del derecho de asociación que corresponde a los guardias civiles, no puede afirmarse que la persecución de la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados convierta a dicha asociación en un sindicato, o pueda ser equiparada al mismo a los efectos del artículo 28.1 de la CE. Una interpretación contraria supondría, en primer lugar, una restricción indebida 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; y, por otra parte, una extensión, también indebida, del concepto de sindicato, al desconocer las notas que lo caracterizan, que no son otras que: 1) el ejercicio del derecho de huelga, 2) la negociación colectiva y 3) la adopción de medidas de conflicto colectivo. Estas tres notas o medios de acción sindical constituyen el núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical¹³.

Para que pueda producirse una limitación de derechos fundamentales como la comentada en estas líneas respecto del colectivo de guardias civiles, es necesario que se trate de una limitación cierta y previsible, y que dichos derechos fundamentales puedan ceder, ante bienes e intereses constitucionalmente relevantes, siempre que el límite que experimenten sea necesario para lograr el fin legítimo previsto, sea proporcionado para alcanzarlo y sea, también, respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido. En el caso de los guardias civiles, la justificación en la limitación de este derecho fundamental reside en la relación de especial sujeción a que se encuentran sometidos, a la jerarquía, disciplina, subordinación y eficacia necesarias que rigen su actividad para el adecuado cumplimiento de las funciones constitucionales que tiene atribuidas la Administración militar. A esta relación especial de sujeción que mantiene este colectivo, que se encuentra justificada por las específicas misiones que desempeña y la peculiar estructura organizativa y de funcionamiento de la institución en la que se integra, deben añadirse las obligaciones de neutralidad e imparcialidad que pesan sobre el mismo, conforme al artículo 18 de la Ley orgánica 11/2007¹⁴.

El Tribunal Supremo ratificó en su Sentencia 549/2016, de 22 de junio, la decisión de la Audiencia Nacional, y en ella reitera su argumento de que, respecto de las alegaciones de los promotores del sindicato de guardias civiles relativas al artículo 11 del CEDH y a las sentencias del TEDH, España hizo reserva de la aplicación de dicho precepto en la medida en que el mismo fuera incompatible con lo previsto en los artículos 28 y 127 de la CE. Y ello es así a pesar de que la parte recurrente comparase esta reserva con la producida respecto de los artículos 5 y 6 del CEDH. Sobre esta cuestión, la Sala Cuarta del Tribunal Supremo afirma que:

¹³ Además, tal y como recoge la Audiencia Nacional en su sentencia, existen otros derechos o facultades adicionales al núcleo duro de la libertad sindical, pero pertenecientes a la misma, que pueden verse lesionados.

¹⁴ El artículo 18 de la Ley orgánica 11/2007 específicamente establece que:

1. Los miembros de la Guardia Civil no podrán fundar ni afiliarse a partidos políticos o sindicatos ni realizar actividades políticas o sindicales.
2. En el cumplimiento de sus funciones, los guardias civiles deberán actuar con absoluta neutralidad política y sindical, respetando los principios de imparcialidad y no discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.

[...] la reserva que el Estado español realiza en 1979 vino referida a los artículos 5 y 6 respecto a las disposiciones que, respecto con el régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas se contienen en el título XV del tratado segundo y en el título XXIV del tratado tercero del Código de Justicia Militar. Como resultado de la acomodación al régimen constitucional dicho código fue derogado produciéndose la escisión entre su contenido penal y el disciplinario, único al que se refería la reserva en lógica previsión de la profunda alteración normativa resultante del nuevo sistema político que afectaría a la justicia militar. Por esta razón ha sido precisa una actualización cada vez que el derecho disciplinario al que nos referimos experimenta una modificación por derogación y sustitución de sus normas.

Por tanto, ambas reservas no pueden ser equiparadas, ya que la reserva que se hizo en el año 1979 respecto del artículo 11 del CEDH se refería a los artículos 28 y 127 de la CE, vigentes desde el año 1978, que no han experimentado modificación alguna y son claros en sus términos respecto de la materia que es excluida del derecho de libre sindicación. Por esta misma razón, tampoco pueden alegarse las Sentencias del TEDH *Matelly v. Francia*¹⁵ y *Adefdromil v. Francia*¹⁶, de 2 de octubre de 2014, en las que el TEDH interpreta el sentido del artículo 11 del CEDH, puesto que Francia nunca hizo reserva alguna respecto de lo dispuesto en dicho precepto en relación con su ordenamiento jurídico interno.

3. Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del cuerpo

Recientemente, se ha aprobado el Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del cuerpo. A pesar de que se trata de una norma procedente del Ministerio del Interior que versa sobre los derechos de un colectivo de profesionales no sujetos al derecho del trabajo, resulta interesante comentar el contenido de la norma que, parece, se encuentra en la frontera con los derechos sindicales. Resulta, por tanto, lógico plantearse una comparación entre los derechos reconocidos por este real decreto y los derechos de

¹⁵ TEDH (sección 5.ª), caso *Matelly contra Francia*. Sentencia de 2 de octubre de 2014. Requête n.º 10609/10. Puede consultarse en el siguiente enlace [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-146695"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

¹⁶ TEDH (sección 5.ª), caso *Adefdromil contra Francia*. Sentencia de 2 de octubre de 2014. Requête n.º 32191/09. Puede consultarse en el siguiente enlace [https://hudoc.echr.coe.int/eng#{"itemid":\["001-146700"\]}](https://hudoc.echr.coe.int/eng#{)

contenido sindical, a efectos de concretar las diferencias y similitudes entre ambos y atisbar si el posible reconocimiento de derechos de acción sindical a este colectivo comienza a tomar un nuevo rumbo.

3.1. Objeto y ámbito de aplicación

El Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, cumple con el mandato de la Ley orgánica 11/2007 de regular reglamentariamente el derecho a realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con los fines de las asociaciones profesionales a las autoridades competentes. Asimismo, el derecho del acceso a los miembros de las asociaciones que formen parte del Consejo de la Guardia Civil y de un representante designado por las asociaciones profesionales representativas que no formen parte de dicho Consejo a los acuartelamientos e instalaciones para participar en actividades propias del asociacionismo profesional. También, desarrolla el resto de derechos reconocidos a las asociaciones profesionales de guardias civiles, las personas representantes y vocalías del Consejo de la Guardia Civil en representación del personal de la Guardia Civil.

Este real decreto, por tanto, resulta de aplicación a las asociaciones profesionales de guardias civiles, a las personas representantes de dichas asociaciones profesionales y a los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación del personal del cuerpo. Reconoce, a estos sujetos, diferentes derechos, relacionados, principalmente, con la presentación de propuestas, promoción de candidaturas, exposición de anuncios, celebración de reuniones, y disposición de un determinado crédito horario para el desarrollo de las actividades relacionadas con las condiciones de vocal o representante, como se verá a continuación. Se trata, como puede observarse, de derechos muy semejantes a los derechos de acción sindical contenidos en la LOLS.

3.2. Derechos de las asociaciones profesionales

3.2.1. Propuestas y peticiones

Las asociaciones profesionales tienen derecho, conforme al artículo 3 de este real decreto, a presentar propuestas y dirigir peticiones que estén relacionadas con la satisfacción de los intereses sociales, económicos y profesionales de sus asociados y la realización de actividades sociales que favorezcan la eficiencia en el ejercicio de la profesión y la deontología profesional de sus miembros. Estas peticiones se dirigen ante las autoridades competentes, en primer término, a la autoridad territorial, salvo que el asunto exceda del ámbito territorial y competencial de una comunidad autónoma o ciudad con estatuto de autonomía, en cuyo caso se dirigirá a la Dirección General de la Guardia Civil, a través del órgano

o unidad que preste apoyo al Consejo de la Guardia Civil. Pueden resultar inadmitidas aquellas propuestas que se refieran a la planificación, organización y ejecución del servicio operativo, o a materias objeto de un procedimiento administrativo o judicial en tramitación.

3.2.2. Promoción de candidaturas

Las asociaciones profesionales de guardias civiles también tienen derecho a promover las candidaturas para elección de miembros al Consejo de la Guardia Civil, a cualesquiera otros órganos de participación o de representación que afecten a los derechos sociales y económicos de guardias civiles y a los órganos de representación, gobierno y dirección de las mutualidades, asociaciones y entidades de previsión social y asistencial, siempre que hayan sido oficialmente constituidas por personal de la Guardia Civil. Este derecho de participación resulta, sin duda, similar, a los derechos reconocidos en el artículo 2 de la LOLS, especialmente al derecho de los afiliados a elegir libremente a sus representantes.

3.2.3. Exposición de anuncios y comunicaciones en espacios habilitados

En cuanto al derecho a exponer anuncios o comunicaciones, resulta obligatorio que en todas las unidades, centros y organismos del cuerpo se habiliten espacios adecuados para ello. Estos espacios, una vez oídas las asociaciones profesionales, deben encontrarse en zonas habituales de tránsito del personal en ellas destinado (art. 5.1). Este derecho es semejante al previsto en el artículo 8 de la LOLS; no obstante, a esta obligación de proporcionar un tablón físico de anuncios, el Real Decreto 175/2022 establece una nueva previsión consistente en la potenciación de espacios electrónicos o telemáticos para poder llevar a cabo esa misma función (art. 5.2). Esta posibilidad no se prevé, en ningún caso, en la LOLS, en cuyo artículo 8.2, letra a), se reconoce el derecho de las secciones sindicales de los sindicatos más representativos y de los que tengan representación en los comités de empresa y en los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas o cuenten con delegados de personal a que la empresa ponga a su disposición un tablón de anuncios situado en el centro de trabajo en un lugar donde se garantice un adecuado acceso al mismo por parte de los trabajadores, para facilitar la difusión de aquellos avisos que puedan interesar a los afiliados al sindicato y a los trabajadores en general¹⁷.

La potenciación, por tanto, de espacios electrónicos o telemáticos para la exposición de los anuncios o comunicaciones de las asociaciones a los trabajadores es una previsión

¹⁷ La utilización de medios telemáticos tampoco se prevé, a modo de ejemplo, para la representación unitaria en la empresa, ya que el Estatuto de los Trabajadores (ET) continúa exigiendo el tradicional tablón para la exposición de los preavisos presentados en la oficina pública en los procesos de promoción de elecciones a delegados de personal y miembros de comités de empresa, y para la publicación de las sustituciones, revocaciones, dimisiones y extinciones de mandato en estos mismos procesos.

normativa totalmente novedosa, no contemplada legislativamente para el ejercicio de la libertad sindical, que, sin embargo, cuenta con toda lógica, dado el actual uso masivo de los espacios digitales para la difusión de información. Puede afirmarse sin estupor que actualmente la mayoría de la información a la que acceden los ciudadanos se visualiza a través de medios tecnológicos y digitales (a pesar del consabido problema de las *fake news*, que circulan por las redes sociales y cuya aparición y difusión se produce de manera exponencial y cuya eliminación es mucho más complicada de llevar a cabo que hace unos años, cuando la información procedía de determinados medios cuyos responsables podían ser identificados con facilidad, además del grave problema de colisión entre derechos a la información, a la libertad de expresión, etc., que no son objeto de este análisis). A modo de ejemplo, la mayoría de los periódicos se han visto obligados a ofrecer una versión digital para el público, al tomar conciencia de que el abandono del papel y el consumo de noticias en formato electrónico se han producido de forma acelerada. Por esta razón, parece lógico entender que, sin perjuicio del mantenimiento de las vías habituales del tablón físico o de la publicación en un lugar visible y transitado de los anuncios pertinentes, comiencen a contemplarse también nuevos medios, como portales digitales de la empresa o el envío masivo de correos electrónicos, para hacer llegar a los trabajadores la información pertinente, que garantiza, además, una mayor recepción de la misma.

Cabe destacar, además, que el artículo 8.2, letra c), de la LOLS prevé la utilización de un local adecuado en el que las secciones sindicales de los sindicatos más representativos y de los que tengan representación en los comités de empresa y en los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas o cuenten con delegados de personal puedan desarrollar sus actividades en aquellas empresas o centros de trabajo con más de 250 trabajadores. Por su parte, la disposición adicional segunda del Real Decreto 175/2022 establece la posibilidad de que se habiliten locales en dependencias oficiales del cuerpo para su uso por las asociaciones profesionales representativas en actividades asociativas. Así, el uso de dichos locales para las asociaciones profesionales representativas se encuentra condicionado a las disponibilidades existentes y se regirá por la legislación patrimonial de las Administraciones públicas. Además, su uso estará destinado al ejercicio de las actividades asociativas exclusivamente (en ningún caso actividades laborales), las asociaciones serán las responsables de este uso y las actividades que se lleven a cabo estarán sujetas a las normas de régimen interior de cada acuartelamiento. Asimismo, conforme a estas premisas, se dispondrá de locales para el uso exclusivo de cada asociación en la sede de la Dirección General.

De esta forma, se puede observar que la previsión de locales para poder llevar a cabo las actividades propias de la asociación es muy semejante a la prevista en la LOLS para las secciones sindicales de los sindicatos más representativos. Quizás las únicas diferencias que puedan atisbarse sean la sujeción a disponibilidad de existencia de una dependencia que pueda ser habilitada como un local¹⁸ para el uso por parte de las asociaciones

¹⁸ En este sentido, se asemeja a lo dispuesto para la representación unitaria en las empresas por el artículo 81 del ET, conforme al cual:

profesionales representativas de los guardias civiles y el hecho de que el uso de dichos locales no esté condicionado por el número de trabajadores. Así, mientras que en el caso de las secciones sindicales es preciso que las empresas o centros de trabajo cuenten con más de 250 trabajadores para que se les habiliten locales, en el caso de las asociaciones profesionales representativas de los guardias civiles no se hace referencia a ningún número concreto de miembros para poder solicitar el uso de una dependencia como local para llevar a cabo sus actividades, lo que supone una ventaja comparativa.

3.2.4. Convocatoria y celebración de reuniones

Las asociaciones profesionales de guardias civiles también gozan del derecho a convocar reuniones y celebrarlas en centros oficiales de la Guardia Civil, de manera semejante al derecho de reunión previsto en el artículo 8.1 bis de la LOLS, según el cual:

Los trabajadores afiliados a un sindicato podrán, en el ámbito de la empresa o centro de trabajo:

[...]

b) Celebrar reuniones, previa notificación al empresario, recaudar cuotas y distribuir información sindical, fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la actividad normal de la empresa.

Las asociaciones profesionales de guardias civiles pueden reunirse siempre que cumplan con una serie de requisitos. En primer lugar, que estén dirigidas al personal de la Guardia Civil; en segundo, que tengan una finalidad informativa, sobre las actividades propias del asociacionismo, o formativa, en relación con las funciones del cuerpo; además, deben llevarse a cabo fuera de las horas de trabajo y sin perturbación de la marcha de los servicios y, por último, su celebración requiere una solicitud previa al jefe de la unidad u órgano, que puede denegarla si considera que el servicio puede verse afectado. Se trata de un derecho parecido al previsto en los artículos mencionados anteriormente, que también prevén que las reuniones se realicen fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la actividad empresarial normal.

Si bien es cierto que en el caso del derecho de reunión de las secciones sindicales no se prevé solicitud o autorización previa, sino tan solo una notificación al empresario, en el

En las empresas o centros de trabajo, siempre que sus características lo permitan, se pondrá a disposición de los delegados de personal o del comité de empresa un local adecuado en el que puedan desarrollar sus actividades y comunicarse con los trabajadores, así como uno o varios tableros de anuncios. La representación legal de los trabajadores de las empresas contratistas y subcontratistas que compartan de forma continuada centro de trabajo podrán hacer uso de dichos locales en los términos que acuerden con la empresa. Las posibles discrepancias se resolverán por la autoridad laboral, previo informe de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

caso de la reunión de las asociaciones de guardias civiles se exige la solicitud de una autorización previa a su jefe de unidad, por escrito, con una antelación mínima de 72 horas, en la que consten la fecha, hora y lugar de reunión, así como los datos de quienes acrediten ostentar la representación de la asociación (según sus estatutos), para poder convocar la reunión. Además, los convocantes serán responsables de su normal desarrollo. Si la autoridad competente no formula objeciones mediante resolución expresa antes de las 24 horas previas a la fecha de celebración de la reunión, esta podrá celebrarse sin otros requisitos. Por otra parte, si en el seno de las reuniones se desarrollan actividades formativas, estas no tendrán carácter oficial. Pueden acudir como ponentes personas ajenas al cuerpo, y como asistentes también miembros de otras fuerzas y cuerpos de seguridad. Además, solo podrá denegarse la autorización a estas reuniones cuando su celebración afecte a la prestación del servicio o altere las condiciones de trabajo del resto del personal o no se disponga de un espacio adecuado para llevarse a cabo.

3.3. Derechos de las asociaciones profesionales representativas

Las asociaciones profesionales representativas de la Guardia Civil tienen derecho a ser informadas y consultadas sobre los proyectos normativos que afecten a las condiciones profesionales de sus miembros. En el caso de que se constituyan grupos de trabajo para el estudio de dichos proyectos, las asociaciones pueden participar a través de sus representantes, al igual que en el caso de que se formen comisiones o grupos de trabajo para el tratamiento de aspectos profesionales de la Guardia Civil. Para el correcto desarrollo de sus funciones en estas reuniones y grupos de trabajo, los representantes de estas asociaciones tienen derecho a solicitar a quien las presida y a que se les entregue la información que necesiten, en concreto aquellos contenidos o documentos elaborados para el ejercicio de las funciones propias del cuerpo de la Guardia Civil y obren en poder de este, con independencia de su formato o soporte. De este derecho queda excluida determinada información como comunicaciones internas entre órganos de las Administraciones públicas, o información clasificada o protegida por la legislación sobre datos de carácter personal.

Otro de los derechos de estas asociaciones representativas consiste en presentar propuestas, elevar informes, dirigir peticiones y formular quejas a las autoridades competentes. También, los miembros de las asociaciones que formen parte del Consejo de la Guardia Civil y la persona que haya sido designada representante de la misma tienen derecho a acceder a los acuartelamientos e instalaciones (previa comunicación a la jefatura de la unidad) para participar en las actividades propias del asociacionismo profesional, aunque este derecho no puede interrumpir el normal funcionamiento de los servicios, y comprende las actividades informativas para fomentar la afiliación, la promoción de acciones formativas, culturales y asistenciales, las que traten de captar sufragios y promocionar candidaturas para las elecciones de personas representantes en el Consejo de la Guardia Civil durante las campañas electorales y cualquier otra actividad que se lleve a cabo para la promoción de derechos profesionales.

3.4. Derechos de las personas representantes de las asociaciones profesionales representativas con vocales en el Consejo de la Guardia Civil

Aquellos miembros de la Guardia Civil que ostenten la representación de su personal disponen de un crédito mensual de 20 días para el desarrollo de actividades que se encuentren relacionadas con su condición; crédito que podrá acumularse de las diferentes vocalías de la candidatura, previa comunicación a la Dirección General de la Guardia Civil. Asimismo, las asociaciones profesionales que tengan, por lo menos, un vocal en el Consejo pueden designar (por un periodo mínimo de 3 meses, salvo causas justificadas) representantes con derecho a disponer de un crédito mensual para sus actividades de 3 días, conforme a la siguiente distribución: 35 representantes por cada asociación y, adicionalmente, 20 representantes por cada vocalía que haya obtenido en las escalas oficiales, 15 por cada vocalía obtenida en las suboficiales, y 12 por cada vocalía en la escala de cabos y guardias. No obstante, cada asociación podrá designar menos representantes, siempre que se comunique previamente a la Dirección General de la Guardia Civil, y el crédito de tiempo mensual correspondiente podrá acumularse al de quienes se designen conforme a unos parámetros determinados: a) con carácter general, cada representante podrá acumular tiempo hasta un máximo de 7 días al mes; b) designar hasta 5 representantes, miembros de su máximo órgano de representación, que podrán acumular hasta 15 días al mes (art. 13.3). Además, los representantes legales con representación en el Consejo disponen de un crédito mensual de hasta 20 días, y si fuera vocal del Consejo, dicho crédito podrá ser utilizado por otro miembro del mismo por periodos anuales (art. 13.4)¹⁹.

La posibilidad de disponer de un crédito horario recuerda a lo previsto en el artículo 68 del ET, según el cual los miembros del comité de empresa y los delegados de personal, como representantes legales de los trabajadores, tendrán (dentro de una serie de garantías) un crédito de horas mensuales retribuidas, de acuerdo con una escala determinada²⁰. A pesar de que este artículo haga referencia a las garantías previstas para la representación unitaria de la empresa,

¹⁹ En cuanto a las normas sobre el uso del crédito del tiempo, se encuentran recogidas en el artículo 14, según el cual estos créditos de tiempo no pueden ser empleados durante los periodos de permiso en fechas señaladas (salvo en el último supuesto visto y recogido en el art. 13.4 de este real decreto). Tampoco podrán acumularse días durante los meses de vacaciones de verano, pero hasta el 20% del total del crédito de tiempo asignado se podrá distribuir libremente entre los distintos meses del periodo de 3 meses recogido en el artículo 13.2. Por último, el cómputo de los créditos de tiempo y permisos y su transformación en horas de servicio, en su caso, y su consideración a efectos del cumplimiento del horario semanal y del régimen de descansos se regirán por la normativa que regule la jornada y horario de servicio del personal de la Guardia Civil. En todo caso quedará garantizado el derecho al descanso semanal.

²⁰ Dicha escala recogida en el artículo 68 del ET dice así:

- 1.º Hasta cien trabajadores, quince horas.
- 2.º De ciento uno a doscientos cincuenta trabajadores, veinte horas.
- 3.º De doscientos cincuenta y uno a quinientos trabajadores, treinta horas.
- 4.º De quinientos uno a setecientos cincuenta trabajadores, treinta y cinco horas.
- 5.º De setecientos cincuenta y uno en adelante, cuarenta horas.

cabe recordar que el artículo 10 de la LOLS en su apartado tercero establece que los delegados sindicales, en el supuesto de que no formen parte del comité de empresa, tendrán las mismas garantías que las establecidas legalmente para los miembros de los comités de empresa o de los órganos de representación que se establezcan en las Administraciones públicas²¹.

3.5. Derechos de quienes integran el Consejo de la Guardia Civil, en representación de los miembros del cuerpo

Los miembros del Consejo de la Guardia Civil tienen derecho a circular libremente por las dependencias oficiales de su unidad electoral, siempre que no entorpezcan el normal funcionamiento de las unidades y respeten las normas del régimen interior del establecimiento. En el caso de que no tenga destino en la unidad a visitar, debe comunicar su intención de acceder a quien ejerza la jefatura del acuartelamiento, precisando dependencias, fecha y horas. Asimismo, tienen derecho a distribuir libremente publicaciones sobre cuestiones profesionales o asociativas. Si dicha distribución se realiza en el interior de las dependencias de la Guardia Civil, debe comunicarse a la jefatura de acuartelamiento. Por último, los miembros del Consejo tienen el mismo derecho al desarrollo de su carrera profesional que el resto de guardias civiles, por lo que se prohíbe la discriminación en la promoción profesional.

4. Reflexión final

La libertad sindical, como todo derecho fundamental, puede verse limitada si concurren tres requisitos: de un lado, que el límite que experimenten sea necesario para lograr el fin legítimo previsto; por otra parte, que sea proporcionado para alcanzarlo; y, por último, que sea, también, respetuoso con el contenido esencial del derecho fundamental restringido. A pesar de que el artículo 28 de la CE afirme que «todos tienen derecho a sindicarse libremente», lo cierto es que continúa estableciendo 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 regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos»; disposición que afecta al colectivo de guardias civiles como instituto armado que es. La limitación que experimenta este colectivo con respecto de la libertad sindical se encuentra justificada por varios motivos. En primer lugar, conforme al artículo 1.3 de la LOLS, que establece directamente

Podrá pactarse en convenio colectivo la acumulación de horas de los distintos miembros del comité de empresa y, en su caso, de los delegados de personal, en uno o varios de sus componentes, sin rebasar el máximo total, pudiendo quedar relevado o relevados del trabajo, sin perjuicio de su remuneración.

²¹ Según Ojeda Avilés (2014):

[...] plantea una nueva duda cuando el delegado sindical es también representante de personal, la de si duplica por ello el crédito de horas; la jurisprudencia ha seguido la postura doctrinal mayoritaria al entender que no, dada la absoluta equiparación entre delegados sindicales y representantes unitarios y sindicales (pp. 230-231).

la exceptuación del ejercicio del derecho de libertad sindical a las Fuerzas Armadas y a los institutos armados de carácter militar. Asimismo, el artículo 9.5 de la Ley orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, recoge que las asociaciones de guardias civiles no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos, y el artículo 11 de esa misma norma mantiene que los guardias civiles no podrán ejercer el derecho de sindicación.

Por otra parte, en relación con el artículo 11 del CEDH, que establece el derecho de las personas a fundar sindicatos y a afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses, cuya vulneración fue alegada ante los tribunales por los miembros de la Guardia Civil que querían constituir un sindicato, y cuyas sentencias han sido analizadas sobre estas líneas, cabe destacar lo siguiente. Tal y como afirma la Audiencia Nacional, y ratifica la Sala Cuarta del Tribunal Supremo, España realizó una reserva en el año 1979 respecto de dicho precepto, en la medida en que fuera incompatible con los artículos 28 y 127 de la CE. Además, no pueden argüirse las Sentencias del TEDH *Matelly v. Francia* y *Adefdromil v. Francia*, de 2 de octubre de 2014, ya que Francia no efectuó una reserva respecto del artículo 11 del CEDH, como sí hizo España, por lo que les resultaba plenamente de aplicación.

En definitiva, se trata de que la defensa de los intereses públicos que la Guardia Civil o las Fuerzas Armadas tienen encomendada pesa sobre la defensa de intereses privados relacionados con su profesión. Para la defensa de estos intereses, los miembros de ambos colectivos tienen reconocido otro derecho, esto es, el de asociación, de un lado, de forma genérica conforme al artículo 22 de la CE, desarrollado por la Ley orgánica 1/2002, de 22 de marzo, y un derecho de asociación específico, reconocido en el artículo 9 de la Ley orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, que establece explícitamente el derecho de los guardias civiles a asociarse para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales.

No obstante, este derecho de asociación ha resultado insuficiente a lo largo del tiempo para algunos miembros del colectivo, por lo que actualmente continúan reclamando el ejercicio pleno de la libertad sindical. A pesar de ello, tal y como ha dejado claro la jurisprudencia dictada al respecto, para poder defender sus intereses profesionales, los miembros de la Guardia Civil cuentan con el derecho de asociación comentado sobre estas líneas, que poco dista del derecho de libre sindicación, salvo en las actividades que son consideradas su núcleo esencial, esto es, el ejercicio del derecho de huelga, la negociación colectiva y llevar a cabo medidas de conflicto colectivo. Por tanto, no resulta preciso que gocen de libertad sindical para la defensa de sus intereses profesionales.

Como ha podido observarse a lo largo de este estudio, cada vez se acerca más el derecho de asociación profesional de los guardias civiles al derecho de libre sindicación de los trabajadores asalariados. En este sentido, pueden destacarse diferentes cuestiones. Por una parte, la asignación de un crédito horario destinado a realizar aquellas actividades necesarias para los intereses profesionales de los guardias civiles se asemeja en gran medida a la garantía prevista en el artículo 68 del ET para los representantes unitarios de los trabajadores y, por extensión, a los delegados sindicales sobre la base del artículo 10 de la LOLS.

En otros casos, la situación incluso ha evolucionado y se posiciona más moderna que la actual regulación sobre la libertad sindical, como es el supuesto de la previsión de espacios electrónicos y telemáticos que sirvan al fin de la exposición de los anuncios o comunicaciones de las asociaciones profesionales, relativos a sus funciones. En este sentido, sería oportuno que la legislación sobre libertad sindical previera que, al clásico tablón de anuncios, debiera, si no sustituirle, acompañarle una comunicación vía telemática y digital que garantizase su recepción por todas las personas que pudieran estar interesadas en la información enviada y que, sin duda, se ajustase a los nuevos tiempos que corren y a las nuevas formas de comunicación cada vez más extendidas y utilizadas por las personas en diferentes ámbitos de sus vidas.

Cabe, por tanto, afirmar que el derecho de asociación reconocido a los guardias civiles muestra una clara tendencia a acercarse cada vez más a los derechos de acción sindical correspondientes a los trabajadores por cuenta ajena. En estos términos, el derecho a la libre sindicación finalmente reconocido a los funcionarios públicos (y ahora pacífico) podría prever un futuro semejante para el colectivo de guardias civiles y Fuerzas Armadas; no obstante, la neutralidad política que les resulta exigible, la incompatibilidad del principio de jerarquía y disciplina militar²² con la libertad sindical, así como su subordinación al poder civil, implican que resulte difícil imaginar una solución idéntica. Dicho de otro modo, por mucho que se haya evolucionado hacia un régimen de limitación y no de excepción (principalmente a través de la LO 39/2007, de carrera militar, en cuyo artículo 5 se establece la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público, en lo que no contradiga la legislación específica militar) (Ojeda Avilés, 2014, p. 68), no parece razonable entender que sea esta la línea que sigan los derechos de los miembros de la Guardia Civil, en relación con el núcleo duro de la libertad sindical. Así, las decisiones tomadas en el seno de la defensa nacional deben encontrarse fuera de la posible influencia de las consignas de partidos políticos y organizaciones sindicales (García Murcia, 1992, p. 449), por lo que, como consecuencia, con independencia de la evolución y el acercamiento²³ de los derechos de defensa de los intereses profesionales ejercidos a través del derecho de asociación, no puede entenderse que la tendencia se dirija hacia un reconocimiento del derecho de libre sindicación privado de sus elementos más esenciales, esto es, el ejercicio de huelga, medidas de conflicto colectivo y negociación colectiva.

²² Así, García Murcia (1992), en relación con la libertad sindical del personal civil en establecimientos militares, afirma que:

[...] ello no quiere decir que no puedan imponerse otros límites, fundados en otros bienes e intereses de rango constitucional, pues las limitaciones de los derechos fundamentales no han de venir expresamente previstas; pero da idea de que en el sistema constitucional el centro de imputación de aquellos principios de neutralidad y defensa nacional se encuentra en el colectivo sometido a «disciplina militar» (p. 449).

²³ «Parentesco», según Beltrán Heredia (2015).

Referencias bibliográficas

- Alonso Olea, M. (2013). *Introducción al derecho del trabajo* (7.ª ed.). Civitas.
- Beltrán Heredia, I. (2015). ¿Un sindicato de la Guardia Civil? La incompatibilidad de principio entre jerarquía y disciplina militar y libertad sindical persiste. En R. Quesada Segura (Coord.ª), *Monografías de temas laborales. Treinta años de la Ley orgánica de libertad sindical: perspectivas y retos. XXXIV Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales* (pp. 127-138). Consejo Andaluz de Relaciones Laborales.
- Fernando Pablo, M. M. (1984). Ejército, policía y libertad sindical. *Revista de Política Social*, 144, 101-152.
- García Murcia, J. (1992). Sobre el desarrollo de la actividad sindical en los establecimientos militares y otros aspectos de la libertad sindical. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 53, 433-452.
- Gil Plana, J. (2013). La titularidad del derecho de huelga de los funcionarios públicos. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 159, 259-297.
- Goerlich Peset, J. M. (2018). Artículo 28.1. La libertad sindical en la jurisprudencia del Tribunal Constitucional. En M. E. Casas Baamonde y M. R. Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer (Dirs.), *Comentarios a la Constitución española* (Vol. 1, pp. 1.010-1.031). Wolters Kluwer.
- Martín Valverde, A.; Palomeque López, M. C.; Pérez Espinosa, F.; Valdés Dal-Ré, F.; Casas Baamonde, M. E. y García Murcia, J. (1987). *La legislación social en la historia de España, de la Revolución liberal a 1936*. Publicaciones del Congreso de los Diputados.
- Martín Valverde, A. y García Murcia, J. (2021). *Derecho del trabajo* (30.ª ed.). Tecnos.
- Marx, K. y Engels, F. (2020). *El manifiesto comunista*. Akal Ediciones (Básica de Bolsillo).
- Miñarro Yanini, M. (2019). La libertad sindical de «todos» no alcanza a «las OTRAS»: la Audiencia Nacional confunde titularidad del derecho de libertad sindical con legalización de la prostitución. Comentario a la Sentencia de la Audiencia Nacional 174/2018, de 19 de noviembre. *Revista de Trabajo y Seguridad Social. CEF*, 430, 143-148. <https://doi.org/10.51302/rtss.2019.1394>
- Molina Navarrete, C. (2019). El concepto-tipo jurídico-material de trabajador a efectos de la libertad sindical: razones normativas de las «trabajadoras del sexo» para su disfrute. *Revista Española de Derecho del Trabajo*, 217, 205-252.
- Molina Navarrete, C. (2020). Sindicatos y asociaciones empresariales (artículo 7 CE). En J. García Murcia (Coord.), *La Constitución del trabajo* (pp. 51-98). KRK.
- Montoya Melgar, A. (1978). Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo: el derecho de la transición. En *Sindicatos y relaciones colectivas de trabajo* (pp. 199-212). Ilustre Colegio de Abogados de Murcia.
- Oficina Internacional del Trabajo. (2018). *La libertad sindical. Recopilación de decisiones del Comité de Libertad Sindical* (6.ª ed.). Ginebra.
- Ojeda Avilés, A. (1979). La libertad sindical. *Revista de Política Social*, 121, 347-379.
- Ojeda Avilés, A. (2014). *Compendio de derecho sindical* (3.ª ed.). Tecnos.
- Palomeque López, M. C. (1991). *Derecho sindical español* (4.ª ed.). Tecnos.
- Rojo Torrecilla, E. (1985). La Ley orgánica de libertad sindical. *Revista de Política Social*, 148, 7-40.

Macarena Ángel Quiroga. Doctora en Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social (Universidad Complutense de Madrid). Acreditada a ayudante doctor (ANECA). Gerente adjunta de la Asociación Española de Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social. <https://orcid.org/0000-0001-7228-1970>