



Roj: **STSJ M 13148/2015 - ECLI:ES:TSJM:2015:13148**

Id Cendoj: **28079330082015100621**

Órgano: **Tribunal Superior de Justicia. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **8**

Fecha: **06/11/2015**

Nº de Recurso: **738/2015**

Nº de Resolución: **642/2015**

Procedimiento: **CONTENCIOSO**

Ponente: **FRANCISCO JAVIER GONZALEZ GRAGERA**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 13148/2015,**  
**STS 1106/2017**

**Tribunal Superior de Justicia de Madrid**

Sala de lo Contencioso-Administrativo

**Sección Octava**

C/ General Castaños, 1 , Planta 1 - 28004

33009730

**NIG:** 28.079.00.3-2015/0021472

**Derechos de reunión 738/2015 O - 07**

**Recurso sobre Derechos Fundamentales**

**Derecho fundamental de reunión y manifestación**

**Recurso nº 738/2015**

**SENTENCIA N° 642**

**TRIBUNAL SUPERIOR DE JUSTICIA DE MADRID**

**SALA DE LO CONTENCIOSO-ADMINISTRATIVO**

**SECCIÓN OCTAVA**

**Ilmos. Sres.**

**Presidenta:**

Doña Amparo Guilló Sánchez Galiano

**Magistrados:**

D<sup>a</sup>. Emilia Teresa Díaz Fernández

Don Rafael Botella y García Lastra

Don Francisco Javier González Gragera

En la Villa de Madrid, a 6 de noviembre de 2015.

Visto por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el presente recurso contencioso administrativo nº **738/2015**, seguido por los trámites del proceso especial para la protección de los derechos fundamentales de la persona, regulado en el art. 122



y concordantes de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, relativo al derecho de reunión y manifestación, interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Domingo José Collado Molinero, en nombre y representación de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), contra la resolución de la Delegación del Gobierno de Madrid de fecha 27 de octubre de 2015 que acuerda "que no se celebre la manifestación convocada por don Juan Pedro en calidad de Subsecretario de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), en la ciudad de Madrid, para el día 14 de noviembre de 2015, cuyo inicio estaba previsto a la 12:00 horas, con una duración de dos horas"; habiendo sido parte la Administración demandada representada por el Abogado del Estado y el Ministerio Fiscal en defensa de la legalidad.

## ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.** - Con fecha 19 de octubre de 2015 don Juan Pedro, en calidad de Subsecretario de Organización de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, comunica por escrito a la Delegación del Gobierno de Madrid su intención de celebrar una manifestación cuyo punto de salida será la Glorieta del Presidente García Moreno, para continuar por la Avenida Reina Victoria, calle General Ibáñez Ibero, Paseo de San Francisco de Sales y Calle Guzmán el Bueno, a la altura del número 137 de Madrid, donde finalizara el recorrido, dándose lectura a un manifiesto, todo ello de 12:00 a 14:00 horas. El objeto de la manifestación es la "realización de un acto público, dirigido a afiliados, familiares y simpatizantes de la AUGC. La participación estimada no consta en el escrito.

**SEGUNDO.** - El mismo día 19 de octubre pasado, la Delegación del Gobierno en Madrid interesó informes del Ayuntamiento de la Villa así como del Servicio Jurídico del Estado y Ministerio del Interior al objeto de recibir información adicional relacionada con la manifestación y su viabilidad. El Ayuntamiento de Madrid emite informe positivo con esa misma fecha, relacionado con el recorrido de la manifestación propuesto por la AUGC.

Con fecha 20 de octubre de 2015, la Delegación del Gobierno requiere a la citada Asociación una mayor concreción del objeto de la manifestación y en esa misma fecha se recibe el informe elaborado por el Servicio de Asuntos Internos de la Dirección General de la Guardia Civil, acompañado de un total de 18 anexos siendo requerida la AUGC, en fecha 21 de octubre sobre rectificación del escrito de comunicación en lo referente a la persona representante de la misma. En fecha 22 de octubre siguiente se recibe informe de la Secretaria General Técnica del Ministerio del Interior complementando el informe de la DG de la Guardia Civil y en fecha 23 de octubre se remite el informe de la Abogacía del Estado, complementado mediante nota de 26 de octubre siguiente. En fecha 23 de octubre la AUGC presenta nuevo escrito acompañando poder notarial a favor del Sr. Juan Pedro y manifestando que respecto del objeto de la manifestación, "... está perfectamente concretado en el apartado 3 del escrito de comunicación inicial, sin que sea necesario y sin que ninguna norma legal lo exija, dar otra redacción a lo ya dicho. No obstante, el objeto ya señalado de la manifestación trata de poner en valor el asociacionismo profesional y dar a conocer las condiciones de vida y trabajo de los guardias civiles a la sociedad...".

**TERCERO.** - En fecha 27 de octubre de 2015 la Delegación del Gobierno en Madrid, dicta resolución, actualmente objeto del presente proceso, por la que ACUERDA: "... que no se celebre la manifestación convocada por don Juan Pedro en calidad de Subsecretario de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), en la ciudad de Madrid, para el día 14 de noviembre de 2015, cuyo inicio estaba previsto a la 12:00 horas, con una duración de dos horas...".

**CUARTO.** - Notificada dicha resolución a la Asociación comunicante de la manifestación, formula recurso contencioso administrativo frente a la misma bajo la representación del Procurador Sr. Collado Molinero, que tiene entrada en este Tribunal a las 13:02 horas del día 29 de octubre de 2015.

Por diligencia de ordenación del secretario de esta Sección Octava del día 30 de octubre de 2015, se acuerda su registro y se convoca a la parte recurrente, Abogado del Estado y Ministerio Fiscal para la vista que se celebraría el día 5 de noviembre de 2015, a las 10:00 horas.

**QUINTO.** - El día señalado tiene lugar la vista en la Sala de Audiencias de este Tribunal Superior de Justicia, grabándose el acto mediante dispositivos digitales y firmándose la correspondiente acta en presencia del Secretario de la Sección. En ella la parte actora y el Ministerio Público solicitaron la estimación del recurso y el representante de la Administración su desestimación y confirmación de la resolución administrativa impugnada.

Siendo Ponente el Magistrado Ilmo. Sr. Don Francisco Javier González Gragera, que expresa el parecer de la Sala.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO



**PRIMERO.** - La resolución impugnada a través del presente proceso acuerda prohibir la manifestación convocada por la Asociación Unificada de Guardias Civiles en esta Capital para el día 14 de noviembre de 2015, esencialmente por considerar que dicha manifestación tiene la naturaleza de medida de conflicto colectivo de carácter sindical y político y por tanto constituye una actuación que infringiría el principio de neutralidad política y sindical que se impone por ley a los miembros de la Guardia Civil. Así se expone literalmente en el último párrafo del fundamento de derecho tercero de la resolución administrativa donde puede leerse textualmente: *"... la celebración de esta manifestación supondría una medida de conflicto colectivo de carácter sindical e incluso político y por tanto ajena a los cauces que el Ordenamiento reconoce a la AUGC como asociación profesional para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales, constituyendo una actuación que infringiría el principio de neutralidad política y sindical que impone el art 18 de la LO 11/2007 a los miembros de la Guardia Civil, siendo contraria a los arts. 8 , 9 y 41 de dicha Ley , al art 13.1 de la LO 9/2011 por remisión del art 1 de la LO 11/2011 , al art 28 de la CE y 1.3 de la LO 11/1985 ... "* La resolución considera por tanto, que a través de la manifestación que se convoca en este supuesto concreto se está ejercitando una medida de conflicto colectivo que se encuentra extramuros de la protección del derecho de reunión y manifestación consagrado en el art. 21 CE , y que por tanto no puede ampararse en la protección dispensada por dicho derecho fundamental.

No es la primera vez que esta Sala y Sección se pronuncia sobre una cuestión similar a la que ahora nos ocupa y en tal medida resulta preciso ante todo hacer mención a lo que ya señalamos en nuestra **Sentencia nº 847/2010** de fecha 16 de septiembre de 2010 , en resolución del recurso nº 636/2010, respecto del derecho de reunión y manifestación que consagra el art. 21 CE , su diferenciación con los derechos de asociación del art. 22 CE y de sindicación ex art 28 del texto constitucional, así como las particularidades predicables en relación con el ejercicio de dicho derecho fundamental por una asociación como la que en este supuesto comunica su intención de manifestarse.

**SEGUNDO.** - Dijimos en aquella sentencia al respecto y ahora reiteramos respecto del derecho de reunión y manifestación que nos ocupa y su delimitación constitucional, que el Tribunal Constitucional viene señalando ya desde su STC 85/88 que no existe una definición constitucional del derecho de reunión, definición que tampoco la encontramos en los *artículos 21 del Pacto de Derechos Civiles y Políticos de Nueva York, de 19 de diciembre de 1966, ni en el 11 del Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Fundamentales de Roma, de 4 de noviembre de 1950, pero esta carencia viene suplida en el art. 1 de la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del Derecho de Reunión, en cuyo apartado 2 leemos: "A los efectos de la presente Ley , se entiende por reunión la concurrencia concertada y temporal de más de 20 personas, con finalidad determinada"*.

Ahora bien, los límites y contenido del derecho de reunión si han sido objeto de una reiterada doctrina constitucional de la que es exponente entre otras muchas la **STC 38/2009** que recuerda "...la doctrina consolidada de este Tribunal sobre el contenido y límites el derecho de reunión ( *art. 21 CE* ), recientemente sintetizada en la *STC 170/2008, de 15 de diciembre* , F. 3, que pasamos a reproducir: «Según tenemos reiterado, **el derecho de reunión "es una manifestación colectiva de la libertad de expresión** ejercitada a través de una asociación transitoria , **siendo concebido por la doctrina científica como un derecho individual en cuanto a sus titulares y colectivo en su ejercicio** , que opera a modo de técnica instrumental puesta al servicio del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas o reivindicaciones, constituyendo, por lo tanto, un cauce del principio democrático participativo, cuyos elementos configuradores son, según la opinión dominante, el subjetivo -una agrupación de personas-, el temporal -su duración transitoria-, el finalístico - licitud de la finalidad- y el real u objetivo -lugar de celebración-" ( *STC 85/1988, de 28 de abril* , F. 2; doctrina reiterada en las *SSTC 66/1995, de 8 de mayo* , F. 3 ; *196/2002, de 28 de octubre* , F. 4 ; *301/2006, de 23 de octubre* , F. 2). También se ha enfatizado sobre " **el relieve fundamental que este derecho** - cauce del principio democrático participativo- **posee** , tanto en su dimensión subjetiva como en la objetiva, **en un Estado social y democrático de Derecho como el proclamado en la Constitución**" ( *STC 301/2006, de 23 de octubre* , F. 2; en el mismo sentido *STC 236/2007, de 7 de noviembre* , F. 6). De hecho para muchos grupos sociales "este derecho es, en la práctica, uno de los pocos medios de los que disponen para poder expresar públicamente sus ideas y reivindicaciones" (por todas, *STC 301/2006, de 23 de octubre* , F. 2). En este sentido, tenemos dicho, reproduciendo jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos, que "la protección de las opiniones y de la libertad de expresarlas constituye uno de los objetivos de la libertad de reunión " ( *STEDH caso Stankov, de 2 de octubre de 2001 [TEDH 200162]* , § 85), o también que "la libertad de expresión constituye uno de los medios principales que permite asegurar el disfrute efectivo del derecho a la libertad de reunión y de asociación" ( *STEDH caso Rekvényi, de 20 de mayo de 1999* , § 58)" ( *STC 195/2003, de 27 de octubre* , F. 3)...", y si existe esta relación instrumental entre el derecho de reunión y el derecho a la libertad de expresión y este último es expresamente reconocido a los Guardias Civiles en el artículo séptimo de la ley orgánica que regula sus derechos y deberes, sin otros "...límites que (los que) establece su régimen



disciplinario, el secreto profesional y el respeto a la dignidad de las personas, las instituciones y los poderes públicos...", añadiendo en el apartado segundo que: "En asuntos de servicio o relacionados con la Institución el ejercicio de estos derechos se encontrará sujeto a los límites derivados de la observancia de la disciplina, así como a los deberes de neutralidad política y sindical, y de reserva", **no podemos sino reiterar que los guardias civiles son titulares de ambos derechos fundamentales.**

También señalamos en aquella ocasión que, volviendo a la *sentencia 38/2009 de la Sala Segunda, Sección Cuarta, del Tribunal Constitucional*, leemos en ella: "...Por lo que se refiere a la limitación del derecho de reunión, este Tribunal Constitucional ha recordado que dicho derecho "no es un derecho absoluto o ilimitado, sino que, al igual que los demás derechos fundamentales, tiene límites ( *SSTC 2/1982, de 29 de enero, F. 5 ; 36/1982, de 16 de junio ; 59/1990, de 29 de marzo, FF. 5 y 7; 66/1995, de 8 de mayo, F. 3; y ATC 103/1982, de 3 de marzo, F. 1*), entre los que se encuentra tanto el específicamente previsto en el propio *art. 21.2 CE* -alteración del orden público con peligro para personas y bienes-, como aquellos otros que vienen impuestos por la necesidad de evitar que un ejercicio extralimitado de ese derecho pueda entrar en colisión con otros valores constitucionales" (F. 2), lo que también se deduce del *art. 10.1 CE* " ( *STC 195/2003, de 27 de octubre, F. 4*). El propio *Convenio europeo de derechos humanos (CEDH)*, en su *art. 11.2*, prevé "la posibilidad de adoptar las medidas restrictivas que "previstas en la Ley, sean 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", e, interpretando este precepto, "el Tribunal Europeo de Derechos Humanos consideró proporcionada la orden gubernativa de evacuación de una iglesia ante una reunión pacífica y en sí misma no directamente perturbadora del orden público y del derecho de culto, en la que, sin embargo, el estado de salud de los congregados se había degradado y las circunstancias sanitarias eran muy deficientes ( *STEDH caso Cisse, de 9 de abril de 2002, § 51*)" ( *STC 195/2003, de 27 de octubre, F. 4*). De ahí que, "en los casos en los que existan 'razones fundadas' que lleven a pensar que los límites antes señalados no van a ser respetados, la autoridad competente puede exigir que la concentración se lleve a cabo de forma respetuosa con dichos límites constitucionales, o incluso, si no existe modo alguno de asegurar que el ejercicio de este derecho los respete, puede prohibirlo. **Ahora bien, para que los poderes públicos puedan incidir en el derecho de reunión constitucionalmente garantizado, ya sea restringiéndolo, modificando las circunstancias de su ejercicio, o prohibiéndolo incluso, es preciso, tal y como acaba de señalarse, que existan razones fundadas**, lo que implica una exigencia de motivación de la resolución correspondiente ( *STC 36/1982, de 16 de junio* ) en la que se aporten las razones que han llevado a la autoridad gubernativa a concluir que el ejercicio del derecho fundamental de reunión, tal y como se hubo proyectado por su promotor o sus promotores, producirá una alteración del orden público proscrita en el *art. 21.2 CE*, o bien **la desproporcionada perturbación de otros bienes o derechos protegidos por nuestra Constitución**" ( *STC 195/2003, de 27 de octubre, F. 4*). Además, no basta con que existan dudas sobre si el derecho de reunión pudiera producir efectos negativos, **debiendo presidir toda actuación limitativa del mismo el principio o criterio de favorecimiento del derecho de reunión** (favor libertatis: *SSTC 66/1995, de 8 de abril, F. 3; 42/2000, de 14 de febrero, F. 2; 195/2003, de 27 de octubre, F. 7; 90/2006, de 27 de marzo, F. 2; 163/2006, de 22 de mayo, F. 2; 301/2006, de 23 de octubre, F. 2*). Así también lo ha entendido el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, "que ha defendido una interpretación estricta de los límites al derecho de reunión fijados en el *art. 11.2 CEDH*, de manera que solamente razones convincentes e imperativas pueden justificar las restricciones a esa libertad ( *STEDH caso Sidiropoulos, de 10 de julio de 1998, § 40*)" ( *STC 236/2007, de 7 de noviembre, F. 6*)»...". Es decir la limitación del derecho ha de responder a un motivo legalmente tasado, claramente concurrente en el supuesto concreto objeto de examen y que ha de guardar proporcionalidad con el bien jurídico que se pretende proteger con la incidencia administrativa en el ejercicio del derecho.

**TERCERO.** - Desde la perspectiva de las especialidades que la naturaleza de la asociación convocante pueda representar en el ejercicio de derecho de reunión, hemos dicho también en nuestra anterior *sentencia 847/2010*, y ahora repetimos que:

"...En la exposición de motivos de la *LO 11/07* leemos: "...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* ...".

Por tanto **se distingue entre las actividades encaminadas a la promoción de los intereses profesionales de los guardias civiles, que pueden desarrollar las asociaciones de esta naturaleza, de las actividades de naturaleza sindical**, distinción que posteriormente tiene reflejo en los *artículos noveno donde, al regular el derecho de asociación, dispone:*"1. Los Guardias Civiles tienen derecho a asociarse libremente y a constituir



asociaciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 22 y 104.2 de la Constitución y en esta Ley Orgánica, para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales...4. Los Guardias Civiles miembros de una asociación tienen derecho a participar activamente en la consecución de los fines de ésta, sin más limitaciones que las establecidas en la presente Ley. 5. Las asociaciones de Guardias Civiles no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos", en el undécimo, que es del siguiente tenor: "Los Guardias Civiles no podrán ejercer el derecho de sindicación", décimo octavo:"1. Los miembros de la Guardia Civil no podrán fundar ni afiliarse a partidos políticos o sindicatos ni realizar actividades políticas o sindicales...", en el trigésimo sexto: "Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles deberán tener ámbito estatal, se constituirán por tiempo indefinido y tendrán por finalidad principal la satisfacción de los intereses sociales, económicos y profesionales de sus asociados y la realización de actividades sociales que favorezcan la eficiencia en el ejercicio de la profesión y la deontología profesional de sus miembros..." y en el cuadragésimo primero: "Están excluidos del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales el ejercicio del derecho de huelga, las acciones sustitutivas de las mismas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo, así como la realización de acciones que excedan el ejercicio de los derechos reconocidos en la presente Ley Orgánica a los miembros de la Guardia Civil, especialmente los regulados en los artículos 7 y 8". Junto a estos preceptos el Título V de la ley, regula los derechos profesionales de los miembros de la Guardia Civil, entre los que hace referencia a la "...carrera profesional, especialmente al régimen de ascensos, destinos, condecoraciones y recompensas...", al horario de trabajo que "...tendrá en cuenta la conciliación de la vida familiar y laboral del Guardia Civil...", a "...disfrutar de las vacaciones, permisos y licencias previstos por la legislación general de los funcionarios de la Administración General del Estado, adaptado reglamentariamente a las funciones y cometidos del Cuerpo...", así como el " derecho a una protección adecuada en materia de seguridad y salud en el trabajo, con las peculiaridades propias de las funciones que tienen encomendadas..."

De lo expuesto hasta el momento se desprende *que los guardias civiles tienen reconocidos por la ley orgánica una serie de derechos profesionales*, derechos que se refieren, como no podía ser de otra manera, al contenido y circunstancias de la prestación de su servicio, **así como el derecho a fundar asociaciones que promuevan la defensa de sus intereses en relación con tales derechos** y, al mismo tiempo, se les prohíbe formar parte de sindicatos y desarrollar una actividad sindical, luego **debemos concluir que el término sindical no abarca toda la realidad profesional, pues de lo contrario resultaría que la normativa entraría en una contradicción interna insalvable en la medida en que reconoce la posibilidad de actuar para promocionar unos derechos profesionales pero considera ilegal dicha actuación al tener siempre carácter sindical. Resulta por lo tanto evidente, a juicio de la Sala, que profesional y sindical son dos realidades distintas, al menos a efectos de la normativa que examinamos**.

**Es altamente ilustrativa, a los efectos de la argumentación que sostenemos, la sentencia, núm. 219/2001**, dictada por el Pleno del Tribunal Constitucional el 31 octubre, en el recurso de amparo número 4077/1997, mencionada en el escrito de interposición del recurso de AUGC, sentencia de la que transcribimos sólo las afirmaciones, que nos parecen esenciales, siguientes:"...10. Frente a tal interpretación hemos de señalar que, como ya dijimos en la *STC 67/1985, de 25 de mayo*, F. 3 c), el derecho de asociación que regula el *art. 22 CE* «se refiere a un género -la asociación- dentro del cual caben modalidades específicas», entre ellas las de aquellas asociaciones con especial relevancia constitucional, como son los sindicatos, los partidos políticos y las asociaciones empresariales (*arts. 6 y 7 CE*). Pero más allá de la común pertenencia a este género **nada permite afirmar que una asociación, por el hecho de perseguir la satisfacción de intereses económicos, sociales o profesionales de sus asociados, se convierta en un sindicato o pueda ser equiparado al mismo a los efectos del art. 28.1 CE**. Ello supone, en primer lugar, **una indebida restricción del derecho de asociación**, por aplicación de un criterio contrario al principio de interpretación de la legalidad en el sentido más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales, reiteradamente reconocido por *este Tribunal (STC 146/1999, de 27 de julio, F. 6)*. Y supone también una **indebida extensión, a los expresados efectos, del concepto de sindicato**, al desconocer, de hecho, otros rasgos que lo caracterizan, tanto histórica como legalmente. Entre tales rasgos o caracteres figura, muy destacadamente, su esencial vinculación con la acción sindical que, según hemos declarado en numerosas sentencias [por todas *SSTC 98/1985, de 29 de julio (RTC 19858)*, F. 2; *134/1994, de 9 de mayo (RTC 199434)*, F. 4 b), y *74/1996, de 3 de abril*, F. 4] se plasma en el ejercicio del derecho de huelga (*art. 28.2 CE*), en la negociación colectiva (*art. 37.1 CE*) y en la adopción de medidas de conflicto colectivo (*art. 37.2 CE*). Es suficiente reparar en tales medios de acción a disposición de los sindicatos para comprender que el *art. 28.1 CE* haya permitido que la ley llegue incluso a exceptuar del ejercicio del derecho de libertad sindical a los miembros de instituciones que están sometidas a la disciplina militar..."

Respecto del derecho protegido por el *art. 28 CE*, hemos señalado ya también en esta misma Sentencia que: "...El *artículo 7 de la Constitución* reconoce a los sindicatos de trabajadores y asociaciones empresariales como organizaciones que «contribuyen a la defensa y promoción de los intereses económicos y sociales



que les son propios» y hace referencia al imperativo constitucional de que «su creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la Ley», con la precisión de que «su estructura interna y su funcionamiento deberán ser democráticos». Por su parte el artículo 28 reconoce el derecho de todos a sindicarse libremente, con las especialidades previstas en las leyes, así como el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. Llegamos ahora a la Ley Orgánica 11/1985 de 2 agosto, de libertad sindical, en cuyo artículo primero se reconoce a "Todos los trabajadores" el derecho a sindicarse libremente para la promoción y defensa de sus intereses económicos y sociales, precisando en su apartado 2 que "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" y excluyendo de este derecho en el siguiente a "los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar", y en el siguiente a los Jueces, Magistrados y Fiscales. En el artículo siguiente se desarrolla el contenido de la libertad sindical que, de un lado, abarca la fundación de sindicatos y la libre afiliación al que se considere oportuno, o la no afiliación a sindicato alguno, y de otro la denominada "...actividad sindical en la empresa o fuera de ella, que comprenderá, en todo caso, el derecho a la negociación colectiva, al ejercicio del derecho de huelga, al planteamiento de conflictos individuales y colectivos y a la presentación de candidaturas para la elección de comités de empresa y delegados de personal, y de los correspondientes órganos de las Administraciones Públicas, en los términos previstos en las normas correspondientes..." -art. 2.2 d)-.

En este sentido en la sentencia del Tribunal Constitucional núm. 103/2004 (Sala Segunda), de 2 junio, dictada en el recurso de amparo núm. 4248/2002 leemos: "...a este respecto la doctrina constitucional - STC 36/2004, de 8 de marzo, F. 3 - es la siguiente: a) "Este Tribunal reiteradamente ha declarado que el art. 28.1 CE integra, además de la vertiente organizativa de la libertad sindical, los derechos de actividad y medios de acción de los sindicatos -huelga, negociación colectiva, promoción de conflictos- que constituyen el núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical. Pero también que, junto a los anteriores, los sindicatos pueden ostentar también derechos o facultades adicionales atribuidos por normas legales o convenios colectivos que se añadan a aquel núcleo esencial. Así el derecho fundamental se integra no sólo por su contenido esencial sino también por esos derechos o facultades adicionales, de modo que los actos contrarios a estos últimos son también susceptibles de infringir dicho art. 28.1 CE ( SSTC 39/1986, de 31 de marzo ; 104/1987, de 17 de junio ; 184/1987, de 18 de noviembre ; 9/1988, de 25 de enero ; 51/1988, de 22 de marzo ; 61/1989, de 3 de abril ; 127/1989, de 13 de julio ; 30/1992, de 18 de marzo ; 173/1992, de 29 de octubre ; 164/1993, de 18 de mayo ; 1/1994, de 17 de enero ; 263/1994, de 3 de octubre ; 67/1995, de 9 de mayo ; 188/1995, de 18 de diciembre ; 95/1996, de 29 de mayo ; 145/1999, de 22 de julio ; 201/1999, de 8 de noviembre, 70/2000, de 13 de marzo, y 132/2000, de 16 de mayo )" ( STC 76/2001, de 26 de marzo, F. 4)..."

Como quiera que la LO 11/07 distingue como vimos entre "actividades profesionales", permitiendo a los guardias civiles participar activamente en la consecución de los fines de una asociación que se haya constituido para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales -art. 9 -, y "actividades sindicales", precisando a continuación que las asociaciones de Guardias Civiles no podrán llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos - art. 9.5 -, que los Guardias Civiles no podrán ejercer el derecho de sindicación -art. 11 -, ni el de huelga - art. 12 -, y que "están excluidos del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales el ejercicio del derecho de huelga, las acciones sustitutivas de las mismas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo, así como la realización de acciones que excedan el ejercicio de los derechos reconocidos en la presente Ley Orgánica a los miembros de la Guardia Civil, especialmente los regulados en los artículos 7 y 8", es decir precisamente el núcleo mínimo e indisponible de la libertad sindical, **debemos concluir que la actividad sindical prohibida a los guardias civiles y que no pueden promocionar sus asociaciones profesionales abarca, de una parte, la formación o integración en sindicatos, o agrupaciones o federaciones de tales organizaciones, y de otra el ejercicio del derecho de huelga, las acciones sustitutivas de las mismas, la negociación colectiva y la adopción de medidas de conflicto colectivo.**

Por otra parte la conclusión que sostiene la Sala **no vulnera la neutralidad e imparcialidad que exige el artículo 18 de la LO a los miembros del Cuerpo.** El precepto es del siguiente tenor literal: "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...", neutralidad que lógicamente sólo puede predicarse de la adhesión a la actuación o a las proclamas de una organización de esta naturaleza, pero no respecto de la defensa de los propios intereses profesionales, que son los únicos que alientan el ejercicio del derecho de reunión en los términos solicitados por los actores, defensa que por definición no puede ser imparcial y, lo que es más importante, no se desarrolla en el ámbito del cumplimiento de sus funciones que es el marco donde la sitúa el número 2 del precepto....".



**CUARTO.** - Llegados a este punto debemos pues reiterar en esta ocasión también, que los guardias civiles tienen reconocido el derecho de reunión y manifestación ex art. 21 CE , y que la asociación convocante únicamente podría ver restringido o excluido dicho ejercicio por la limitación establecida al respecto en el art. 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011 de 27 de julio de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (de aplicación a la Guardia Civil por disposición del artículo 1 de la LO 11/2011, de 1 de agosto ) de conformidad con lo también previsto en la LO 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, en su art.5 .

Así el citado art. 13 de la LO 9/2011 dice textualmente: " **El militar podrá ejercer el derecho de reunión** , de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión **pero no podrá organizar ni participar activamente en reuniones o manifestaciones de carácter político o sindical** .

**Vistiendo uniforme o haciendo uso de su condición de militar , no podrá organizar, participar ni asistir en lugares de tránsito público a manifestaciones o a reuniones de carácter político, sindical o reivindicativo" .**

Por su parte, el art. 5 de la LODR, tras la modificación operada por LO 8/2014 , permite disolver las manifestaciones cuando fueron organizadas por miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil infringiendo las limitaciones impuestas en el art. 13 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio o en el art 8 de la LO 11/2007 a que ya se ha hecho referencia.

Y esto es precisamente lo que se afirma en la resolución administrativa impugnada, es decir que la manifestación convocada en este caso no tiene por objeto el ejercicio del derecho de reunión ex art 21 CE , para la defensa de intereses netamente profesionales, sociales o económicos, sino que se trata de una medida de conflicto colectivo que actúa intereses sindicales y políticos que sería incardinable como instrumento de presión sobre la Administración General del Estado como empleador de los Guardias Civiles, con la finalidad de obtener una determinada interpretación de la normativa reguladora de sus condiciones de trabajo, o bien la modificación o implantación de condiciones de trabajo o incluso una modificación sustancial de la organización del Instituto armado.

Sin embargo, la Sala no comparte tal apreciación. Hasta en tres ocasiones se ha manifestado por la Asociación convocante cuales eran los objetivos de la manifestación que nos ocupa, y en ninguno de ellos se ha hecho referencia a actividad política, sindical o similar.

Los objetivos de la manifestación convocada aparecen expresamente definidos por la Asociación en la primera de las comunicaciones enviada a la Administración, folios 1 y 2 del expediente administrativo, en los siguientes términos: " *El objeto de la misma (se entiende, de la manifestación) es la realización de un acto público, dirigido a afiliados, familiares y simpatizantes de la AUGC , en el transcurso del cual se procederá a dar lectura a un comunicado y a varias intervenciones en el escenario ubicado en la calle...*" .

En la ulterior comunicación que la Asociación aporta, a requerimiento de la Administración, como aclaración y complemento de la anterior, obrante al folio 13 del expediente, se afirma también textualmente: "... respecto al *objeto de la manifestación* , está perfectamente concretado en el apartado 3 del escrito de comunicación inicial, sin que sea necesario y sin que ninguna norma legal lo exija, dar otra redacción a lo ya dicho. No obstante, el objeto ya señalado para la manifestación *trata de poner en valor el asociacionismo profesional y dar a conocer las condiciones de vida y trabajo de los guardias civiles a la sociedad* " .

Finalmente, también en el curso de la vista del presente proceso se interrogo por la Sala al representante legal de la Asociación actora al respecto, ratificando dichos objetivos y únicamente los mismos, explicando que el objeto de la manifestación es expresar valores profesionales, sociales y económicos del colectivo, y no de índole sindical o político.

A la vista de tales datos, no se comprenden bien las razones que han conducido a la Administración a otorgar mayor valor a otros objetivos de la manifestación, que infiere de la valoración efectuada por el Informe de Asuntos Internos del Ministerio del Interior obrante en el expediente, en relación con la divulgación en Internet, en diferentes páginas web, de la publicidad de la convocatoria; datos que no son asumidos por los representantes de la Asociación en sus comunicaciones oficiales a la Administración. Pues, aunque no se ignora el criterio de este Tribunal (plasmado en las Sentencias a que alude la resolución objeto de este recurso) favorable a la posible integración del contenido de los datos ofrecidos en la comunicación inicial acudiendo a los que se derivan de noticias publicadas por Internet en ciertos casos, no parece razonable acudir a tal proceder cuando los objetivos de la manifestación han sido afirmados reiteradamente por los convocantes de la misma y además coinciden con los expresados en anteriores manifestaciones convocadas por la misma Asociación en términos similares y que se dieron por válidos en aquellas ocasiones (cuestión sobre la que se volverá ulteriormente), sin que tampoco se desprenda de la comunicación inicial ni de la complementaria nada que indique el eventual fraude de ley a que se hace referencia en esas resoluciones de este Tribunal a que se refiere la resolución administrativa impugnada para fundamentar aquella integración.



Por todo ello ha de tenerse por cierto que la manifestación convocada tiene por objeto la actuación de intereses de índole profesional, social y económico y no de índole sindical o político, lo cual es conforme con la previsión contenida en el art. 13.1 de la LO 9/2011 que permite ejercitar el derecho de reunión y manifestación a este colectivo con el único límite de no poder "... organizar ni participar activamente en reuniones de carácter político o sindical...".

Y, aunque es cierto que el art. 13.1 de la LO 9/2011 en su apartado segundo también prohíbe la posibilidad de organizar, participar o asistir en lugares de tránsito público a manifestaciones o a reuniones "... de carácter político, sindical o **reivindicativo...** ", por lo que pudiera pensarse que se ha ampliado la prohibición a las reivindicaciones de carácter profesional, tal interpretación no puede ser acogida .

En primer lugar, porque dicha extensión solo opera según el tenor literal del precepto cuando el ejercicio de estos derechos se realice "vistiendo el uniforme o haciendo uso de su condición militar", circunstancias que no consta acreditado que concurren en el supuesto que nos ocupa. Ni tampoco puede identificarse el "hacer uso de la condición de militar" con el mero hecho de que los organizadores sean guardias civiles o la convocatoria este dirigida a este colectivo, pues por esta vía se estaría prohibiendo todo ejercicio del derecho de manifestación a los miembros de este Cuerpo, lo que sería contrario al núcleo esencial del derecho en los términos que ya hemos señalado anteriormente dejando además sin contenido alguno el apartado primero del precepto.

En segundo lugar y fundamentalmente, porque el término "*reivindicativo*" no puede comprender cualquier tipo de reivindicación pues ello excluiría toda reivindicación de carácter profesional, social o económico que, como ya se ha indicado, están amparadas como contenido mínimo del derecho de asociación. Lo contrario dejaría vacío de contenido el derecho de reunión y manifestación (ex art. 21 CE ) de los miembros integrantes de la Guardia Civil, como señaló el representante del Ministerio Público en el acto de la vista del presente proceso. O, dicho de otro modo, en todo ejercicio del derecho de reunión y manifestación que - no ha de olvidarse- es una manifestación a su vez del derecho a la libertad de expresión, hay inevitablemente un componente de reivindicación, pero para respetar un contenido mínimo del derecho fundamental que se ejercita (máxime si se trata de su ejercicio por una asociación profesional) se habrá de diferenciar entre la reivindicación meramente profesional, social o económica de la netamente sindical o política, pues en otro caso toda reunión profesional resultaría *per se* excluida del ejercicio del derecho y, por ende, se dejaría vacío de todo contenido el derecho esencial que se examina.

**QUINTO** .- Dos últimas consideraciones han de efectuarse aún como fundamento de la decisión del presente proceso.

La primera, atañe a los antecedentes que se alegaron por la defensa de la Asociación recurrente en el acto de la vista ante este Tribunal. Se expresó en tal sentido por la parte actora, que en varias ocasiones anteriores, cuya acreditación documental aportó en ese momento, se autorizaron por la Administración sendas manifestaciones convocadas por la misma Asociación, con idénticos objetivos y fines, sin que en esta nueva ocasión la Administración fundamente cual es el elemento diferenciador con tales antecedentes. Y, en efecto, así se desprende de dichos documentos. No queremos decir con esto que la Administración se encuentre vinculada siempre, en todo caso, a dichos antecedentes, sino que para que la modificación de su reiterado criterio anterior se encuentre debidamente justificada, debería contenerse en la resolución ahora impugnada una motivación concreta en tal sentido que no se advierte exista en el acto objeto del presente recurso.

Y, finalmente, si tal motivación quiere deducirse de la oportunidad (o, por mejor decir, la inoportunidad) en la elección de la fecha de la convocatoria, coincidente con el periodo electoral, a que se hizo alusión por la Abogacía del Estado en el acto de la vista oral, tampoco puede atenderse a este motivo, pues el Tribunal Constitucional ya se ha pronunciado sobre esta cuestión en varias ocasiones para descartar rotundamente dicha coincidencia temporal como motivo de exclusión del ejercicio del derecho fundamental que nos ocupa en una ponderación concreta de los derechos de reunión y participación política. Es exponente de tal doctrina constitucional la STC 170/2008, de 15 de diciembre (luego reiterada en la STC 96/2010, de 16 de diciembre ), en la que puede leerse:

*"...como ha reiterado este Tribunal, resulte insuficiente para justificar la modulación o prohibición del citado derecho la mera sospecha o la simple posibilidad de que se produzca la perturbación de otros bienes o derechos protegidos constitucionalmente (por todas, STC 163/2006, de 22 de mayo , FJ 2),.... .hemos declarado que en rigor, en el ámbito de los procesos electorales, sólo en casos muy extremos cabrá admitir la posibilidad de que un mensaje tenga capacidad suficiente para forzar o desviar la voluntad de los electores, dado el carácter íntimo de la decisión del voto y los medios legales existentes para garantizar la libertad del sufragio" ( STC 136/1999, de 20 de julio , FJ 16). Si esta aseveración se ha realizado en relación con manifestaciones llevadas a cabo por las propias formaciones políticas presentes en la contienda electoral, cuanto más cabe afirmarlo de una agrupación*





de personas que se reúnen con la finalidad del intercambio o exposición de ideas, la defensa de intereses o la publicidad de problemas y reivindicaciones, y no con la intención de la captación de sufragios, objetivo que, junto a la identificación de los sujetos que pueden realizar la campaña electoral, definen la misma (art. 50.2 de la Ley Orgánica del régimen electoral general: LOREG).

No cabe duda que las opiniones derivadas de ese intercambio, exposición, defensa o reivindicación pueden llegar a influir en el ciudadano, pero dicha situación sólo puede ser contemplada como "una mera sospecha o una simple posibilidad". De ahí que sólo cuando se aporten razones fundadas, en expresión utilizada por el art. 21.2 CE, sobre el carácter electoral de la manifestación, es decir, cuando su finalidad sea la captación de sufragios (art. 50.2 LOREG) y ésta no haya sido convocada por partidos, federaciones, coaliciones o agrupaciones, únicas personas jurídicas que pueden realizar campaña electoral junto a sus candidatos (art. 50.3 LOREG), podrá desautorizarse la misma con base en dicho motivo. De lo contrario, como apunta el Fiscal, podríamos llegar al absurdo de que durante la campaña electoral estuvieran absolutamente prohibidas todas las manifestaciones.

Debe tenerse presente que el principio del pluralismo político se encuentra fuertemente vinculado con el derecho de libertad de expresión del que, como ya hemos puesto de relieve, es manifestación colectiva el derecho de reunión, siendo éste, al igual que la mencionada libertad, un derecho que coadyuva a la formación y existencia "de una institución política, que es la opinión pública, indisolublemente ligada con el pluralismo político" ( STC 12/1982, de 31 de marzo, FJ 3), de forma tal que se convierte en una condición previa y necesaria para el ejercicio de otros derechos inherentes al funcionamiento de un sistema democrático, como lo son precisamente los derechos de participación política de los ciudadanos. Como afirmaba la STC 101/2003, de 2 de junio, "sin comunicación pública libre quedarían vaciados de contenido real otros derechos que la Constitución consagra, reducidas a formas huecas las instituciones representativas y absolutamente falseado el principio de legitimidad democrática que enuncia el art. 1.2 CE, que es la base de toda nuestra ordenación jurídico-política (por todas STC 6/1981, de 16 de marzo; en el mismo sentido SSTC 20/1990, de 15 de febrero, y 336/1993, de 15 de noviembre)" ( STC 9/2007, de 15 de enero, FJ 4).

No puede admitirse, por tanto, que la manifestación convocada por el Colectivo Autónomo de Trabajadores-Mossos d'Esquadra (CAT-ME) se prohíba por su "posible" incidencia en el proceso electoral. Y ello no sólo por las dudas que hace explícitas la propia Junta Electoral Provincial de Barcelona en su acuerdo, al utilizar la expresión "al poder tenir incidència sobre el procés electoral", sino porque en sí es dudoso que tenga capacidad suficiente para influir en las decisiones de los electores. Pues bien en tales circunstancias, debe favorecerse el ejercicio del derecho de reunión aún en detrimento de otros derechos, en especial los de participación política, no sólo por significarse como un derecho esencial en la conformación de la opinión pública, sino por la necesidad de su previo ejercicio para una configuración de la misma libre y sólida, base indispensable para el ejercicio de los mencionados derechos. Por este motivo, el ejercicio del derecho de reunión, del que el derecho de manifestación resulta una vertiente, debe prevalecer, salvo que resulte suficientemente acreditado por la Administración y, en su caso, por los Tribunales, que la finalidad principal de la convocatoria es la captación de sufragios.....".

**SEXTO** .- De cuanto se ha expuesto en los fundamentos anteriores se concluye que procede la estimación del recurso interpuesto y la declaración de nulidad de pleno Derecho de la resolución objeto del presente recurso, siendo las costas procesales de imposición obligada a la Administración demandada al haberse estimado íntegramente el recurso, de conformidad con lo dispuesto en el vigente art. 139 de la LJCA .

Por todo lo anterior, en el nombre de S.M. el Rey y por la autoridad que nos confiere el Pueblo Español.

## FALLAMOS

Que **estimamos** el recurso interpuesto por el Procurador de los Tribunales don Domingo José Collado Molinero, en nombre y representación de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), contra la resolución de la Delegación del Gobierno de Madrid de fecha 27 de octubre de 2015 que acuerda "que no se celebre la manifestación convocada por don Juan Pedro en calidad de Subsecretario de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), en la ciudad de Madrid, para el día 14 de noviembre de 2015, cuyo inicio estaba previsto a la 12:00 horas, con una duración de dos horas"; resolución que declaramos nula por no ser ajustada a Derecho y vulnerar el derecho fundamental de reunión y manifestación de los miembros de la Guardia Civil, revocando la prohibición de la manifestación del próximo día 14 de noviembre de 2015 comunicada por la Asociación recurrente, que podrá celebrar en la forma solicitada. Se imponen las costas a la Administración.

Esta resolución es firme al no haber contra ella recurso ordinario alguno.

Así, por esta nuestra sentencia, juzgando, lo pronunciamos mandamos y firmamos.



**PUBLICACIÓN.** - Leída y publicada ha sido la anterior sentencia, el mismo día de su fecha, por el Ilmo. Sr. Magistrado Don Francisco Javier González Gragera, Ponente que ha sido de la sentencia, en el mismo día de su fecha, de lo que como Secretario, doy fe.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ