



Derecho Español **C**ontemporáneo

DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES PROFESIONALES EN LA GUARDIA CIVIL

Francisco Javier Marín Lizarraga

Teniente Coronel de la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil
Diplomado en Estado Mayor. Licenciado en Derecho por la UNED
y Doctor por la Universidad Complutense de Madrid

Prólogo de Fernando Valdés Dal-Ré

*Catedrático de Derecho del Trabajo
Magistrado del Tribunal Constitucional*



COLECCIÓN DE DERECHO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO

TÍTULOS PUBLICADOS

- Renuncia y repudiación de la herencia en el Código civil**, *Carlos Rogel Vide* (2011).
- La prueba en el procedimiento contencioso-administrativo**, *David Ordóñez Solís* (2011).
- Formulación de cuentas anuales en las sociedades de capital**, *Leopoldo del Puerto Cabrera* (2011).
- Fuentes del Derecho Nobiliario**, *Vanessa E. Gil Rodríguez de Clara* (2011).
- La cláusula penal**, *Silvia Díaz Alabart* (2011).
- Adquisición de la nacionalidad por descendientes de españoles**, *María José Cazorla González* (2011).
- Honor, intimidad e imagen en el deporte**, *Blanca Sánchez-Calero Arribas* (2011).
- La impugnación del arbitraje**, *Miguel L. Lacruz Mantecón* (2011).
- Recargas hipotecarias e hipotecas recargables**, *Helena Díez García* (2012).
- La responsabilidad precontractual**, *Pablo Valés Duque* (2012).
- El pago en metálico de la legítima de los descendientes**, *Carlos Vattier Fuenzalida* (2012).
- La donación en España y en Europa**, *Antoni Vaquer Aloy* (2012).
- La responsabilidad extracontractual del principal por hechos de sus auxiliares: principios y tendencias**, *Josep Solé Feliu* (2012).
- El error de derecho**, *Salvador Carrión* (2012).
- La condonación de la deuda**, *Francisco de P. Blasco Gascó* (2012).
- La compraventa y la categoría del negocio jurídico abstracto**, *Cristina Fuentesecca Degeneffe* (2012).
- Derecho de asociación con fines profesionales en la Guardia Civil**, *Francisco Javier Marín Lizarraga* (2012)

DERECHO ESPAÑOL CONTEMPORÁNEO

Directores:

CARLOS ROGEL VIDE y SILVIA DÍAZ ALABART

Catedráticos de Derecho Civil
Universidad Complutense de Madrid

DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES PROFESIONALES EN LA GUARDIA CIVIL

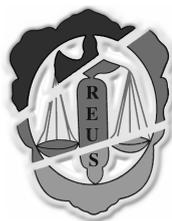
Francisco Javier Marín Lizarraga

*Teniente Coronel de la Escala Superior de Oficiales de la Guardia Civil
Diplomado en Estado Mayor. Licenciado en Derecho por la UNED y
Doctor por la Universidad Complutense de Madrid*

Prólogo de

Fernando Valdés Dal-Ré

*Catedrático de Derecho del Trabajo
Magistrado del Tribunal Constitucional*



Madrid, 2012

© Editorial Reus, S. A.
Fernández de los Ríos, 31 – 28015 Madrid
Tfno: (34) 91 521 36 19 – (34) 91 522 30 54
Fax: (34) 91 445 11 26
E-mail: reus@editorialreus.es
<http://www.editorialreus.es>

1.ª edición REUS, S.A. (2012)
ISBN: 978-84-290-1714-4
Depósito Legal: M 39047-2012
Diseño de portada: María Lapor
Impreso en España
Printed in Spain

Imprime: Talleres Editoriales Cometa, S. A.
Ctra. Castellón, Km. 3,400 – 50013 Zaragoza

Ni Editorial Reus, ni los Directores de Colección de ésta, responden del contenido de los textos impresos, cuya originalidad garantizan los autores de los mismos. Cualquier forma de reproducción, distribución, comunicación pública o transformación de esta obra sólo puede ser realizada con la autorización expresa de Editorial Reus, salvo excepción prevista por la ley.

Fotocopiar o reproducir ilegalmente la presente obra es un delito castigado con cárcel en el vigente Código penal español.

*A mi mujer, Pilar, y a mis tres hijos, Guillermo, David y Jaime;
lo mejor de mi vida*

*A los guardias civiles, a su vocación y servicio;
lo mejor de mi profesión*

«El honor ha de ser la principal divisa del Guardia Civil; debe por consiguiente conservarlo sin mancha. Una vez perdido no se recobra jamás»

Cartilla del Guardia Civil

*«Todo derecho que no lleve consigo un deber,
no merece que se luche por defenderlo»*

Mohandas Karamchand Gandhi

*«La disciplina sin libertad es tiranía;
la libertad sin disciplina es caos»*

Jean Paul Sartre

ABREVIATURAS

- LODR Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión.
- LOPJ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.
- LOLS Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical.
- CPM Ley Orgánica 13/1985, de 9 de diciembre, de Código Penal Militar.
- LOFCS Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.
- LOPSC Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.
- LOFAGE Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado,
- LORDFAS Ley Orgánica 8/1998, de 2 diciembre, de Régimen Disciplinario de las Fuerzas Armadas.
- LRPCGC Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.
- LODP Ley Orgánica 4/2001, de 12 de noviembre, reguladora del Derecho de Petición.
- LODA Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.
- LODN Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.
- LEBEP Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.
- LODDGC Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

- LORDGC Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, de régimen disciplinario de la Guardia Civil.
- LCM Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la Carrera Militar.
- LODDFAS Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.

PRÓLOGO

1. En un ensayo escrito hace ya años, Norberto Bobbio, con su habitual lucidez, recuerda que los derechos no son realidades eternas, situadas fuera del tiempo y del espacio; son fenómenos históricos y, por lo mismo, en la historia han de ser ubicados y desde ella ha de ser analizada su formación así como su desarrollo y sus vicisitudes. En su obra, Bobbio no se ocupa de reflexionar sobre los derechos en general; se circunscribe a una muy concreta categoría de derechos cuya reivindicación colectiva, conceptualización teórica y atribución positiva ofrece las señas de identidad de nuestra época, precisamente por ello calificada y redefinida por el ilustre filósofo italiano como «el tiempo de los derechos».

Cuáles son los derechos que cumplen simultáneamente la doble función de identificar los derechos de nuestro tiempo y de caracterizar nuestra era como la del tiempo de derechos, no es un interrogante que se preste a discusión. Por encima y al margen de las intensas y no pacificadas querellas y polémicas que acompaña la práctica totalidad de las numerosas perspectivas desde las que aquellos pueden analizarse (lingüística, teórica, dogmática, axiológica, histórica o sociológica, por citar las más significativas), los derechos de nuestro tiempo, los que los individuos reclaman ante y contra la sociedad y los poderes que la gobiernan, son los «derechos fundamentales»; aquellos que se perciben, se entienden y actúan como fundamento de todo un orden jurídico-político plasmado en textos y cartas constitucionales y en declaraciones o pactos internacionales.

Lejos de configurarse como una categoría cerrada e inamovible de una vez por todas, los derechos fundamentales han experimentado, a lo largo de la historia del constitucionalismo, muy relevantes transformaciones, apreciables, al menos, en tres ámbitos. En primer lugar, el capítulo de sujetos titulares de ciertos derechos fundamentales se ha ensanchado,

incorporando a su ámbito subjetivo colectivos o grupos de ciudadanos que, básicamente por razón de la función desempeñada, habían permanecido hasta entonces privados de su reconocimiento y, por consiguiente, de su ejercicio. En segundo lugar, se han incorporado a su catálogo nuevos intereses, bienes y expectativas como consecuencia de las sucesivas y no agotadas reivindicaciones y luchas de los individuos y de los grupos sociales en los que ellos se integran a fin de lograr más extensos espacios de igualdad y libertad, de modo que el listado de los derechos fundamentales tiende hoy a enunciarse con la ayuda de símiles biológicos, en cuanto formado por distintas generaciones de derechos o en cuanto integrado por derechos de protección generacional. Por último, también ha variado la propia configuración dogmática de la noción derecho fundamental, señaladamente en lo que se refiere a su estructura y a su eficacia.

Por otra parte, la noción de derecho fundamental (o derecho de expresión equivalente) es una noción iuspositiva; son fundamentales aquellos derechos reconocidos como tales por una determinada Constitución y en la medida en que de ello deriva alguna consecuencia jurídica. La identificación de cuál es en concreto la consecuencia jurídica que actúa como predicado de la fundamentalidad de un derecho no es interrogante que se resuelva de manera uniforme en los ordenamientos positivos. No obstante, un elemento común o, al menos, muy generalizado, es el que contribuye a definir la propiedad o la esencia de la fundamentalidad de un derecho e, incluso, la posición o lugar que ocupan estos derechos en el ordenamiento positivo. Sin abrir debate acerca de su fundamento, los derechos fundamentales son derechos constitucionales por cuanto, al haber sido configurados por el poder constituyente, preexisten y se sobreponen a todo poder constituido y, en concreto, al legislativo, que es el que tiene encomendada la tarea de completar la ordenación constitucional de aquellos derechos. Al legislador ordinario, al poder constituido, corresponde desarrollar y completar la regulación constitucional de estos derechos, enunciados, las mas de las veces, mediante cláusulas normativas indeterminadas y, por lo mismo, necesitadas de concreción.

La propiedad de los derechos fundamentales consiste, así pues, en su resistencia frente a toda mediación legislativa que, so pretexto de consideraciones de «utilidad social o de interés general» (JIMÉNEZ CAMPO), vaya más allá de lo que la propia Constitución ha configurado como límite de los límites a la mediación legislativa; esto es y por decirlo en términos empleados por numerosos textos constitucionales, que vulnere o desconozca el contenido esencial del derecho fundamental. Este es el modo de ser del derecho fundamental, que no otra cosa significa que la atribución a

estos derechos de la garantía del principio de primacía de la Constitución o, lo que es igual, la sustracción de esta categoría de derechos al juego del principio de legalidad, que sí consiente y tolera, para la ordenación de los bienes e intereses regulados, ponderaciones de corte utilitario.

En relación con la actividad normativa llevada a cabo por el legislador sobre los derechos fundamentales, un autorizado sector de la doctrina constitucionalista diferencia dos cometidos, que han de reputarse distintos y, en un orden lógico (no necesariamente cronológico), sucesivos: la «delimitación» y la «limitación». De conformidad con esta tesis, las actividades de delimitación y limitación articulan modos diferentes del principio de vinculación negativa del legislador a los derechos fundamentales. En la delimitación, el legislador actúa sobre un supuesto de hecho y un contenido ya preestablecido por la Constitución, por lo que su labor delimitadora consiste en «descubrir» cuál es el tipo constitucional del derecho fundamental y cuáles son las facultades y poderes a él conexos. En la segunda tarea, en la limitación, el legislador establece los límites o restricciones al derecho fundamental, inicialmente protegido por el texto constitucional. En ambos casos, en fin, la razón de ser de esta eficacia, que opera con carácter declarativo y en modo alguno constitutivo, es la misma: la vinculación del legislador al derecho fundamental. Pero mientras en aquella primera esta vinculación se obtiene desde la propia norma iusfundamental que enuncia el derecho, la de esta segunda posee un sentido radicalmente relacional.

La función legislativa de limitación de los derechos fundamentales puede justificarse y traer causa en la propia forma de ser de un texto constitucional, que no sólo es la norma suprema del ordenamiento; también es «el centro del ordenamiento jurídico, por donde pasan todos los hilos del Derecho» (NIETO). Este complejo cuerpo normativo ha de ser entendido conforme a un todo unitario, en el que ha de convivir y desplegar plena dispositividad el conjunto de derechos, bienes y valores constitucionalizados. Y de hacerlo, adicionalmente, con arreglo a un principio de equivalencia entre todos ellos, lo que excluye la posibilidad de atribuir posiciones, «claudicantes o preferentes» (JIMÉNEZ CAMPO), a unos derechos respecto de otros.

De ahí emerge el deber del legislador de resolver los conflictos reales o potenciales entre cada derecho fundamental y los restantes derechos, bienes y valores constitucionalizados mediante el establecimiento de una serie de límites a través de los cuales, y sobre la base del presupuesto de hecho *prima facie* delimitado, se define el contenido del derecho definitivamente protegido. Y en el desarrollo de esta tarea de limitación, el

legislador puede establecer respecto de diferentes colectivos o grupos de ciudadanos, como en reiteradas ocasiones ha señalado nuestra jurisprudencia constitucional, unos «límites más estrictos o más específicos por razón de la función que desempeñan» (por todas, sentencias TC 371/1993, de 13 de diciembre, FJ 4, y 272/2006, de 25 de septiembre, FJ 9).

2. Los derechos fundamentales de los miembros de las Fuerzas Armadas así como de aquellos otros a los que nuestro texto constitucional denomina como «Institutos armados sometidos a disciplina militar» (art. 28.1 y 29.2 CE) ilustran de manera ejemplar buena parte de las aseveraciones que se vienen de formular; en concreto, las dos siguientes. De un lado, la evolución habida en el ámbito subjetivo de ciertos derechos fundamentales, que a partir de un determinado momento se confieren a grupos de ciudadanos hasta entonces privados de su titularidad y ejercicio; de otro, el establecimiento por el legislador, en el desarrollo de su tarea de limitación de los derechos fundamentales, de determinadas restricciones materiales respecto de ciertos derechos. El derecho de asociación ofrece unos buenos rendimientos para verificar la realidad de este doble y combinado juicio.

Centrando la atención en las primeras declaraciones internacionales de derechos fundamentales, en las aprobadas tras la segunda Guerra Mundial, no estará de más comenzar por recordar que el art. 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales (CEDH), tras reconocer en su número 1 el derecho de toda persona a la libertad de asociación, «incluido el derecho de fundar con otras sindicatos y de afiliarse a los mismos para la defensa de sus intereses», enunciará a renglón seguido, en su número 2, dos previsiones entre si combinadas: la primera, que el ejercicio de tales derechos puede ser restringido, entre otras razones, por la seguridad nacional y la seguridad pública; la segunda, que el reconocimiento de los referidos derechos «no prohíbe que se impongan restricciones al ejercicio de estos derechos para los miembros», entre otros colectivos, «de las Fuerzas Armadas y de la Policía». Algunas décadas después, en el año 1988, la Asamblea del Consejo de Europa aprueba la Resolución 903 en la que se insta a los diferentes gobiernos nacionales a articular cauces para el reconocimiento a los militares del derecho de asociación profesional en tiempos de paz. Casi veinte años después, por Resolución de 11 de abril de 2006, la mencionada Asamblea, avanzando un paso en esa dirección, se apropiará y hará suya la teoría y la práctica normativa alemanas del «ciudadano de uniforme», proponiendo a los gobiernos la equiparación de derechos y libertades entre

los militares y el resto de ciudadanos, sin otros límites que los derivados del cumplimiento de sus obligaciones profesionales.

Una fugaz y sumaria mirada hacia el derecho comparado evidencia que la nota característica del derecho de asociación militar en los ordenamientos de los países de nuestra vecindad jurídica es la pluralidad de opciones, de modo que los diferentes sistemas se mueven entre la prohibición de todo tipo de asociacionismo (político, sindical e, incluso, profesional) y la permisión sin restricciones. Entre ambos extremos, bien representados respectivamente por Polonia y Alemania, se sitúa la mayor parte de los sistemas jurídicos, en los que es apreciable un doble y combinado cambio de tendencia. De un lado, países históricamente pertenecientes al área de la prohibición de todo tipo de asociacionismo tienden a abrir cauces asociativos, bien que limitados al derecho de asociación con fines profesionales; de otro, países con regulaciones que se limitan a reconocer fórmulas de asociacionismo profesional, transitan a la permisión del asociacionismo sindical e, incluso a veces, político. En todo caso, este proceso de revisión de las regulaciones más tradicionales sobre el asociacionismo militar no puede en modo alguno darse por concluido. Así se deduce, en el plano internacional, de las más recientes declaraciones adoptadas por las instituciones europeas y comunitarias, buen ejemplo de las cuales es la ya citada resolución de 2006 de la Asamblea del Consejo de Europa; y también se infiere, en el plano de los derechos nacionales, de las reformas legislativas aprobadas en diversos países. La apertura a los militares del derecho de libertad sindical en Bélgica (1978) o Luxemburgo (1979) dan cuenta de estos movimientos de cambio que, no obstante, no pueden generalizarse, manteniéndose un criterio restrictivo en otros sistemas jurídicos, tal y como acontece con el francés o el italiano.

El ordenamiento español también ilustra, y de modo muy significativo, estos fenómenos de renovación del régimen jurídico del derecho de asociación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos armados sujetos a disciplina militar. Apartándose de la expresa opción referida a jueces, magistrados y fiscales, a los que, al tiempo de prohibírseles la pertenencia a partidos políticos y a sindicatos, se encausa su derecho de asociación a través de la vía profesional (art. 127.2), la CE no regula el asociacionismo militar conforme a criterios de especialidad subjetiva y unidad objetiva. Por lo pronto y desde una perspectiva sistemática, no se encuentra en el texto constitucional regla alguna dedicada a tratar de manera particularizada el derecho de asociación de los militares, cuyo ejercicio parecería haber quedado sujeto a la regulación general. Adicionalmente y desde un plano material, los resultados de la vigencia de las

reglas generales distan de estar dotados de unidad objetiva. Mientras que el art. 22 CE no establece restricción alguna del derecho de asociación, ni directa ni indirecta, para este colectivo, el art. 28.1 CE declina efectuar un pronunciamiento normativo sobre el derecho de asociación sindical, remitiendo a la voluntad del legislador orgánico la opción por una de las tres posibles soluciones: la excepción, el reconocimiento del derecho con limitaciones o, en fin, la equiparación plena con el régimen asociativo común de los demás funcionarios públicos. Por lo demás, ni los arts. 8.1 CE, que define las funciones de las Fuerzas Armadas, y 104.1 CE, que acomete similar tarea bien que respecto de los miembros de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, añaden previsión alguna.

En el nivel infraconstitucional, la primera norma que se ocupará de regular este derecho será la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, por la que se aprueban las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas cuyos arts. 181 y 182, ubicados en el Título V, que se abrirá con la rúbrica «de los deberes y derechos del militar», optará por un modelo fuertemente restrictivo del referido derecho. En tal sentido, el art. 181 prohibirá a los miembros de las Fuerzas Armadas el participar en «sindicatos y asociaciones con finalidad reivindicativa»; de su lado, el art. 182, tras proclamar el deber del militar de «mantener su neutralidad respecto de las actividades políticas o sindicales», les veda «estar afiliado o colaborar en ningún tipo de organización política o sindical, asistir a sus reuniones (y) expresar públicamente opiniones sobre ellas». No es mi intención entrar a debatir la conformidad constitucional del régimen prohibitivo establecido por los arts. 181 y 182 de las mencionadas Reales Ordenanzas, bastando con destacar que la entrada en vigor de esta ley con posterioridad a la vigencia del texto constitucional ha venido planteando dudas de constitucionalidad a un autorizado sector de la doctrina (HERBÓN COSTAS) por razones derivadas tanto del carácter no orgánico de la citada ley como, en relación con el derecho de asociación política, de la ausencia de cobertura constitucional para introducir criterios tan restrictivos. Por lo demás y respecto del derecho de asociación sindical, el art. 1.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de libertad sindical (LOLS), cerrará las notables porosidades de la cláusula constitucional, optando por la solución más restrictiva de entre las contempladas en el art. 28.1 CE; es decir, exceptuando del ejercicio de este derecho a los «miembros de las Fuerzas Armadas e Institutos Armados de carácter militar».

Las prohibiciones y restricciones del asociacionismo militar establecidas en los arts. 181 y 182 de la Ley 85/1978 han mantenido su vigencia casi hasta nuestros días; en concreto, hasta la definitiva derogación de

las Reales Ordenanzas dictadas en los primeros momentos del período constitucional por la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (LODDFAS). El escenario en el que la citada ley orgánica instala el asociacionismo militar ya se encuentra al abrigo de posibles reproches de inconstitucionalmente por razones formales. Y en cuanto a las eventuales razones de fondo, las mismas, caso de formularse, habrán de solventarse mediante la verificación de la superación por el legislador orgánico del canon de proporcionalidad respecto de los límites legalmente instituidos

3. Atribuida a la Guardia Civil la condición de «Instituto armado de naturaleza militar» en el art. 15.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), la ordenación jurídica del derecho de asociación de sus miembros va a seguir, al menos en buena parte del trayecto constitucional, un itinerario normativo idéntico al establecido con carácter general para el resto de militares. En primer lugar y por expresa declaración del art. 13.2 de esta última norma legal, la LOFCS, las Reales Ordenanzas de 1978 resultarán aplicables a este colectivo, aplicación ésta que, de otro lado, se reiterará en el art. 91 de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil.

La identidad en el tratamiento jurídico del derecho de asociación de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil va a mantenerse, como ya se ha señalado, durante casi treinta años; en concreto, hasta que a partir de finales de la primera década del presente siglo empiezan a apreciarse unos movimientos de distanciamiento, probablemente motivados más por razones tácticas que estratégicas. En la medida en que hoy pueden ya entenderse clausurados los procesos de renovación normativa del asociacionismo respecto de ambos colectivos, aquellos movimientos, perceptibles en sentido recíproco, pueden haber obedecido probablemente a la voluntad por parte de la Guardia Civil de afirmar unas señas propias de identidad, voluntad ésta frente a la que las Fuerzas Armadas pudieron haber reaccionado mediante el intento de privar a ese Instituto Armado de la seña de identidad común.

Estos movimientos se iniciarán con la aprobación de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de la Guardia Civil (LODDGC), que marca el punto de inflexión del modelo de regulación unitaria de los funcionarios militares, al margen y con independencia de los cuerpos de adscripción. Como proclama su preámbulo, la citada ley aborda la ordenación «de los derechos fundamentales y liberta-

des públicas reconocidos y garantizados para todos los ciudadanos, dando cumplimiento conjunto a las previsiones constitucionales» que, de un lado, los reconocen y garantizan y, de otro, determinan el establecimiento, «para diferentes grupos o sectores de los servidores públicos, de limitaciones o condiciones de su ejercicio», que se justifican «por las responsabilidades que se les asignan».

De un lado y alineándose con la opción ya expresada en la LOLS, la LODDG prohíbe al colectivo integrado en el Instituto armado ejercer el derecho de sindicación, quedando igualmente vedada la pertenencia a título individual de partidos políticos y sindicatos (art. 9.5). De otro y superando tanto el carácter extremadamente limitativo de la regulación anterior como las imprecisiones conceptuales y técnicas de la prohibición expresada en las Reales Ordenanzas de 1978, referida a «asociaciones con fines reivindicativos», el art. 11 de la citada ley orgánica reconoce a los miembros de la Guardia Civil el derecho de asociarse libremente y de constituir asociaciones, de conformidad con lo previsto en los arts. 20 y 104.2 CE, «para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales», sometiendo a un régimen especial, no obstante, a las asociaciones creadas «con fines profesionales», en cuyo caso la legislación común sobre derecho de asociación opera con carácter supletorio.

La respuesta a esta primera norma, que segrega el estatuto de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil aplicable a los integrantes en las Fuerzas Armadas, hasta entonces también vigente para aquellos otros, vendrá dada por el RD 96/2009, de 6 de febrero, que aprueba las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, cuyo art. 2.2 redefinirá el ámbito de imputación objetiva de este Código de Conducta en la Guardia Civil, exclusivamente aplicable respecto de aquellos singulares aspectos que fueran objeto de una expresa remisión por la normativa específica del Instituto armado. Apenas un año después, y antes de haberse dictado esa norma especial destinada a adaptar en el Instituto Armado los principios y valores propios de la disciplina militar, el RD 1437/2010, de 5 de noviembre, surte una nueva redacción al art. 2.2 de la norma reglamentaria que se viene de mencionar, declarando de nuevo, «dada la naturaleza militar y la condición militar de sus miembros», la plena aplicación a los integrantes del Cuerpo de la Guardia Civil de las Reales Ordenanzas para las Fuerza Armadas, «excepto cuando contradigan o se opongan a lo previsto en su legislación específica».

Este diálogo entrecruzado, a veces en discrepancia y otras en concordancia, entre las legislaciones de las Fuerzas Armadas y de la Guardia

Civil conocerá todavía dos últimos episodios. El primero es la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, ya citada, que aprueba el estatuto de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas en unos términos muy próximos a como lo había hecho algunos años antes la LODDGC. En tal sentido, el art. 7.2 también prohíbe a los miembros de las Fuerzas Armadas el ejercicio del derecho de sindicación y, por derivación, el derecho de fundar o afiliarse a sindicatos o realizar actividades sindicales. De otra parte, el art. 14 reconoce el derecho de este colectivo a crear asociaciones, que no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales ni vincularse con partidos políticos o sindicatos, y a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos, de acuerdo con la legislación común del derecho de asociación. No obstante y como previera la LODDGC, también la LODDFAS sujeta a regulación especial las asociaciones profesionales, entendiendo por tales las que tengan como fin la defensa de sus intereses profesionales y de los derechos legalmente establecidos. Tras la aprobación de la LODDFAS, el derecho de asociación de ambos colectivos de funcionarios militares recupera una sustancial unidad jurídica, bien que expresada ahora mediante una dualidad de cauces legales.

El segundo episodio normativo de este diálogo entrecruzado es la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, cuya exacta comprensión exige algunas observaciones introductorias. El art. 8.1 de la LODDGC dispuso que los Guardias Civiles «no podrán organizar manifestaciones o reuniones de carácter político o militar», redacción ésta que, a resultas de la manifestación celebrada en septiembre de 2010 en las calles de la capital de España, previa convocatoria de dos asociaciones profesionales de guardias civiles, evidenció unas notables porosidades en la salvaguarda del principio de disciplina. La LODDFAS, como no podía ser de otro modo, también habría de abordar en su articulado el derecho de reunión de los militares, procediendo su art. 13.1, no obstante, a una redacción más restrictiva, al prohibirse no solo la organización de reuniones o manifestaciones de índole política o sindical sino, además, la participación activa en las mismas. En este escenario normativo, la mencionada Ley Orgánica 11/2011 formula una doble previsión: por una parte, extiende la aplicación del art. 13.1 LODDFAS a la Guardia Civil, «en su condición de instituto armado de naturaleza militar» y, por otra y en lógica coherencia con esa extensión aplicativa, deroga el art. 8.1 de la LODDGC. En última instancia, esta norma legal no solo vendrá a reforzar la unidad sustantiva de la regulación de los estatutos de derechos y deberes de las dos categorías de servidores públicos que tienen la condición de militares en nuestro sistema jurídico; adicionalmente, reestablece, aunque sea de manera par-

cial, los lazos formales entre ambos estatutos, expresando una vez más la voluntad legislativa de mantener el tradicional e histórico tratamiento jurídico uniforme en lo que concierne a los derechos fundamentales de ambos colectivos.

4. A pesar de las muy relevantes singularidades que han acompañado la historia de la ordenación jurídica del derecho de asociación de los funcionarios militares durante el período constitucional, singularidades éstas detectables sin esfuerzo alguno desde las más diversas vertientes —constitucional/legal, formal/material o nacional/internacional, por formular esta diversidad en términos de pares antónimos—, la doctrina científica española ha prestado una reducida atención al estatuto jurídico de los derechos fundamentales de esos funcionarios. Una mera lectura de la bibliografía existente sobre la materia así lo confirma. Más aún, evidencia no solo el modesto interés que el asociacionismo militar ha venido mereciendo entre los constitucionalistas, administrativistas o laboristas; también pone de manifiesto un segundo dato de no menor significación valorativa, cual es la procedencia profesional de quienes han venido reflexionando de manera monográfica, y no generalista o tratadista, sobre los contenidos de ese estatuto, origen éste de ordinario extraacadémico o, por expresar la idea con mayor precisión, próximo al entorno militar. En todo caso, la moderada inclinación hacia este tema es todavía susceptible de graduarse en atención a una escala en la que, sin duda, el último peldaño lo ocuparía la ordenación jurídica del asociacionismo en el ámbito de la Guardia Civil, tema éste que, en lo que me consta, no ha sido a lo largo del ya no corto período constitucional objeto de una completa investigación. Desde luego, existen estudios sobre el ejercicio de los derechos fundamentales, en general, y asociativos, en particular, de los miembros de la Benemérita, por utilizar una expresión de dilatado y extendido arraigo social; pero estos estudios o bien forman parte de obras más generales sobre los derechos de asociación política y sindicación de los funcionarios militares —y la excelente y reciente monografía de Juan José Herbón Costas es de cita obligada— o bien analizan aspectos concretos de esos derechos, de ordinario centrados en los miembros de las Fuerzas Armadas y solo excepcionalmente en los de la Guardia Civil. Desde esta perspectiva, pueden citarse, entre otras, las contribuciones de Fernández Segado, Fernando Pablo, López Garrido o Morales Villanueva.

Cuáles han podido ser las razones de este prolongado desinterés hacia temas como los aquí apenas evocados, tan trascendentales para el desarrollo pleno de un Estado social y democrático de Derecho, es interrogante

abierto a la pura especulación; y, de seguro, adicionalmente no admite una sola respuesta. Con todo y con ello, no creo distanciarme de la realidad si imputo ese fenómeno a la opción de política de derecho que ha informado, durante la mayor parte de la andadura constitucional, las relaciones entre los principios y valores del universo militar, como son la jerarquía, la unidad y la disciplina, y el ejercicio de las libertades públicas más clásicas y tradicionales o, expresada la idea en términos más sintéticos, las relaciones entre uniforme militar y ciudadanía, opción ésta que, como ya se anticipó, fue de una notable restricción, poco acorde formal y sustantivamente con las sinergias constitucionales.

5. En este contexto tan brevemente descrito, la obra de Francisco Javier Marín Lizarraga, a la que sirven de presentaciones estas líneas, constituye una verdadera novedad en el panorama bibliográfico español; de seguro, en el panorama del constitucionalismo de los miembros de la Guardia Civil, pero también en el de los funcionarios militares e, incluso, en el del laboralismo. Pero la obra que prologo persigue y alcanza unos objetivos bastante más ambiciosos que el de rellenar algunos de los huecos más antiguos de las bibliotecas sobre el diálogo entre el desempeño de funciones de seguridad pública y militares con el ejercicio de derechos de libertad negativa, de aquellos cuyo ejercicio demanda, precisamente, un espacio de no intromisión o interferencia por parte de los poderes públicos. El mérito de Francisco Marín no reside o no sólo reside en haber tenido el coraje intelectual de aceptar el complejo reto de afrontar el estudio de un tema crucial en el funcionamiento de un sistema democrático. El mayor mérito de *El derecho de asociación con fines profesionales de la Guardia Civil* estriba en haber logrado ofrecer un estudio completo, integrado e integrador de la compleja figura del reconocimiento y ejercicio de los derechos fundamentales en el ámbito de la Guardia Civil. Y de hacerlo mediante una disciplina que logra aunar dos de las mejoras técnicas de la metodología jurídica: la construcción y la valoración. El objetivo final de la obra, aquél a cuya consecución se diseñan orden expositivo y método de investigación, se centra en armar una reflexión constructiva y crítica sobre la evolución y vigencia de la ordenación jurídica de libertades públicas ejercitables por un colectivo sujeto, en razón de las funciones desempeñadas, a ciertas restricciones y limitaciones. Y el resultado alcanzado ha sido ejemplarmente fiel a ese empeño.

Francisco Javier Marín, en efecto, ha ubicado el derecho de asociación profesional en el marco general de los derechos fundamentales; ha construido a veces y reconstruido otras un delicado universo de términos y

conceptos, lo que le ha permitido caminar, con encomiable seguridad, por el agitado y correoso terreno de las funciones encomendadas a la Guardia Civil, seguridad pública y misiones militares; ha sabido manejar con rigor técnico y elegancia discursiva el dato histórico, sin incurrir en las tediosas narraciones de los antecedentes normativos; ha logrado desvelar las grandes opciones de política del derecho de las reglas jurídicas, descartando de manera firme la constante tentación que ha debido acompañar su razonamiento —la confusión entre la ideología de la norma y la ideología del entorno en el que la norma se concreta y aplica— optando por la crítica jurídica razonada y fundada; ha interpretado con esmero conceptual y claridad expositiva las reglas reguladoras del estatuto de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, señaladamente el derecho asociativo, utilizando cánones sistemáticos, finalistas o contextuales y procurando huir de las fáciles interpretaciones apegadas no tanto ni solo al sentido propio de las palabras utilizadas cuanto a su literalismo; ha manejado con tino la moderada bibliografía disponible, descartando las citas formales o las de favor y manejando con prudencia los criterios de autoridad y, en fin, ha trabajado de manera ejemplar la jurisprudencia aplicable, habiendo prácticamente agotado la procedente del Tribunal Constitucional. Las posibilidades de ejemplificación de este abultado catálogo de méritos son numerosas; y al lector no le resultará tarea difícil detectarlas. Sin pretensión por mi parte de efectuar una lectura guiada de la obra, me remito, entre otras muchas, a las páginas sobre la apuesta política de las más recientes normas privativas de la Guardia Civil a fin de reforzar y consolidar la naturaleza militar de sus miembros, manteniendo un complejo y delicado equilibrio entre los estatutos jurídicos sobre derechos y deberes de las dos categorías de funcionarios militares; sobre el significado, enunciado en términos sistémicos, de la construcción del modelo español de seguridad pública, asentado en la existencia de un Cuerpo policial de naturaleza militar; sobre los desajustes de los que hace gala la LODDGC en relación con el régimen disciplinario de los integrantes de la Guardia Civil en los estados de sitio y guerra y la crítica a esos vistosos desajustes, que manifiestan la falta de concordancia del legislador militar cuando atrae al ámbito aplicativo de las normas específicas de las Fuerzas Armadas a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil; sobre el sentido y alcance de la exigencia legal de que las asociaciones profesionales de la Guardia Civil tengan por finalidad principal «la satisfacción de los intereses sociales, económicos y profesionales» de sus asociados o, en fin, sobre la distinción misma entre asociación profesional y sindicatos, de interpretación nada fácil habida cuenta la existencia de zonas de convergencia. Al margen de

lo que se acaba de indicar no me parece impertinente prestar una atención algo más detallada a un tema que, en buena medida, discurre de manera transversal a lo largo de la obra de Francisco Javier Marín.

Como ya se ha señalado y es, de otro lado, sobradamente sabido, la característica que informa la regulación jurídica de los derechos fundamentales de los miembros de la Guardia Civil de los que se ocupan la LODDGC y demás normas a ella conexas —derechos de asociación, de sindicación, de reunión y manifestación y de petición— es la existencia de una serie de restricciones y limitaciones que afectan a su contenido y ejercicio. A partir de esta realidad normativa, la tarea principal o, al menos, una de las tareas principales que ha de ser abordada y a la que es de todo punto obligado dar respuesta es la relativa al fundamento de esos límites, los cuales han de acomodarse a las exigencias de nuestro sistema constitucional. Sin pretensión por mi parte de zanjar tan relevante aspecto, no esta de más recordar de manera telegráfica las tres grandes teorías elaboradas por la doctrina comparada: la relación de sujeción especial, el acantonamiento jurídico de los Ejércitos o, en otras palabras, la sumisión de los militares a las decisiones del poder civil y la comunidad separada. Dando de lado esta última, descartada por la STC 60/1991, de 14 de marzo, al afirmar con rotundidad que «no es aceptable la visión de lo castrense como un mundo aparte y del derecho militar como un ordenamiento interno de una institución separada (...)» (FJ 6), la jurisprudencia, tanto la ordinaria como la constitucional, ha venido manejando indistintamente, al menos hasta bien entrada la década de los años 90 del siglo anterior, las dos primeras teorías. Este criticable empeño de la jurisprudencia en atribuir un carácter institucional a las Fuerzas Armadas así como en insertar a sus miembros en una relación de sujeción especial y buscar en los ingredientes de una y otra los fundamentos de las restricciones y limitaciones a los derechos fundamentales también ha sido aplicado al Cuerpo de la Guardia Civil. No obstante la expresa llamada de la doctrina constitucional a unas teorías cuyos elementos estructurales resultan en gran medida inconciliables con los principios y valores asumidos por la propia CE, es lo cierto que, en verdad, en cuantas ocasiones la jurisprudencia constitucional más reciente ha debido pronunciarse sobre la conformidad constitucional de alguna concreta limitación al ejercicio de los derechos fundamentales de los funcionarios públicos de carácter militar, al margen de su pertenencia a las Fuerzas Armadas o a la Guardia Civil, termina prescindiendo en su razonamiento de las tesis institucionalista y, sobre todo, de la relación de sujeción especial, centrando la justificación de la limitación enjuiciada en la necesidad de conciliar y hacer compatible el ejercicio del derecho

fundamental con los principios y valores que resultan necesarios para asegurar el efectivo cumplimiento de las funciones encomendadas. La STC 115/2001, de 10 de mayo, ilustra de manera ejemplar esta orientación, al afirmar que «no cabe considerar contrarias al ejercicio de sus derechos fundamentales (los de los militares) aquellas disposiciones legales limitativas de su ejercicio que resulten estrictamente necesarias para el cumplimiento de su misión» y entre las que también han de situarse «todas las que sean absolutamente imprescindibles para salvaguardar ese valor esencial en toda institución militar, que es la disciplina» (FJ 8).

Precisamente es este valor, el de la disciplina, el que Francisco Javier Marín evoca como fundamento primero y básico de las restricciones y límites establecidos a los derechos fundamentales objeto de su examen, al que en ocasiones se adicionan, bien que desprovistos de la nota de principalidad, la jerarquía y la neutralidad. Con independencia del juicio que esta tesis puede merecer, es lo cierto que la misma hace gala, en el razonamiento de Marín, de una envidiable y admirable coherencia argumentativa. Por este lado, la disciplina a la que están sometidos los miembros de la Guardia Civil actúa como justificación última de los límites legalmente establecidos en el estatuto de derechos que les resulta aplicable, sin perjuicio, claro está, de que cada concreta limitación deba superar el canon de proporcionalidad. Por lo demás y no es lo de menos, para Marín Lizarraga el valor disciplina ha de adjetivarse como militar, pues una constante de su pensamiento, que se preocupa de aflorar una y otra vez, es la naturaleza militar del Cuerpo de la Guardia Civil, terminando por otorgarle la configuración de «una figura intermedia» entre las Fuerzas Armadas y los Cuerpos de Seguridad no sometidos a disciplina militar, como hiciera la STC 194/1989, de 16 de noviembre (FJ 3). Precisamente esa naturaleza determina la definición del sistema de seguridad como un sistema gradual y dual; esto es —y por decirlo con sus palabras— un sistema escalonado «de capacidades, medios y recursos que se ponen en juego en función de la intensidad que determinado riesgo o amenaza pudiera requerir»; un sistema progresivo en el empleo de recursos en el que la Guardia Civil se identifica en atención a la singularidad de su naturaleza y calificación como *tertium genus*, y que le dispensa una posición propia en ese sistema escalonado: «tras las Fuerzas Armadas y delante del Cuerpo Nacional de Policía».

Trabajo denso y creativo, que conjuga con elegancia jurídica el pensamiento sistemático y el nomológico, disciplinadamente discursivo y reflexivo, fruto de muchas horas de dedicación y esfuerzo, *Derecho de asociación con fines profesionales en la Guardia Civil* ha logrado fundir

lo general con lo particular y combinar lo coincidente con lo original. Y, probablemente lo que es más importante, abre nuevos espacios a la maduración de nuestro sistema constitucional.

6. Como cualquier quehacer humano, también el que está aquí representado por este libro tiene entretejida tras de sí una infrahistoria. Conocí a Francisco Javier Marín en un entorno típicamente académico: él había terminado o estaba a punto de terminar el período lectivo de un master en Gestión de Administración Pública, y el director del mismo me designó tutor de su trabajo fin de master, que obtuvo las más altas calificaciones. A resultas de este primer contacto, le propuse un empeño algo más ambicioso: que se matriculara en el doctorado y que, tras la lectura y defensa de la oportuna tesis doctoral, cuyo tema bien pudiera estar relacionado con su actividad profesional estable, alcanzara el grado académico máximo.

Con estas evocaciones personales, al lector cómplice ya le he anticipado una doble información. La primera, el origen de esta obra, que en su día fue la memoria elaborada para la colación del grado de Doctor, grado que fue reconocido, con la máxima calificación, por un tribunal de insignes laboristas presidido por Joaquín García Murcia. El segundo, la actividad no académica del autor, Teniente Coronel de la Guardia Civil, destinado en su Gabinete Técnico y antes en su Estado Mayor, circunstancia ésta que es desvelada por el propio autor en el mismo pórtico de esta obra; esto es, en su dedicatoria.

A lo largo de mi ya dilatada vida universitaria, las mayores satisfacciones profesionales han procedido de labores semejantes a la que ahora confieso, pues he tenido la oportunidad de conocer a un magnífico plantel de profesionales, no todos ellos pertenecientes al mundo académico, aun cuando todos ellos portadores de los mejores atributos para la ejecución de tareas de investigación jurídica. Pero además de satisfacción profesional, la dirección de tesis doctorales ha sido una inagotable fuente de amistad y afecto, que ha logrado perdurar más allá del *tempus* que exige la obtención del título de doctor en Derecho. La presente colaboración con Francisco Javier Marín se inscribe, afortunadamente para mí, en esa enriquecedora senda.

Fernando VALDÉS DAL-RÉ
Catedrático de Derecho del Trabajo
Magistrado del Tribunal Constitucional
Majadahonda, otoño 2012

ÍNDICE

ABREVIATURAS	9
PRÓLOGO	11
INTRODUCCIÓN.....	27

CAPÍTULO 1 EL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL

1. LA GUARDIA CIVIL	33
1.1. Misión y dependencias	34
1.2. Funciones y competencias.....	36
1.3. Despliegue y organización territorial	38
1.4. Principios y valores	38
<i>1.4.1. La Cartilla del Guardia Civil.....</i>	<i>40</i>
<i>1.4.2. Los Principios Básicos de Actuación de la LOFCS</i>	<i>40</i>
<i>1.4.3. Los principios y valores en la LODDGC y en la LORDGC ...</i>	<i>41</i>
<i>1.4.4. Las Reales Ordenanzas</i>	<i>43</i>
2. RASGOS DISTINTIVOS DEL CUERPO DE LA GUARDIA CIVIL.....	48
2.1. El atributo militar en la Guardia Civil.....	49
<i>2.1.1. Naturaleza militar de la Guardia Civil: una opción legislativa</i>	<i>50</i>
<i>2.1.2. Consecuencias de la opción legislativa</i>	<i>56</i>
<i>2.1.3. Naturaleza militar y misiones de carácter militar.....</i>	<i>58</i>
<i>2.1.4. El Real Decreto 1438/2010, de 5 de noviembre</i>	<i>61</i>
2.2. La seguridad pública.....	63

CAPÍTULO 2

ESTATUTO PERSONAL DE LOS GUARDIAS CIVILES

1. DERECHOS FUNDAMENTALES DE LOS GUARDIAS CIVILES.....	65
1.1. Estatuto personal de los guardias civiles	68
<i>1.1.1. Régimen estatutario derivado de su condición de Cuerpo de Seguridad del Estado.....</i>	<i>68</i>
<i>1.1.2. Régimen estatutario derivado de su condición de Cuerpo de seguridad de naturaleza militar</i>	<i>70</i>
<i>1.1.3. Régimen estatutario derivado del ordenamiento militar</i>	<i>74</i>
2. OBJETO Y ÁMBITO DE APLICACIÓN DE LEY ORGÁNICA DE DERECHOS Y DEBERES	75
2.1. Objetivos de la LODDGC.....	77
2.2. Titularidad y ejercicio de derechos en la LODDGC	79
3. LA RELACIÓN DE ESPECIAL SUJECIÓN DE LOS GUARDIAS CIVILES	81
3.1. Rasgos característicos	85
3.2. La disciplina militar como principio modulador de derechos...	87
4. ESTATUTO DE LOS MIEMBROS DE LAS FUERZAS ARMADAS.....	92
4.1. Las Reales Ordenanzas.....	98
4.2. El Código Penal Militar	99
4.3. La LODDFAS y el observatorio de la vida militar	102
<i>4.3.1. Derecho de asociación con fines profesionales en la LODDFAS.....</i>	<i>103</i>
<i>4.3.2. Procedencia de la aplicación del régimen de derechos y libertades de los miembros de las Fuerzas Armadas</i>	<i>105</i>
<i>4.3.3. Observatorio de la vida militar.....</i>	<i>109</i>
5. LÍMITES AL EJERCICIO DE DERECHOS FUNDAMENTALES ..	111

CAPÍTULO 3

LIBERTAD SINDICAL Y DERECHO DE ASOCIACIÓN

1. DERECHOS DE PARTICIPACIÓN COLECTIVA.....	115
1.1. Sindicato y asociación. Rasgos compartidos.....	118
1.2. Interpretación del contenido de la libertad asociativa y de sus restricciones.....	119
2. DERECHO FUNDAMENTAL DE SINDICACIÓN	122
2.1. Contenido del derecho de sindicación	124
2.2. Contenido esencial y contenido adicional. La actividad sindical	126
2.3. Representación y relevancia institucionales.....	127
2.4. Supuestos de limitación y exclusión.....	131

2.4.1. <i>La sindicación en otras relaciones de especial sujeción</i>	132
2.4.2. <i>La exclusión de los guardias civiles</i>	138
3. DERECHO FUNDAMENTAL DE ASOCIACIÓN	141
3.1. Derecho de asociación para miembros del Cuerpo	142
3.2. Concepto de asociación con finalidad reivindicativa	143
3.2.1. <i>Valoración del concepto en la jurisprudencia ordinaria</i>	145
3.2.2. <i>Interpretación de la jurisprudencia constitucional</i>	147

CAPÍTULO 4

ASPECTOS GENERALES DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES PROFESIONALES

1. DERECHO DE ASOCIACIÓN EN LA LODDGC	151
1.1. Asociaciones sin fines profesionales	152
1.1.1. <i>Interpretación del concepto de «asociaciones de guardias civiles»</i>	152
1.2. Asociaciones con fines profesionales	155
2. LA FINALIDAD DE LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES ...	155
2.1. Tramitación parlamentaria de los artículos 9.1 y 36	158
2.1.1. <i>Modificación del artículo 9.1</i>	159
2.1.2. <i>Modificación del artículo 36</i>	161
2.1.3. <i>Resultado de las modificaciones sufridas</i>	161
2.2. Finalidad principal de las asociaciones profesionales	162
2.2.1. <i>Actividades sociales</i>	163
2.2.2. <i>Satisfacción de intereses sociales, económicos y profesionales</i>	165
3. ACTIVIDADES ASOCIATIVAS Y REPRESENTATIVIDAD	166
3.1. La representación de los socios o afiliados	169
3.2. Representatividad y representación	171
3.2.1. <i>Representación institucional</i>	173
3.2.2. <i>Representatividad en las asociaciones profesionales</i>	174
3.3. Finalidad y medios de acción	177

CAPÍTULO 5

EJERCICIO INDIVIDUAL DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES PROFESIONALES

1. CONTENIDO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN	181
2. EXTENSIÓN DEL AMBITO SUBJETIVO	182
2.1. Situaciones administrativas excluidas del regimen de derechos y obligaciones	182
2.2. Personal retirado	185
2.3. Alumnos	187
2.4. Sujeción a los derechos y libertades del personal de las fuerzas armadas	188

3. CONTENIDO DE LA VERTIENTE INDIVIDUAL DEL DERECHO	190
3.1. Libertad individual positiva y negativa	190
3.2. El guardia civil como afiliado	192

CAPÍTULO 6
EJERCICIO DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN
PROFESIONAL EN SU VERTIENTE COLECTIVA

1. DERECHOS DE LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES	195
1.1. Adquisición de personalidad jurídica	195
1.1.1. <i>Adecuación al artículo 39 de la LODDGC</i>	199
1.1.2. <i>Requisitos establecidos para los estatutos en la LODDGC</i>	201
1.1.3. <i>Otros requisitos exigidos a los estatutos en las normas reguladoras del derecho de asociación en general</i>	202
2. DERECHOS DE ORGANIZACIÓN	203
3. DERECHOS DE ACTIVIDAD	211
3.1. Derechos de actividad reconocidos a todas las asociaciones profesionales	211
3.1.1. <i>Asesoramiento, apoyo y asistencia a sus asociados</i>	211
3.1.2. <i>Representación de los afiliados ante órganos de la Administración</i>	213
3.1.3. <i>Presentación de propuestas y peticiones</i>	215
3.1.4. <i>Exposición de anuncios y comunicaciones</i>	217
3.1.5. <i>Convocatoria y celebración de reuniones en centros oficiales</i> ..	217
3.1.6. <i>Presencia en el Consejo de la Guardia Civil y en otros órganos colegiados</i>	219
3.2. Derechos de actividad reconocidos a las asociaciones profesionales representativas	224
3.2.1. <i>Derechos de los representantes</i>	225
3.2.2. <i>Reuniones con Mandos de unidades periféricas</i>	230
3.2.3. <i>Derecho a disponer de un local</i>	231
3.2.4. <i>Derecho de información y consulta en la elaboración de proyectos normativos</i>	233
3.2.5. <i>Derecho de participación en grupos de trabajo y comisiones</i> ...	237
3.2.6. <i>Derecho a presentar quejas, propuestas, informes y peticiones</i>	239

CAPÍTULO 7
REPRESENTACIÓN Y RESPONSABILIDAD EN
LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES

1. REPRESENTACIÓN DE LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES	243
--	-----

1.1. Ámbito y personalidad jurídica	245
1.2. Representación territorial.....	245
1.3. Organos de gobierno y de representación.....	246
2. REPRESENTANTES DE LAS ASOCIACIONES PROFESIONALES.....	249
2.1. La representación por apoderamiento	253
2.2. Individualización de la representación asociativa.....	254
3. RESPONSABILIDAD DE LAS ASOCIACIONES	256
3.1. Reproches por superación de límites.....	257

CAPÍTULO 8
LIMITACIÓN Y DELIMITACIÓN DEL DERECHO DE ASOCIACIÓN CON FINES PROFESIONALES

1. LÍMITES Y EXCLUSIONES AL EJERCICIO DEL DERECHO ...	261
1.1. Límites de ejercicio.....	264
<i>1.1.1. Los principios básicos de actuación</i>	265
<i>1.1.2. El cumplimiento de las funciones encomendadas.....</i>	265
1.2. Derechos y acciones excluidas	268
<i>1.2.1. Exclusión de los derechos que integran la actividad sindical ..</i>	268
<i>1.2.2. Acciones que excedan el ejercicio de derechos individuales ...</i>	276
2. REALIZACIÓN DE ACTIVIDADES SINDICALES	277
2.1. Actividades sindicales y disciplina	282
2.2. Las actividades sindicales en la LODDGC: doble acepción	286
2.3. Las actividades sindicales en el régimen disciplinario	288
3. ASOCIACIONES PROFESIONALES Y LIBERTAD DE EXPRESIÓN.....	289
3.1. El principio de disciplina y el deber de neutralidad como límites de la libertad de expresión	291
<i>3.1.1. La observancia de la disciplina</i>	292
<i>3.1.2. El deber de neutralidad política y sindical</i>	294
4. ASOCIACIONES PROFESIONALES Y DERECHO DE REUNIÓN.....	300
4.1. Alcance de la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto.....	301
<i>4.1.1. STSJM de 16 de septiembre de 2010</i>	303
<i>4.1.2. Objeto y consecuencias de la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto.....</i>	308
4.2. Ejercicio del derecho de reunión y manifestación	312
<i>4.2.1. Organizar, participar y asistir a reuniones o manifestaciones.....</i>	313
<i>4.2.2. Limitaciones generales al ejercicio del derecho.....</i>	315
<i>4.2.3. Limitaciones derivadas del respeto del deber de neutralidad</i>	317

4.2.4. Limitaciones derivadas del respeto del principio de disciplina	319
5. ASOCIACIONES PROFESIONALES Y DERECHO DE PETICIÓN	323
5.1. El derecho de petición en la LODDGC.....	325
5.2. La prohibición del artículo 29.2 De la constitución.....	326
5.3. La disciplina militar	331

CAPÍTULO 9

REPRESENTACIÓN UNITARIA DE LOS GUARDIAS CIVILES

1. EL CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL	335
1.1. Precedentes y antecedentes del Consejo de la Guardia Civil ...	337
2. DEFINICIÓN Y COMPOSICIÓN.....	339
2.1. Representación de los miembros de la Guardia Civil	339
2.2. Representación de la Administración General del Estado.....	340
2.3. Presidente y secretario del consejo de la Guardia Civil.....	342
3. FUNCIONES DEL CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL.....	343
3.1. Facultades de conocimiento.....	343
3.2. Facultades de emisión de informes	345
3.3. Facultades de asesoramiento	347
3.4. Facultades de participación directa.....	349
4. RÉGIMEN DE FUNCIONAMIENTO DEL CONSEJO	349
4.1. Comisiones del artículo 54.2 de la LODDGC.....	351
4.2. Comisión preparatoria.....	352
5. ESTATUTO DE LOS VOCALES MIEMBROS DEL CONSEJO....	353
5.1. Derechos y deberes de los vocales en las sesiones del consejo ...	354
5.2. Otros derechos de los vocales.....	355
5.3. Pérdida de la condición de vocal	356
6. RÉGIMEN ELECTORAL DEL CONSEJO DE LA GUARDIA CIVIL.....	358
6.1. Censo electoral y derecho de sufragio activo y pasivo	358
6.2. Administración electoral.....	359
6.3. Presentación de candidaturas.....	361
6.4. Campaña electoral.....	362
6.5. Votación	363
CONCLUSIONES.....	365
BIBLIOGRAFÍA.....	389
JURISPRUDENCIA	397
LEGISLACIÓN.....	403

