



**EUROPEAN COMMITTEE OF SOCIAL RIGHTS
COMITÉ EUROPÉEN DES DROITS SOCIAUX**

22 November 2023

Case Document No. 2

**European Organisation of Military Associations and Trade Unions (EUROMIL)
v. Spain**
Complaint No. 219/2022

**SUBMISSIONS OF THE GOVERNMENT
ON THE MERITS
(Original in Spanish)**

Registered at the Secretariat on 15 November 2023



MINISTERIO
DE JUSTICIA

ABOGACÍA GENERAL DEL ESTADO

SUBDIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS
CONSTITUCIONALES Y DERECHOS HUMANOS

ÁREA DE DERECHOS HUMANOS

AL COMITÉ EUROPEO DE DERECHOS SOCIALES

OBSERVACIONES SOBRE EL FONDO

**RECLAMACIÓN COLECTIVA
nº 219/2022**

**European Organisation of Military Associations and Trade Unions (EUROMIL)
v. Spain**

CORREO ELECTRÓNICO:
aetedh@mjusticia.es

C/ SAN BERNARDO, 45
28015 MADRID
TEL.: 91 390.45.11

Índice

I.	Antecedentes procedimentales.....	4
II.	Respuesta a las quejas planteadas por la reclamación colectiva.....	4
A.	Consideración preliminar.....	4
B.	Derecho a organizarse, art. 5 CSE(r).....	6
1.	Resumen de la queja.....	6
2.	Normativa internacional relevante.....	7
a)	Carta Social Europea.....	7
b)	Otra normativa relevante.....	7
3.	Jurisprudencia relevante.....	9
4.	Normativa española relevante sobre el derecho de los miembros de las FFAA y de la GC a formar asociaciones profesionales.....	10
c)	Constitución Española y legislación general sobre libertad sindical.....	10
d)	Normativa relativa a las fuerzas armadas.....	12
i.	Creación, composición y funcionamiento.....	16
ii.	Atribuciones, medios y garantías.....	19
	<input type="checkbox"/> Derechos.....	19
	<input type="checkbox"/> Medios, locales y ayudas.....	21
	<input type="checkbox"/> Representación institucional.....	24
	<input type="checkbox"/> Legitimación procesal para recurrir en defensa de los intereses colectivos profesionales de los miembros de las FFAA.....	25
	<input type="checkbox"/> Otras garantías.....	26
e)	Normativa relativa a la Guardia Civil.....	27
i.	Creación, composición y funcionamiento.....	30
ii.	Atribuciones, medios y garantías.....	34
	<input type="checkbox"/> Derechos.....	34
	<input type="checkbox"/> Medios, locales y ayudas.....	36
	<input type="checkbox"/> Representación institucional.....	40
	<input type="checkbox"/> Legitimación procesal para recurrir en defensa de los intereses colectivos profesionales de los miembros de las FFAA.....	41
5.	Aplicación al caso concreto.....	41
a)	Las restricciones en materia de negociación colectiva y conflictos colectivos cumplen los requisitos de la CSEr, en particular del art. G.....	41
i.	Previsión legal.....	42
ii.	Finalidad legítima.....	43
iii.	Proporcionalidad.....	47
C.	Derecho a la negociación colectiva y huelga.....	52
1.	Resumen de la queja.....	52
2.	Normativa internacional relevante.....	53
a)	Carta Social Europea.....	53
b)	Otra normativa relevante.....	54
3.	Doctrina relevante del Comité.....	54
a)	Promoción de consultas paritarias.....	54
b)	el establecimiento de procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores u organizaciones de empleadores, por una parte, y organizaciones de trabajadores.....	55
c)	Posibilidad de restricción ex art. G de la CSE(r).....	56
4.	Normativa española relevante sobre el derecho de los miembros de las FFAA y de la GC de participación, consulta y concertación colectiva.....	57
a)	Constitución Española y legislación general sobre libertad sindical.....	57

b)	Normativa de las Fuerzas Armadas: Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas	57
i.	Composición y funcionamiento.	58
ii.	Funciones.	60
iii.	Medios y garantías para su debido funcionamiento.	61
	<input type="checkbox"/> Estructura administrativa de apoyo al Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas.....	62
	<input type="checkbox"/> Garantías de los representantes de las asociaciones profesionales en el Consejo.	63
c)	Normativa de la Guardia Civil: Consejo de la Guardia Civil.....	65
i.	Composición y funcionamiento.	65
ii.	Funciones.	68
iii.	Medios y garantías para su debido funcionamiento.	70
	<input type="checkbox"/> Estructura administrativa de apoyo al Consejo de la Guardia Civil.....	70
	<input type="checkbox"/> Garantías de los representantes de las asociaciones profesionales en el Consejo.	70
5.	Aplicación de la normativa y jurisprudencia examinada al caso concreto.	71
d)	Las restricciones en materia de negociación colectiva y conflictos colectivos cumplen los requisitos de la CSEr, en particular del art. G.....	71
i.	Previsión legal y finalidad legítima.	72
ii.	Proporcionalidad.	73
	<input type="checkbox"/> En relación al art. 6, para. 1 y 2 de la CSE(r).....	74
	<input type="checkbox"/> En relación al derecho de huelga.	80
D.	Sobre la alegación de discriminación.	86
i.	Resumen de la queja.	86
ii.	Contestación a las alegaciones del reclamante.....	87
	SUPlico.....	90
	ANEXOS.....	91

I. Antecedentes procedimentales.

1. Mediante carta de 18 de enero de 2023, el Comité al que nos honra dirigirnos nos dio traslado de la Reclamación Colectiva nº 219/2022, European Organisation of Military Associations and Trade Unions (EUROMIL) v. Spain.
2. Mediante carta de 21 de septiembre, el Comité nos dio traslado de su decisión de 12 de septiembre admitiendo la citada reclamación, y confiriéndonos plazo para realizar observaciones sobre el fondo del asunto.
3. De conformidad con dicho plazo conferido, se procede a formular las presentes observaciones, por las que se interesa que la Reclamación sea desestimada.

II. Respuesta a las quejas planteadas por la reclamación colectiva.

A. Consideración preliminar.

4. Con carácter previo, queremos aclarar una serie de cuestiones sobre ciertos aspectos que se constatan a lo largo de toda la reclamación, así como avanzar el contenido de las presentes observaciones.
5. En primer lugar, del contenido de las diversas quejas que EUROMIL hace sobre la supuesta vulneración, por parte de España, de los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas (en adelante, “FFAA”) y de la Guardia Civil (en adelante, “GC”) se constata la existencia de recurrentes ambigüedades y ausencia de prueba que las respalden.
6. Decimos ambigüedades, cuando no contradicciones, porque en ocasiones la queja parece plantear que lo que vulnera la Carta Social no es la legislación española, sino una práctica que no se ajusta a la misma. Por ejemplo cuando dice que: “*Organic Law 9/2011 foresees the Committee of Personnel, through which military associations have*

the right to be heard on the issues of their members; Organic Law 11/2007 foresees the Council of the Civil Guard, through which professional associations of the Civil Guard have the right to be heard on the issues of their members (see supra). EUROMIL argues that said provisions have not been implemented into practice”. Así parece que la reclamación se basa no en que la legislación española vulnera el art. 5 o 6 de la CSE(r), sino que desde el Estado no se da adecuada aplicación a las normas democráticamente aprobadas. Específicamente así queda claro de sus quejas en relación art. 6 (The Organic Law 9/2011 on the rights and duties of members of the Armed Forces foresees that the right for military associations to be heard on the issues of the professional, remuneration and social status of their members takes place in the Committee of Personnel of the Armed Forces, (...) However, EUROMIL highlights that this right is not currently respected in practice, and Spain is not promoting a fair and equal joint consultation)

7. En otras ocasiones, sin embargo, de manera contradictoria, parece aludir a la normativa, no tanto como vulneradora de derechos sino como insuficiente (“are insufficient for the protection of the rights of military personnel. In fact, the current regulation of the right of professional association does not allow for an active and effective defence of the legitimate rights and interests of the military in Spain”).
8. En cualquier caso, el grueso de las quejas se basa en que los derechos de los militares o de los miembros de la Guardia Civil, pese al amplio reconocimiento de derechos en su respectiva normativa reguladora, no se están respetando o implementando “*in practice*”. Pero lo grave es que la reclamación colectiva no ofrece prueba alguna de en qué consiste dicha práctica, ni siquiera ofrece ejemplos concretos de los que se pueda colegir dicha práctica colectiva contraria a la Carta.
9. En este punto debe recordarse que, como señala el Comité, las reclamaciones colectivas deben venir acompañadas de prueba; y también cabe destacar que la existencia de incumplimientos puntuales de la legislación, aunque sean variados, no equivale a una práctica colectiva que pueda ser objeto de una reclamación colectiva

10. Solamente esto debería, per se, llevar a la desestimación, cuando no inadmisión por manifiesta falta de fundamento, de las quejas planteadas por EUROMIL
11. Por lo demás, y por el debido respeto al Comité al que nos honra dirigirnos y al sistema de reclamaciones colectivas establecido por el Protocolo Adicional de 9 de noviembre de 1995, ofreceremos a continuación un análisis sistemático de la legislación y la práctica española en lo que se refiere a las asociaciones profesionales de militares y guardias civiles así como a los sistemas para posibilitar el diálogo colectivo en defensa de sus intereses con la Administración. Todo ello para evidenciar que las restricciones a los derechos y libertades sindicales establecidos para los miembros de dichos cuerpos reúnen todos los requisitos que prevé el art. G de la CSE(r) para su licitud.
12. En cualquier caso, dicha información se amplía y detalla en los informes que al efecto se han remitido desde el Ministerio de Defensa, en lo relativo a las Fuerzas Armadas, y del Ministerio del Interior, en lo tocante a la Guardia Civil. Y en todo caso damos pro reproducido íntegramente el contenido de dichos informes y sus anexos, a los cuales nos remitimos.

B. Derecho a organizarse, art. 5 CSE(r).

1. Resumen de la queja.

13. La queja de la entidad reclamante se puede resumir en las siguientes manifestaciones de la reclamación.

“EUROMIL argues that Spain has violated, and is continuing to violate, Article 5 of the ESC as the limited form of workers' representation through the existing professional military associations does not constitute a satisfactory implementation of the said Article”

“EUROMIL argues that said provisions have not been implemented into practice. The right to freedom of association is theoretically granted to military personnel, however, the role and competences of military associations have been extremely restricted”

“In this regard, contrary to what stated by the Spanish government, the Organic Law 9/2011, in relation to Armed Forces personnel, and the Organic Law 11/2007, in relation to Civil Guard personnel, are insufficient for the protection of the rights of military personnel. In fact, the current regulation of the right of professional association does not allow for an active and effective defence of the legitimate rights and interests of the military in Spain, thus depriving military representative associations of expressing their demands on working conditions and pay in an appropriate and effective manner.”

“EUROMIL argues that the lack of effective protection for the Armed Forces stems from the non-binding participation in the Committee of Personnel and from the fact that the body is fully controlled by the Ministry of Defence. The composition of the Committee is designed in such a way that it pivots on the presence of the associative representatives in a collegiate body, dependent on, and controlled by, the Ministry of Defence. By means of the said framework, military professional associations are not consulted, and the opinions submitted to the Committee of Personnel are not taken into account. Therefore, the role and competences of military associations have been extremely restricted. The same situation applies to the Civil Guard, fully controlled by the Ministries of Interior and Defence”

2. Normativa internacional relevante.

a) Carta Social Europea.

14. Article 5 – The right to organise.

With a view to ensuring or promoting the freedom of workers and employers to form local, national or international organisations for the protection of their economic and social interests and to join those organisations, the Parties undertake that national law shall not be such as to impair, nor shall it be so applied as to impair, this freedom. The extent to which the guarantees provided for in this article shall apply to the police shall be determined by national laws or regulations. The principle governing the application to the members of the armed forces of these guarantees and the extent to which they shall apply to persons in this category shall equally be determined by national laws or regulations.

b) Otra normativa relevante.

15. En este punto, debe traerse a colación lo dispuesto en el art. 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos, de acuerdo con el cual:

“1. Everyone has the right to freedom of peaceful assembly and to freedom of association with others, including the right to form and to join trade unions for the protection of his interests.

2. No restrictions shall be placed on the exercise of these rights other than such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society in the interests of national security or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals or for the protection of the rights and freedoms of others. This Article shall not prevent the imposition of lawful restrictions on the exercise of these rights by members of the armed forces, of the police or of the administration of the State.”

16. No obstante, debe recordarse que en fecha 4 de octubre de 1979, en el momento de depositar el Instrumento de ratificación del Reino de España del Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales, hecho en Roma el 4 de noviembre de 1950, y enmendado por los Protocolos adicionales números 3 y 5, de 6 de mayo de 1963 y 20 de enero de 1966, España, de conformidad con el artículo 64 del Convenio, se reservó la aplicación del artículo 11 CEDH 1950, libertad de reunión y asociación, en los términos siguientes:

“Article 11, insofar as it may be incompatible with Articles 28 and 127 of the Spanish Constitution.”¹

17. Para la reclamación que aquí nos ocupa, dicha reserva exige extraer dos consecuencias:

- No resulta completamente aplicable a la situación de dichos derechos respecto al personal militar en España la doctrina afirmada en las sentencias del TEDH en relación con el art. 11, y en particular la sentada por la Sentencia de 2 de octubre de 2014 (asuntos Matelly c. Francia y ADEFDROMIL c. Francia) — en las que examinó la prohibición de la constitución y pertenencia a sindicatos establecida en la legislación francesa para los miembros de su Gendarmería a la luz del artículo 11 del Tratado (regla, por lo demás, acerca de la que Francia

¹ <https://www.coe.int/en/web/conventions/concerning-a-given-state-or-the-european-union-?module=declarations-by-state&territoires=&codeNature=0&codePays=SPA&numSte=005&enVigueur=true&ddateDebut=05-05-1949&ddateStatus=11-09-2023>

no hizo hecho reserva alguna, al contrario que España)—, para constituir óbice suficiente con que rebatir las referidas restricciones impuestas por la legislación española sobre los derechos de sindicación y huelga.

- Y por otro lado, cabe reconocer a España un mayor margen de apreciación en materia de restricciones a los derechos de sindicación y huelga de miembros de las FFAA y de la GC, al menos en relación a otros Estados que no han efectuado reservas similares.

3. Jurisprudencia relevante.

- 18.** De acuerdo con diversas decisiones del Comité, el artículo 5 de la Carta permite a los Estados Partes imponer restricciones a los miembros de las fuerzas armadas y les concede un amplio margen de apreciación a este respecto, con sujeción a los términos establecidos en el artículo G de la Carta². Sin embargo, estas restricciones no pueden llegar al extremo de suprimir por completo el derecho de sindicación, como la prohibición general de las asociaciones profesionales de carácter sindical y de la afiliación de dichas asociaciones a federaciones/confederaciones nacionales
- 19.** El artículo 5 de la Carta permite que la legislación nacional exija que las asociaciones profesionales de policía estén compuestas exclusivamente por miembros del cuerpo de policía³. La situación es conforme con el artículo 5 cuando los miembros del servicio de policía no tienen derecho a constituir sindicatos, pero se les concede el derecho a crear asociaciones profesionales con características y competencias similares a las de los sindicatos⁴.

² European Council of Trade Unions (CESP) v. France, Complaint No.101/2013, decision on the merits of 27 January 2016, §80

³ European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal, Complaint No. 11/2001, decision on the merits of 22 May 2002, §35

⁴ European Confederation of Police (EuroCOP) v. Ireland, Complaint No. 83/2012, decision on the admissibility and merits of 2 December 2013, §77

20. De ello se desprende, en primer lugar, que el personal de policías y cuerpos de seguridad debe poder constituir o afiliarse a verdaderas organizaciones para la protección de sus intereses materiales y morales y, en segundo lugar, que dichas organizaciones deben poder beneficiarse de la mayoría de las prerrogativas sindicales⁵. Por prerrogativas sindicales básicas se entiende el derecho a expresar reivindicaciones en relación con las condiciones de trabajo y la remuneración, el derecho de acceso al lugar de trabajo, así como el derecho de reunión y de expresión.
21. Específicamente respecto de las Fuerzas Armadas, el Comité ha sentado que el artículo 5 de la Carta permite a los Estados Partes imponer restricciones a los miembros de las fuerzas armadas y les concede un **amplio margen de apreciación a este respecto**, con sujeción a los términos establecidos en el artículo G de la Carta⁶.

4. Normativa española relevante sobre el derecho de los miembros de las FFAA y de la GC a formar asociaciones profesionales.

c) Constitución Española y legislación general sobre libertad sindical.

22. El artículo 8 de la Constitución⁷ establece la función constitucionalmente atribuida a las Fuerzas Armadas y su sometimiento a la Constitución:

Artículo 8

1. Las Fuerzas Armadas, constituidas por el Ejército de Tierra, la Armada y el Ejército del Aire, tienen como misión garantizar la soberanía e independencia de España, defender su integridad territorial y el ordenamiento constitucional.

2. Una ley orgánica regulará las bases de la organización militar conforme a los principios de la presente Constitución.

⁵ European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal, Complaint No. 11/2001, decision on the merits of 22 May 2002, §26

⁶ European Council of Trade Unions (CESP) v. France, Complaint No.101/2013, decision on the merits of 27 January 2016, §80

⁷ [https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/\(1\)/con](https://www.boe.es/eli/es/c/1978/12/27/(1)/con)

- 23.** El artículo 28 de la Constitución, al establecer como derecho fundamental el de la Libertad sindical, permite que el legislador pueda restringir dicho derecho, entre otros, a los Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar:

“Artículo 28

1. Todos tienen derecho a sindicarse libremente. La ley podrá limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados o a los demás Cuerpos sometidos a disciplina militar y regulará las peculiaridades de su ejercicio para los funcionarios públicos. La libertad sindical comprende el derecho a fundar sindicatos y a afiliarse al de su elección, así como el derecho de los sindicatos a formar confederaciones y a fundar organizaciones sindicales internacionales o a afiliarse a las mismas. Nadie podrá ser obligado a afiliarse a un sindicato.

2. Se reconoce el derecho a la huelga de los trabajadores para la defensa de sus intereses. La ley que regule el ejercicio de este derecho establecerá las garantías precisas para asegurar el mantenimiento de los servicios esenciales de la comunidad.”

- 24.** Por otro lado, y por la relevancia que luego se dirá, el art. 22 de la Constitución reconoce el derecho de asociación:

“Artículo 22

1. Se reconoce el derecho de asociación.

2. Las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito son ilegales.

3. Las asociaciones constituidas al amparo de este artículo deberán inscribirse en un registro a los solos efectos de publicidad.

4. Las asociaciones sólo podrán ser disueltas o suspendidas en sus actividades en virtud de resolución judicial motivada.

5. Se prohíben las asociaciones secretas y las de carácter paramilitar.”

25. Por otra parte, el derecho a la libertad sindical se desarrolla por la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical⁸, cuya exposición de motivos expone que:

“Se fija el ámbito subjetivo de la Ley, incluyendo a todos los trabajadores por cuenta ajena, lo sean o no de las Administraciones públicas. Únicamente quedan exceptuados del ejercicio del derecho los miembros de las Fuerzas e Institutos Armados de carácter militar, así como los Jueces, Magistrados y Fiscales, mientras se hallen en activo; excepción que se sigue en función de la literalidad del artículo 28, 1, y el artículo 127, 1, de la Constitución. Se remite a una norma específica la regulación del derecho de las Fuerzas de Seguridad e Institutos Armados de carácter civil”

26. Y en este sentido artículo 1, apartado 3 señala que:

“Quedan exceptuados del ejercicio de este derecho los miembros de las Fuerzas Armadas y de los Institutos Armados de carácter militar”.

d) Normativa relativa a las fuerzas armadas.

27. Como señala el informe del Ministerio de Defensa que adjuntamos al presente escrito, la normativa y jurisprudencia española, a partir de la aprobación de la Constitución, fue evolucionando hacia un progresivo reconocimiento en favor del asociacionismo militar que se consagra definitivamente por la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas⁹ (en adelante “LO 9/2011”).

28. La Exposición de Motivos deja claro que el legislador español ha querido sentar el principio del reconocimiento a los militares de los Derechos Fundamentales reconocidos en la Constitución, sin más limitaciones que las indispensables para garantizar el correcto funcionamiento de las Fuerzas Armadas (“FFAA”):

“Los miembros de las Fuerzas Armadas gozan de los derechos fundamentales y libertades públicas de aplicación general a todos los ciudadanos y las limitaciones para su ejercicio deben ser proporcionadas y respetuosas con su contenido esencial. Se deben

⁸ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1985/08/02/11/con>

⁹ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2011/07/27/9/con>

establecer con el objetivo de que las Fuerzas Armadas, manteniendo sus características de disciplina, jerarquía y unidad y el principio de neutralidad, estén en condiciones de responder a las exigencias en el ámbito de la seguridad y la defensa nacional.

Respecto a los deberes, que caracterizan la condición militar, son esenciales el de defender a España, el de cumplir las misiones asignadas en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Defensa Nacional y el de actuar conforme a las reglas de comportamiento del militar que se basan en valores tradicionales de la milicia y se adaptan a la realidad de la sociedad española y a su integración en el escenario internacional.

En función de los anteriores criterios, con esta ley se completa el estatuto de los miembros de las Fuerzas Armadas, sustentado en el adecuado equilibrio entre el ejercicio de derechos y la asunción de deberes, para hacer posible el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas y la aplicación del principio de eficacia predicable de toda Administración Pública, al que se refiere el artículo 103.1 de la Constitución, de especial consideración en el caso del militar que es depositario de la fuerza y debe estar capacitado y preparado para, a las órdenes del Gobierno, usarla adecuadamente.”

- 29.** Cabe destacar, entre los deberes de los miembros de la Fuerzas Armadas, derivada de las esenciales funciones del mantenimiento del orden y seguridad pública, y la defensa del Estado, el deber de disponibilidad permanente que establece el art. 22:

“Artículo 22. Disponibilidad, horarios, permisos y licencias.

Los militares estarán en disponibilidad permanente para el servicio. Las exigencias de esa disponibilidad se adaptarán a las características propias del destino y a las circunstancias de la situación.

(...)

Las necesidades del servicio prevalecerán sobre las fechas y duración de los permisos, vacaciones y licencias, si bien las limitaciones que se produzcan deberán ser motivadas.”

- 30.** Pero volviendo específicamente a los derechos de los miembros de las FFAA, y como una de las novedades de la LO 9/2011, y orientada a dicha finalidad, es la regulación de las asociaciones profesionales. Señala en este sentido la exposición de motivos, en su apartado II que:

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

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

Los militares pueden constituir y formar parte de asociaciones, de acuerdo con la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación. La remisión que efectuaba a las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por la Ley 85/1978, de 28 de diciembre, es sustituida por esta ley orgánica en la que se establecen las especialidades del derecho de asociación con fines profesionales fundamentándose en los artículos 8, 22 y 28 de la Constitución, con la interpretación que se deriva de la Sentencia del Tribunal Constitucional 219/2001, de 31 de octubre.

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

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

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

- 31.** Partiendo de ello, el art. 7 de la LO 9/2011 establece la finalidad y fundamento de las restricciones que en materia de libertad sindical se establece para los miembros de las FFAA, que son fundamentalmente: garantizar la neutralidad de las FFAA y de sus miembros, de un lado, y garantizar su adecuado funcionamiento, de otro. Así dispone:

“Artículo 7. Neutralidad política y sindical.

1. El militar está sujeto al deber de neutralidad política. No podrá fundar ni afiliarse a partidos políticos y mantendrá una estricta neutralidad pública en relación con la actuación de los partidos políticos.

2. El militar no podrá ejercer el derecho de sindicación y, en consecuencia, no podrá fundar ni afiliarse a sindicatos ni realizar actividades sindicales. Tampoco permitirá su ejercicio en el ámbito de las Fuerzas Armadas, salvo las que para el personal civil se contemplan en la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y demás legislación aplicable. En todo caso mantendrá su neutralidad en relación con la actuación de los sindicatos.

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

32. Pero, a cambio, sí se reconoce el derecho de asociación, al amparo de las reglas generales de dicho derecho fundamental, con las únicas salvedades expresamente establecidas en la LO 9/2011. Así dispone el art. 14:

“Artículo 14. Derecho de asociación.

1. Los militares tienen derecho a crear asociaciones y asociarse libremente para la consecución de fines lícitos, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación.

2. El ejercicio de este derecho cuando tenga como fin la defensa de sus intereses profesionales y los derechos establecidos en esta ley orgánica, se ajustará a lo dispuesto en el título III, capítulo I.

3. Las asociaciones de miembros de las Fuerzas Armadas no podrán llevar a cabo actividades políticas ni sindicales, ni vincularse con partidos políticos o sindicatos.”

33. Sin perder de vista dicha finalidad del legislador, analicemos los distintos aspectos acerca de la creación, funcionamiento y atribuciones y garantías de las asociaciones profesionales de los militares, que se regulan en el Título III de la LO 9/2011 (“Del ejercicio del derecho de asociación profesional”).

i. Creación, composición y funcionamiento.

34. Las reglas sobre creación y composición se pueden resumir en: a) los militares pueden asociarse, para la defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales a las asociaciones profesionales que se contemplan en la Ley, constituidas solamente por miembros de la carrera militar; b) Como consecuencia del principio del deber de neutralidad sindical, no se permite la asociación a otras organizaciones sindicales, pero a cambio sí se permite a las asociaciones profesionales de los militares agruparse entre sí, y con organizaciones internacionales de su mismo carácter; c) Su creación es libre (se contempla únicamente su deber de inscripción en un registro al efecto, siendo dicha inscripción un acto reglado dirigido únicamente a verificar si cumplen los requisitos legales) y su funcionamiento se rigen por las reglas que se han dado los asociados en sus Estatutos).

35. Reproducimos a estos efectos las siguientes reglas:

“Artículo 33. Finalidad, ámbito y duración.

1. Las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas que tengan como finalidad la promoción y defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales de sus asociados, se regirán por lo dispuesto en este título.

2. Además de la citada finalidad, podrán realizar actividades sociales que favorezcan el ejercicio de la profesión, la deontología militar y la difusión de la cultura de seguridad y defensa, pero no podrán interferir en las decisiones de política de seguridad y defensa, en el planeamiento y desarrollo de las operaciones militares y en el empleo de la fuerza.

3. Las asociaciones profesionales deberán respetar el principio de neutralidad política y sindical y no podrán incluir en su denominación ni en sus estatutos referencias políticas o ideológicas. Tampoco podrán tener vinculación con organizaciones políticas o sindicales, realizar conjuntamente con ellas pronunciamientos públicos ni participar en sus reuniones o manifestaciones.

4. Deberán tener ámbito nacional, se constituirán por tiempo indefinido y no podrán establecer su domicilio social en las unidades ni en las dependencias del Ministerio de Defensa.

5. En ningún caso estas asociaciones profesionales tendrán carácter lucrativo.

Artículo 34. Composición.

1. Para poder afiliarse a las asociaciones profesionales los miembros de las Fuerzas Armadas deberán encontrarse en cualquiera de las situaciones administrativas en las que, de acuerdo con la Ley de la carrera militar, estén sujetos al régimen general de derechos y deberes al no tener su condición militar en suspenso.

2. Los que pertenezcan a estas asociaciones podrán, tras su pase a retiro, permanecer afiliados a ellas con las limitaciones establecidas en esta ley, siempre que lo permitan sus correspondientes estatutos.

3. Los miembros de las Fuerzas Armadas sólo podrán afiliarse a las asociaciones de carácter profesional reguladas en este capítulo, las cuales únicamente se podrán agrupar entre ellas mismas. También podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter.

4. Los alumnos de la enseñanza militar de formación que no tengan la condición de militar profesional no podrán pertenecer a asociaciones profesionales.

5. Sólo se podrá estar afiliado a una asociación profesional de las reguladas en este capítulo.

Artículo 36. Inscripción de las asociaciones profesionales.

Las asociaciones para poder quedar incluidas en el ámbito de aplicación de este título, deberán inscribirse en el Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas, habilitado al efecto en el Ministerio de Defensa.

2. La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de sus promotores, que deberán depositar en dicho Registro el acta fundacional, sus estatutos y una relación de promotores y de quiénes de ellos representan a la asociación.

3. La solicitud de inscripción y los estatutos deberán ajustarse en su contenido a lo previsto en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación y en esta ley orgánica.

4. Sólo podrá denegarse la inscripción, mediante resolución motivada del Ministro de Defensa, cuando el acta fundacional de la asociación o sus estatutos no se ajusten a los requisitos establecidos en esta ley orgánica y en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación.

5. El plazo de inscripción en el Registro será de tres meses desde la recepción de la solicitud por el órgano competente. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa se entenderá estimada la solicitud de inscripción.

6. Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud de inscripción o en la documentación que la acompañe, se notificarán a los representantes de la asociación y se suspenderá el plazo para resolver sobre la inscripción, concediendo un nuevo plazo de veinte días para subsanar dichos defectos con indicación de que si así no lo hicieran se les tendrá por desistidos en su petición.

(...).

Artículo 37. Estatutos.

1. Los estatutos de cada asociación deberán contener:

a) Su denominación.

b) El domicilio y el ámbito nacional de su actividad.

c) Los fines y actividades de la asociación, descritos en forma precisa.

d) Los requisitos de sus miembros, entre los que deberá figurar el grupo o conjunto de militares que pueden afiliarse, así como modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados y, en su caso, las clases de éstos. Podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados.

A los efectos del artículo 48.2, deberá figurar si solo pueden pertenecer a la asociación miembros de una o varias categorías de oficiales, suboficiales o tropa o marinería, o de todas ellas.

e) Los derechos y obligaciones de los asociados y, en su caso, de cada una de las modalidades.

f) *Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación con pleno respeto al pluralismo.*

g) *Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimiento para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de cese, forma de deliberar, adoptar y ejecutar acuerdos y las personas o cargos para certificarlos, así como los requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos y el número de asociados necesarios para poder convocar sesiones o proponer asuntos en el orden del día.*

h) *El régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo.*

i) *El patrimonio inicial y los recursos económicos de los que podrá hacer uso.*

j) *Causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad.*

2. A estas asociaciones les serán de aplicación supletoria las normas establecidas en la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación, sobre funcionamiento, denominaciones, régimen interno, obligaciones documentales y contables, responsabilidad, modificación de los estatutos, disolución y liquidación de las asociaciones.

ii. *Atribuciones, medios y garantías.*

➤ *Derechos.*

36. El catálogo general de derechos y atribuciones de las asociaciones profesionales de militares se encuentra en el art. 40 de la LO 9/2011, sin más restricciones que las previstas en la Ley, en particular (art. 41) las necesarias para no impedir el correcto funcionamiento operativo de las FFAA.

“Artículo 40. Derechos de las asociaciones profesionales.

1. Las asociaciones profesionales inscritas en el Registro de Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas, tendrán derecho a:

a) Realizar propuestas, emitir informes y dirigir solicitudes y sugerencias relacionados con sus fines.

b) Asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, así como representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas.

c) Recibir información del Ministerio de Defensa sobre régimen de personal, protección social y sobre cualquier otro asunto que favorezca la consecución de sus fines estatutarios.

2. Las asociaciones que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 48.2, podrán:

a) Estar representadas en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas.

b) Contribuir por medio de informes o consultas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten al régimen de personal.

c) Presentar propuestas o realizar informes en relación con los asuntos que sean competencia del Consejo.

Artículo 41. Ejercicio.

El ejercicio del derecho de asociación profesional se realizará de tal modo que quede garantizado el cumplimiento de las misiones de las Fuerzas Armadas, el desarrollo de las operaciones, el código de conducta de sus miembros y los preceptos de esta ley.

37. No obstante, no se les permite el ejercicio del llamamiento a la huelga o la negociación colectiva como tal (en el sentido previsto en la legislación sobre libertad sindical). Con todo, sobre esta cuestión volveremos al analizar las quejas de la reclamación relativas al art. 6 CSEr.

“Artículo 42. Exclusiones.

1. Están excluidos del ámbito de actuación de las asociaciones profesionales el llamamiento al ejercicio del derecho de huelga, las acciones sustitutivas de la misma, 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 esta ley a los miembros de las Fuerzas Armadas, especialmente los regulados en los artículos 12 y 13.

2. Las asociaciones profesionales no podrán realizar actividades paramilitares ni ejercicios de formación e instrucción de ese carácter.”

➤ *Medios, locales y ayudas.*

38. La LO 9/2011 no solo contempla dichas atribuciones de las asociaciones profesionales sino que establece una serie de mecanismos para favorecer el ejercicio efectivo de sus funciones, en defensa de los intereses profesionales de los militares. Cabe destacar la obligación que se impone al Ministerio de Defensa y a las Delegaciones o Subdelegaciones de Defensa de posibilitar la difusión de anuncios y comunicaciones de las asociaciones profesionales y el deber de proporcionar locales para las reuniones que quieran celebrar las asociaciones.

“Artículo 44. Medios para las asociaciones.

1. En las unidades se habilitarán lugares y procedimientos adecuados para la exposición y difusión de los anuncios, comunicaciones o publicaciones de las asociaciones profesionales. El Ministerio de Defensa facilitará esa difusión a través de vías generales de comunicación electrónica.

2. En las Delegaciones y Subdelegaciones de Defensa se proporcionarán locales y medios adecuados para uso común de las asociaciones profesionales, mediante los acuerdos que se establezcan con las asociaciones que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 48.2.

3. En la aplicación de los apartados anteriores se tendrá en cuenta las limitaciones previstas en el artículo 41, en especial las relativas a las unidades en ejercicios y operaciones.

4. Las asociaciones no podrán utilizar locales pertenecientes o cedidos a organizaciones políticas o sindicales.

Artículo 45. Convocatoria y celebración de reuniones de las asociaciones.

1. Las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas podrán celebrar reuniones de acuerdo con sus estatutos y por sus propios medios, ateniéndose a la legislación de carácter general en la materia.

Las asociaciones podrán solicitar la utilización de los locales a los que se refiere el artículo anterior para realizar encuentros o reuniones de sus órganos de gobierno o grupos de trabajo. A efectos del control de seguridad, los representantes de la asociación comunicarán con la debida antelación la identificación de los asistentes.

2. Las asociaciones que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 48.2 podrán solicitar a los Delegados y Subdelegados de Defensa la utilización de locales, preferentemente en instalaciones de las propias Delegaciones o Subdelegaciones de Defensa, para la celebración de reuniones informativas destinadas a miembros de las Fuerzas Armadas. En el caso de que por la falta de disponibilidad de locales apropiados no fuera posible atender la solicitud, los Delegados o Subdelegados de Defensa gestionarán la utilización de locales adecuados que podrán estar ubicados en otras instalaciones del Ministerio de Defensa, que no sean unidades de la fuerza o del apoyo a la fuerza de los Ejércitos.

3. La solicitud de autorización para la celebración de reuniones informativas se dirigirá a los Delegados o Subdelegados de Defensa con una antelación mínima de setenta y dos horas. En ella se hará constar el lugar, fecha, hora y duración prevista, así como el objeto de la reunión. También figurarán los datos de los firmantes que acrediten la representación de la asociación para convocar la reunión, conforme a sus estatutos y, en su caso, la petición de local adecuado.

Si antes de las veinticuatro horas anteriores a la fecha de la celebración de la reunión la autoridad competente no formulase objeciones mediante resolución expresa, podrá celebrarse sin otro requisito posterior.

2. Las reuniones se realizarán fuera del horario habitual de trabajo, no podrán interferir en el funcionamiento de las unidades ni en la prestación de guardias o servicios y no se podrán convocar ni celebrar en el ámbito de los ejercicios u operaciones militares. Los convocantes de la reunión serán responsables de su normal desarrollo”

39. También la LO 9/2011 prevé los medios económicos con los que puede funcionar las asociaciones profesionales, contemplando que puedan ser apoyadas con fondos públicos:

“Artículo 35. Régimen económico.

3. Las asociaciones profesionales podrán financiarse a través de las cuotas de sus afiliados u otros recursos económicos que prevean sus estatutos.

En ningún caso podrán percibir donaciones privadas.

2. La percepción, en su caso, de subvenciones públicas se realizará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado y se regirá por lo dispuesto en la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones.

3. El régimen económico de las asociaciones profesionales estará sometido a los principios de transparencia y publicidad”.

40. Como señala el informe del Ministerio de Defensa que adjuntamos en aplicación del art. 35 LODDFAS, y haciéndose eco de diversas propuestas asociativas formuladas en el seno del COPERFAS, la Orden Ministerial 40/2022, de 7 de julio, de medidas de apoyo a las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas, con la finalidad de fomentar e impulsar la participación y actividad de las asociaciones profesionales, de facilitar la organización y su funcionamiento y, en general, el desarrollo de sus fines, contempla por primera vez la concesión de subvenciones a las asociaciones que tengan representación en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, lo que ha dado lugar a la primera convocatoria de ayudas públicas a dichas entidades, mediante Resolución 1/2022, de 8 de septiembre, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones a las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas para el año 2022.

41. La última convocatoria se ha efectuado por Resolución de 27 de marzo de 2023, de la Subsecretaría de Defensa, por la que se aprueba la convocatoria de subvenciones a las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas para el año 2023.¹⁰

➤ Representación institucional.

42. Una de las fundamentales atribuciones de las asociaciones profesionales de los militares para defender los intereses profesionales de sus miembros es el derecho a participar, siempre que reúnan ciertos requisitos de representatividad, en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, definido por la LO 9/2011 Consejo como el “órgano de participación de las asociaciones profesionales” (artículo 45).

43. Dado que esta cuestión es especialmente relevante para contestar a las quejas sobre vulneración del art. 6, nos remitimos a lo que luego se dirá.

44. No obstante, además, y como bien indica el informe del Ministerio de Defensa que adjuntamos, las funciones de representación institucional de las asociaciones profesionales no se acaban aquí, sino que también otras normas expresamente prevén su participación en otros órganos o foros para la defensa de sus intereses:

- Junta de Gobierno del Instituto Social de las Fuerzas Armadas (ISFAS): De acuerdo con lo previsto en el artículo 14.1 b), 8º del Real Decreto 1726/2007, de 21 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento General de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas, la Junta de Gobierno del ISFAS en su composición cuenta con un Vocal en representación de todas las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas con representación en el Consejo de Personal. Este único representante es elegido mediante acuerdo entre todas las asociaciones con representación en le COPERFAS.

¹⁰ En el BOE nº 77, de 31 de marzo se publica un anuncio con el extracto de dicha Resolución de la Subsecretaría de Defensa, de 27 de marzo de 2023, así como un enlace a través del que se puede acceder al texto completo de la convocatoria. Por Orden DEF/670/2022, de 7 de julio se establecen las bases reguladoras para la concesión de subvenciones a las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas (BOE nº 171, de 18 de julio de 2022).

- Comisión Interministerial: El Real Decreto 16/2019, de 25 de enero, por el que se crea y regula la Comisión Interministerial de coordinación y seguimiento de las medidas adoptadas por la Comisión de Defensa del Congreso de los Diputados, en su artículo 6.2 (redactado por Real Decreto 142/2021, de 9 de marzo) dispone lo siguiente: *“En función de los asuntos a tratar, la Presidencia de la Comisión Permanente también podrá convocar a las reuniones a otros representantes de la Administración General del Estado y de organismos públicos, así como a los representantes de las Asociaciones Profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas que tengan representación en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, que podrán participar con voz, pero sin voto”*. En virtud de ello, las asociaciones profesionales participan habitualmente desde marzo de 2021 en dicha Comisión, siendo en enero de 2023 la última ocasión en la que lo han hecho.
- Firmas de convenios con otras instituciones u organizaciones: Desde el año 2020 se cursa invitación a las asociaciones profesionales para que asistan a los actos protocolarios de firma de convenios con otras instituciones u organizaciones empresariales y dirigidos a potenciar la promoción interna o a facilitar la reincorporación a la vida civil del personal de tropa y marinería.
- Observatorio de la vida militar: El Observatorio de la vida militar, órgano colegiado de carácter asesor y consultivo, adscrito a las Cortes Generales, para el análisis permanente de la condición de militar y de la forma con que el Estado vela por los intereses de los miembros de las Fuerzas Armadas (art. 53.1 LODDFAS), convoca esporádicamente a las asociaciones profesionales de miembros de las fuerzas para conocer su punto de vista sobre la problemática relacionada con el estatuto y la condición de militar.
 - Legitimación procesal para recurrir en defensa de los intereses colectivos profesionales de los miembros de las FFAA.

45. Como detalladamente explica el informe de del Ministerio de defensa que adjuntamos, la jurisprudencia ha reconocido la legitimación de las asociaciones profesionales para

impugnar actos y disposiciones cuando así lo consideran oportuno en defensa de los intereses colectivos de los asociados.

46. Ejemplo de ello, además de las muchas otras sentencias que en el informe adjunto se citan, está la Sentencia del Tribunal Supremo 3ª de 12 de junio de 2012, en la que se resolvió el recurso planteado por la Asociación Unificada de Militares Españoles (AUME), frente al Real Decreto 684/2010, de 20 de mayo, por el que se aprobó el Reglamento de Honores Militares. Aquí, el Tribunal Supremo mantuvo que la asociación de militares recurrente podía

“legítimamente defender por los medios legales a su alcance los derechos fundamentales, profesionales o sociales de los miembros de las Fuerzas Armadas que consideraran vulnerados por normas o actos que emanasen de las Administraciones Públicas, como ocurrió en este supuesto al interponer este recurso frente al Real Decreto 684/2.010, que aprobó el Reglamento de Honores militares.

Y si esto es así, es, también, obvio que podían impugnar aquellos aspectos concretos del Real Decreto que podían afectar a derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas, como podía ser el de libertad religiosa, que, a su juicio, vulneraba la Disposición Adicional Cuarta del Real Decreto” (FJ 2).

47. Y esta línea se pronunció la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª), de 27 de abril de 2017, en la que además se estimaron las pretensiones de la Asociación Profesional de Suboficiales de las Fuerzas Armadas (ASFASPRO), y ni siquiera se cuestionó su legitimidad para recurrir el Real Decreto 924/2015, de 16 de octubre, por el que se aprobó el Estatuto del organismo autónomo Instituto de la Vivienda, Infraestructura y Equipamiento de la Defensa.

➤ Otras garantías.

48. Por último, y sin ánimo de ser exhaustivos, deben mencionarse otras garantías que también prevé la LO 9/2011.
49. Por un lado, la citada Ley Orgánica crea (art. 53 y ss.) el Observatorio de la Vida Militar como órgano colegiado, de carácter asesor y consultivo, adscrito a las Cortes Generales, para el análisis permanente de la condición de militar y de la forma con que el Estado

vela por los intereses de los miembros de las Fuerzas Armadas. Sus miembros son designados por mayoría absoluta del Congreso (5 miembros) y del Senado (4 miembros)

50. Entre sus funciones está:

- a) Efectuar análisis y propuestas de actuación sobre el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas por los miembros de las Fuerzas Armadas.
- b) Elaborar, de oficio o a petición de parte, informes y estudios sobre el régimen de personal y las condiciones de vida en las Fuerzas Armadas.
- c) Proponer medidas que ayuden a la conciliación de la vida profesional, personal y familiar de los militares.
- d) Promover la adaptación del régimen del personal militar a los cambios que se operen en la sociedad y en la función pública.

51. Y, por cerrar las garantías previstas en relación a las asociaciones profesionales, el art. 39 LO 9/2011 dispone que “La suspensión o disolución de las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas quedará sometida al régimen legal establecido para el derecho de asociación”

e) Normativa relativa a la Guardia Civil.

52. La Guardia Civil es un “Instituto armado de naturaleza militar” que, por condición de tal, queda excluido del ámbito de la libertad sindical previsto en el art. 28 CE y de la Ley Orgánica de libertad Sindical que lo desarrolla.

53. De acuerdo Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹¹, (LOFCS) respetando su organización y naturaleza militar originaria, se la ha encuadrado dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, junto con el Cuerpo Nacional de Policía (CNP), con una doble dependencia de los Ministros de Defensa e Interior, disponiendo en concreto el art. 9.b) de la citada Ley que

“La Guardia Civil, que es un Instituto Armado de naturaleza militar, dependiente del Ministro del Interior, en el desempeño de las funciones que esta Ley le atribuye, y del Ministro de Defensa en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que éste o el Gobierno le encomienden. En tiempo de guerra y durante el estado de sitio, dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa”

54. Asimismo, subrayando dicha naturaleza de instituto armado militar, con doble dependencia del Ministerio del Interior y del de Defensa, los art. 13 y 14 de la LOFCS disponen que:

“Artículo trece.

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

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

Artículo catorce.

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

2. Conjuntamente, los Ministros de Defensa e Interior dispondrán todo lo referente a la selección, formación, perfeccionamiento, armamento y despliegue territorial, y propondrán al Gobierno el nombramiento del titular de la Dirección General de la Guardia Civil, así como la normativa reguladora del voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma.

¹¹ <https://www.boe.es/eli/es/lo/1986/03/13/2/con>

3. El Ministro de Defensa dispondrá lo concerniente al régimen de ascensos y situaciones del personal, así como a las misiones de carácter militar que se encomienden a la Guardia Civil, ejerciendo, respecto al voluntariado especial para la prestación del servicio militar en la misma las competencias que normativamente le correspondan.”

55. Como señala el informe del Ministerio del Interior que adjuntamos (a cuya exposición sobre la naturaleza y regulación de la Guardia Civil nos remitimos), La configuración de la Guardia Civil conforme a la organización y los principios militares, viene dada, aparte de por razones históricas, por el ámbito de su actuación territorial prioritario, que incluso incluye el mar territorial, fuera de los grandes núcleos de población con la consiguiente dispersión de su personal por todo el territorio nacional, en pequeñas unidades, como fácilmente se desprende del artículo 11.2 de la LOFCS, buscando fortalecer su disciplina y eficacia, esta última, fuera de toda duda.

56. Y, debido al carácter esencial de sus funciones en el mantenimiento del orden público, la LOFCSE en su art. 5, impone a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo que incluye a la Guardia Civil, una dedicación plena:

“Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana”

57. De acuerdo con dichas previsiones, y buscando el debido equilibrio entre los derechos fundamentales de los miembros de la Guardia Civil y su naturaleza y funciones como instituto armado de carácter militar, el legislador español aprobó Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil¹² (en adelante “LODDGC”)

58. Dicha Ley parte, en su art. 2 de un reconocimiento amplio de los derechos de los miembros de la Guardia Civil:

¹² <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/10/22/11/con>

“Los Guardias Civiles son titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidos en la Constitución, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en ésta, en las disposiciones que la desarrollan y en la presente Ley Orgánica”

59. Y si bien, en lo tocante a la libertad sindical, se parte de una prohibición del derecho de sindicación y sus manifestaciones, tal y como se contempla en la LOLS, y así lo dispone el artículo 15.2 de la LOFCS y en los artículos 8, 9, 11, 12, 18, y demás coincidentes de la LODDGC; sin embargo, la LODDGC reconoce y permite las asociaciones profesionales y crea un órgano de concertación entre estas y de administración (el Consejo de la Guardia Civil), que palía en buena medida la prohibición de sindicación, sin detrimento de la organización y de la disciplina militar, y aseguramiento de las funciones ordinarias que la ley atribuye al Cuerpo, es decir la seguridad pública en un estado democrático.

60. Dado que las funciones y cometidos del Consejo de la Guardia Civil proceden ser examinadas con ocasión de la queja relativa al art. 6 CERr, a continuación analizaremos la regulación del asociacionismo profesional efectivamente reconocido a la Guardia Civil conforme a la LODDGC.

i. Creación, composición y funcionamiento.

61. Las reglas sobre creación y composición de las asociaciones provisionales de los guardias civiles se pueden resumir en: a) los guardias civiles pueden asociarse, para la defensa de los intereses profesionales, económicos y sociales a las asociaciones profesionales que se contemplan en la Ley, constituidas solamente por miembros del Cuerpo de la Guardia Civil; b) Como consecuencia del principio del deber de neutralidad sindical, no se permite la asociación a otras organizaciones sindicales, pero a cambio sí se permite a las asociaciones profesionales de los militares agruparse entre sí, y con organizaciones internacionales de su mismo carácter; c) Su creación es libre (se contempla únicamente su deber de inscripción en un registro al efecto, siendo dicha inscripción un acto reglado dirigido únicamente a verificar si cumplen los requisitos

legales) y su funcionamiento se rigen por las reglas que se han dado los asociados en sus Estatutos).

62. Reproducimos a estos efectos las siguientes reglas de la LODDGC:

“Artículo 9. Derecho de asociación.

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.

2. Las asociaciones de Guardias Civiles que no tengan fines profesionales, se registrarán por lo dispuesto en este artículo y por las normas generales reguladoras del derecho de asociación.

3. Las asociaciones de Guardias Civiles creadas con fines profesionales se regularán de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley, siendo de aplicación supletoria las normas generales reguladoras del derecho de asociación.

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.

Artículo 36. Ámbito, duración y finalidad de la asociación.

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.

En ningún caso estas asociaciones profesionales tendrán carácter lucrativo.

Artículo 39. Composición.

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

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

2. Los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil sólo podrán afiliarse a asociaciones profesionales formadas exclusivamente por miembros del propio Cuerpo. Dichas asociaciones no podrán agruparse con otras que, a su vez, no estén integradas exclusivamente por miembros del referido Cuerpo. No obstante, podrán formar parte de organizaciones internacionales de su mismo carácter.

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

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

Artículo 48. Constitución e inscripción de la asociación profesional.

1. Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles quedarán válidamente constituidas desde que se inscriban en el Registro de Asociaciones Profesionales habilitado al efecto en el Ministerio del Interior.

2. La inscripción se practicará a solicitud de cualquiera de los promotores, a la que se acompañará el texto de los estatutos y el acta fundacional, indicando quiénes de éstos actúan como representantes.

3. La inscripción sólo podrá denegarse cuando la composición de la asociación no se adecue a lo dispuesto en el artículo 39 o cuando los estatutos no cumplan los requisitos establecidos en esta Ley Orgánica o en los demás supuestos previstos en las normas reguladoras del derecho de asociación en general.

4. El plazo de inscripción en el Registro de Asociaciones Profesionales habilitado al efecto en el Ministerio del Interior será de tres meses desde la recepción de la solicitud en el órgano competente. Transcurrido dicho plazo sin que se haya notificado resolución expresa, se podrá entender estimada la solicitud de inscripción.

5. Cuando se adviertan defectos formales en la solicitud o en la documentación que la acompaña, se suspenderá el plazo para proceder a la inscripción y se abrirá el correspondiente para la subsanación de los defectos advertidos.

Artículo 49. Estatutos.

Los estatutos deberán contener los siguientes extremos:

a) La denominación.

b) El domicilio y el ámbito nacional de su actividad.

c) Los fines y actividades de la asociación, descritos de forma precisa.

d) Los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados y, en su caso, las clases de éstos. Podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados.

e) Los derechos y obligaciones de los asociados y, en su caso, de cada una de las modalidades.

f) Los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación.

g) Los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimiento para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de cese, forma de deliberar, adoptar y ejecutar acuerdos y las personas o cargos para certificarlos, así como los requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos, y el número de asociados necesarios para poder convocar sesiones o proponer asuntos en el orden del día.

h) El régimen de administración, contabilidad y documentación, así como la fecha de cierre del ejercicio asociativo.

i) El patrimonio inicial y los recursos económicos de los que podrá hacer uso.

j) Causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto, que no podrá desvirtuar el carácter no lucrativo de la entidad.”

ii. Atribuciones, medios y garantías.

➤ *Derechos.*

63. En defensa de los intereses de los asociados, la Ley reconoce a las asociaciones profesionales de guardias civiles un catálogo de derechos, que se amplían además en caso de tener el carácter de representativas. A estos efectos la LODDGC dispone:

“Artículo 38. Derechos de las asociaciones.

1. Las asociaciones profesionales legalmente constituidas tendrán derecho a realizar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con sus fines a las autoridades competentes en los términos que reglamentariamente se determinen.

2. Las asociaciones profesionales podrán asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, así como representarlos legítimamente ante los órganos competentes de las Administraciones Públicas en materias que afecten al ámbito profesional del Guardia Civil, salvo en aquellos supuestos en los que dicha representación esté excluida.

3. Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles podrán promover candidaturas para la elección de miembros del Consejo de la Guardia Civil y de cualesquiera otros órganos de participación o de representación que se establezcan, así como para la elección de miembros de los órganos de representación, gobierno y dirección de las mutualidades, asociaciones y restantes entes de previsión social y asistencial oficialmente constituidos por miembros de la Guardia Civil, cuando así lo prevea su normativa específica.

Artículo 44. Derechos de las asociaciones profesionales representativas.

1. Las asociaciones profesionales representativas deberán ser informadas y consultadas en el proceso de elaboración de proyectos normativos que afecten a las condiciones profesionales de los miembros de la Institución.

2. Igualmente, participarán, en su caso, en los grupos de trabajo o comisiones que se constituyan para el tratamiento de los aspectos profesionales.

4. Asimismo, podrán formular propuestas, elevar informes, dirigir peticiones y formular quejas a las autoridades competentes.

Artículo 45. Derechos de los representantes de las asociaciones profesionales representativas.

1. Reglamentariamente se regulará el acceso de los miembros de las asociaciones que formen parte del Consejo de la Guardia Civil y un representante designado por las asociaciones profesionales representativas que no formen parte de dicho Consejo, a los acuartelamientos e instalaciones para participar en actividades propias del asociacionismo profesional, que, en cualquier caso, exigirá previa comunicación al jefe de la unidad, centro u órgano, no pudiendo tales actividades interrumpir o menoscabar el normal funcionamiento de los servicios.

2. Igualmente, se regulará reglamentariamente el derecho de los representantes de las asociaciones que cuenten con vocales en el Consejo de la Guardia Civil a disponer de tiempo, horas mensuales y permisos para el desarrollo de actividades relacionadas con su condición.”

- 64.** Estos derechos se desarrollan y refuerzan por el Real Decreto 175/2022¹³, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del Cuerpo que detalla el contenido, entre otras cuestiones de:

- El derecho a presentar propuestas y dirigir peticiones relacionadas con los fines de las asociaciones a los que se refiere el artículo 36 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, ante las autoridades competentes (art. 3)
- El derecho a ser informadas y consultadas sobre los proyectos normativos.
- Prevé igualmente que las asociaciones participarán, en su caso, a través de sus representantes, en las comisiones o grupos de trabajo que se constituyan para el tratamiento de los aspectos profesionales de los miembros de la Guardia Civil (art. 8).

¹³ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/03/04/175>

- Señala igualmente que quienes sean representantes de estas asociaciones tendrán derecho a que se les entregue la información que precisen para poder desarrollar sus funciones en el seno de las reuniones previstas en los artículos 7 y 8; tal y como se desarrolla en el art. 9.
- Y asimismo el art. 10 prevé que las asociaciones representativas, a través de sus representantes, podrán formular propuestas, elevar informes, dirigir peticiones y formular quejas, a las autoridades competentes, que tengan relación con los fines de las asociaciones a los que se refiere el artículo 36 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre.

65. A su vez tales derechos se desarrollan igualmente por la Orden INT/656/2023¹⁴, de 19 de junio, por la que se desarrolla el Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del Cuerpo.

➤ Medios, locales y ayudas.

66. La LODDGC no solo contempla dichas atribuciones de las asociaciones profesionales sino que establece una serie de mecanismos para favorecer el ejercicio efectivo de sus funciones, en defensa de los intereses profesionales de los guardias civiles, siendo en este punto objeto de desarrollo por el Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del Cuerpo. Cabe destacar la obligación que se impone al Ministerio de posibilitar la difusión de anuncios y comunicaciones de las asociaciones profesionales y el deber de proporcionar locales para las reuniones que quieran celebrar las asociaciones.

¹⁴ <https://www.boe.es/eli/es/o/2023/06/19/int656/con>

67. En cuanto a la provisión de locales y medios para comunicarse con los Guardias Civiles a favor de las asociaciones profesionales, la LODDGC señala:

“Artículo 46. Medios para las asociaciones.

En todas las unidades, centros u órganos se habilitarán lugares adecuados para la exposición de los anuncios o comunicaciones de las asociaciones profesionales.

Artículo 47. Otros derechos.

1. Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles tendrán derecho a convocar y celebrar reuniones en centros oficiales de la Guardia Civil como parte del ejercicio del derecho de asociación profesional. Estas reuniones se realizarán fuera de las horas de trabajo y sin perturbar la marcha de los servicios. Su celebración requerirá solicitud previa al jefe de la unidad, centro u órgano, quien podrá denegarla, cuando considere que el servicio pueda verse afectado.

2. La autorización deberá solicitarse por escrito, con una antelación mínima de setenta y dos horas y en la misma se hará constar la fecha, hora y lugar de la reunión, y los datos de los firmantes que acrediten ostentar la representación de la asociación, conforme a sus estatutos, para convocar la reunión.

Si antes de las veinticuatro horas anteriores a la fecha de la celebración de la reunión la autoridad competente no formulase objeciones a la misma mediante resolución expresa, podrá celebrarse sin otro requisito posterior.

Los convocantes de la reunión serán responsables de su normal desarrollo.”

68. Y en desarrollo de lo anterior, el Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, de sus representantes y de los miembros del Consejo de la Guardia Civil elegidos en representación de los miembros del Cuerpo, precisa:

Artículo 5. Derecho a exponer anuncios o comunicaciones en espacios habilitados al efecto.

En todas las unidades, centros y organismos del Cuerpo se habilitarán espacios adecuados para la exposición de los anuncios o comunicaciones de las asociaciones profesionales, relativas a sus funciones.

Estos espacios se ubicarán, oídas las asociaciones profesionales usuarias, en zonas habituales de tránsito del personal en ellas destinado.

2. Por la Dirección General de la Guardia Civil, se potenciarán espacios electrónicos o telemáticos con la misma finalidad.

3. La propaganda y actos de campaña electoral se regirán por lo previsto en la normativa reguladora del régimen electoral del Consejo de la Guardia Civil.

Artículo 6. Derecho a convocar y a celebrar reuniones en centros oficiales de la Guardia Civil.

1. Las asociaciones profesionales de Guardias Civiles tendrán derecho a convocar y celebrar reuniones en centros oficiales de la Guardia Civil.

2. Para el ejercicio efectivo de este derecho, estas reuniones deberán cumplir los siguientes requisitos:

a) Estar dirigidas al personal de la Guardia Civil.

b) Tener una finalidad informativa, acerca de las actividades propias del asociacionismo, o formativa respecto de las funciones del Cuerpo.

c) Realizarse fuera de las horas de trabajo y sin que se perturbe la marcha de los servicios.

d) Su celebración requerirá solicitud previa al jefe de la unidad, centro u órgano, quien podrá denegarla, cuando considere que el servicio pueda verse afectado.

3. La autorización deberá solicitarse por escrito, con una antelación mínima de setenta y dos horas y en la misma se hará constar la fecha, hora y lugar de la reunión, y los datos de los firmantes que acrediten ostentar la representación de la asociación, conforme a sus estatutos, para convocar la reunión.

Si antes de las veinticuatro horas anteriores a la fecha de la celebración de la reunión la autoridad competente no formulase objeciones a la misma mediante resolución expresa, podrá celebrarse sin otro requisito posterior.

4. Los convocantes de la reunión serán responsables de su normal desarrollo.

5. *Las actividades formativas que se desarrollen no tendrán carácter oficial ni se considerarán convocadas o promovidas por la Guardia Civil.*

Las personas ajenas al Cuerpo podrán participar como ponentes y se podrá invitar, en calidad de asistentes, a miembros de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

6. *El acceso al centro de quienes participen se realizará de acuerdo con las normas de seguridad del mismo.*

7. *Solo se podrá denegar la autorización de este tipo de reuniones cuando su celebración afecte a la prestación del servicio, se alteren las condiciones de trabajo al resto del personal, o no se disponga de lugar adecuado.*

69. También la LODDGC prevé los medios económicos con los que puede funcionar las asociaciones profesionales, contemplando que puedan ser apoyadas con fondos públicos

“Artículo 37. Régimen económico.

5. Las asociaciones profesionales podrán financiarse a través de las cuotas de sus afiliados u otros recursos económicos que prevean sus Estatutos.

En ningún caso podrán percibir donaciones privadas.

2. *La percepción, en su caso, de subvenciones públicas se realizará con cargo a los Presupuestos Generales del Estado.*

3. *El régimen económico de las asociaciones profesionales estará sometido a los principios de transparencia y publicidad.”*

70. De acuerdo con dicha provisión, se aprobó la Orden INT/1715/2013¹⁵, de 18 de septiembre, por la que se regula la concesión de subvenciones a las asociaciones profesionales de guardias civiles. Dicha Orden prevé en su art. 1 que *“El Ministerio del Interior subvencionará a las asociaciones profesionales de guardias civiles con la finalidad de facilitar la organización y el funcionamiento general de las mismas, de fomentar el mayor dinamismo de cada asociación en el desarrollo de su actividad principal, de promover la realización de actividades de formación y estudio profesional*

¹⁵ <https://www.boe.es/eli/es/o/2013/09/18/int1715/con>

sobre cuestiones de interés para la Guardia Civil y la publicación de contenidos de interés profesional.” Y concretamente el art. 4 prevé la convocatoria de las subvenciones con carácter anual.

- 71.** Por citar como ejemplo la última convocatoria anual efectuada, ésta se realiza por la Resolución de 23 de mayo de 2023, por la que se convocan subvenciones a las asociaciones profesionales de guardias civiles para el año 2023, cuyo extracto se publica en el BOE de 25 de mayo¹⁶: Se convocan en la misma subvenciones por una cuantía máxima de 237.300 euros, a distribuir entre las asociaciones solicitantes, correspondiendo 142.380 euros a la modalidad de coadyuvar a los gastos de organización y funcionamiento de las asociaciones, 47.460 euros a la modalidad que tiene por objeto promover la realización de actividades de interés para el ejercicio de las funciones de la Guardia Civil y la vida asociativa, y 47.460 euros a la modalidad derivada del grado de representatividad en el Consejo de la Guardia Civil.
- 72.** En todo caso, en el informe que se adjunta del Ministerio del Interior, como Anexo III, se detallan las subvenciones recibidas por las asociaciones profesionales en los últimos cinco años
- *Representación institucional.*
- 73.** Una de las fundamentales atribuciones de las asociaciones profesionales de los militares para defender los intereses profesionales de sus miembros es el derecho a participar, siempre que reúnan ciertos requisitos de representatividad, en el Consejo de la Guardia Civil, regulado en los art. 52 y ss. de la LODDGC.
- 74.** Dado que esta cuestión es especialmente relevante para contestar a las quejas sobre vulneración del art. 6, nos remitimos a lo que luego se dirá.
- 75.** No obstante, las funciones de representación institucional de las asociaciones profesionales no se acaban aquí, sino que también otras normas expresamente prevén su participación en otros órganos o foros para la defensa de sus intereses; y de hecho

concretamente el art. 44 de la LODDGC prevé que “participarán, en su caso, en los grupos de trabajo o comisiones que se constituyan para el tratamiento de los aspectos profesionales”; lo que el Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo, por el que se desarrollan los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles, extiende igualmente a los “grupos de trabajo para el estudio de estos proyectos normativos” (art. 7.2)

➤ Legitimación procesal para recurrir en defensa de los intereses colectivos profesionales de los miembros de las FFAA.

76. En términos análogos a lo que hemos visto para las asociaciones profesionales de los militares, la jurisprudencia ha reconocido la legitimación de las asociaciones profesionales de guardias civiles para impugnar actos y disposiciones cuando así lo consideran oportuno en defensa de los intereses colectivos de los asociados.

77. Sentencias como la de 3 de febrero del 2022 de la Sala Tercera de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Supremo (rec. 382/2020¹⁷, interpuesto por la Asociación de la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil Profesional contra el Real Decreto 935/2020, de 27 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento sobre directrices generales de los planes de estudios de la enseñanza de formación para la incorporación a las escalas de Suboficiales y Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil), o la de 27 de septiembre del 2022 de la misma Sala (rec. 4733/2020¹⁸ que estima parcialmente el recurso de la Asociación Unificada de Guardias Civiles contra la Orden Comunicada de 29 de junio de 2018, sobre régimen de servicio e incentivos para servicios especiales en los buques de altura de la Guardia Civil.) admiten, sin cuestionar, dicha legitimación.

5. Aplicación al caso concreto.

a) Las restricciones en materia de negociación colectiva y conflictos colectivos cumplen los requisitos de la CSEr, en particular del art. G.

¹⁶ https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-B-2023-15595

¹⁷ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b36b3173894bf6ee/20220214>

¹⁸ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/020b2b99720c4f9ba0a8778d75e36f0d/20220930>

78. Sin perjuicio de que la falta de concreción y prueba de las alegaciones de la reclamación deberían, *per se*, determinar la desestimación de la misma, debemos señalar que las restricciones que la legislación española establece en relación al derecho a la negociación colectiva y la huelga respecto de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil cumplen escrupulosamente lo previsto en el art. G (“Restricciones”) de la Carta Social Europea Revisada.

79. Y ello porque efectivamente, como se analiza a continuación, el legislador democrático español ha cumplido con las tres exigencias que impone dicho artículo.

80. Como advertencia, y para evitar reiteraciones, al abordar los requisitos de la previsión legal y la finalidad legítima, nos referiremos conjuntamente tanto a las restricciones de los derechos del art. 5 como del art. 6 (que por otro lado, EUROMIL no cuestiona). En lo que se refiere a la proporcionalidad, en este apartado ya nos centraremos específicamente en las restricciones del art. 5, sin perjuicio de las observaciones específicas que haremos respecto del art. 6 CESr.

i. Previsión legal.

81. Respecto al primer criterio, relativo a la previsión y previsibilidad en la Ley de la restricción en cuestión, claramente se cumple en el presente caso; ya hemos visto que las restricciones se asientan en expresas previsiones del artículo 28.1 de la Constitución Española —que defiere a las leyes la posibilidad de limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a las Fuerzas o Institutos armados y demás Cuerpos sometidos a disciplina militar—, en unión de lo declarado por el artículo primero.3 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical (LOLS), los artículos sexto.8 y quince.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (LODDGC), y el 7.2 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (LODDFAS).

- 82.** Con ello se llega a la conclusión que las restricciones en esta materia gozan de base legal y de un adecuado rango normativo que la dota de cobertura suficiente en el marco de nuestro sistema interno, y de que las disposiciones contenidas en ellas son suficientemente claras y detalladas para que los colectivos afectados puedan prever las consecuencias que de las mismas derivan.
- 83.** La reclamación no hace un cuestionamiento de la existencia de previsión legal, con lo que debemos dar por cumplido tal requisito previsto en la letra G de la CSEr.

ii. Finalidad legítima.

- 84.** El art. G de la Carta Social Europea revisada admite una pluralidad de finalidades legítimas que ampararían las válidas restricciones a los derechos reconocidos en la misma: “garantizar el respeto de los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional, la salud pública o las buenas costumbres”.
- 85.** Como exponen tanto el informe del Ministerio de Defensa como el del Ministerio del Interior, Las restricciones a la negociación colectiva y a las medidas de conflicto colectivo derivan, primeramente, tanto de las importantes funciones atribuidas a las Fuerzas Armadas y al Instituto Armado de la Guardia Civil como, a fin de posibilitar su adecuado ejercicio, garantizar a su vez jerarquización, disciplina, obediencia y unidad, indispensables a la organización militar en el cumplimiento de sus fines. Fines que en todo caso sirven al mantenimiento del orden público, la seguridad nacional y el respeto de los derechos y libertades de terceros. Y como garantía del correcto funcionamiento en el ejercicio de tales funciones, y su pleno sometimiento al orden constitucional, precisamente la legislación tiene en cuenta en todo momento la necesidad de justificar la neutralidad política y sindical.
- 86.** Que dichas finalidades que persiguen las restricciones previstas en el art. 28 de la Constitución Española y en la normativa que lo desarrolla encajan en las finalidades previstas en el tratado se colige igualmente de los razonamientos realizados por el

Tribunal Europeo de Derechos Humanos en el asunto Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. España, no. 45892/09:

“36. Por otra parte, el TEDH admite que la injerencia perseguía un fin legítimo respecto del párrafo 2 del artículo 11, a saber la defensa del orden, habida cuenta de las funciones específicas encomendadas a este Cuerpo de policía y de las eventuales consecuencias en caso de interrupción de sus actividades.”

- 87.** Si bien dicha Sentencia está referida a un cuerpo policial, y no a las Fuerzas Armadas o al instituto armado de la Guardia Civil, *mutatis mutandis* se puede aplicar igualmente tanto a la Guardia Civil, que es igualmente uno de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, si bien dotado además del carácter de instituto armado; y a las Fuerzas Armadas.
- 88.** Que las específicas funciones atribuidas a las fuerzas e institutos armados ofrecen finalidades legítimas para restringir estos derechos, tanto en lo relativo al derecho de asociación, como a la negociación colectiva y conflicto colectivo, lo prueban igualmente los siguientes elementos:
- 89.** En primer lugar, los textos internacionales relevantes expresamente prevén la posible existencia de limitaciones a estos derechos en lo que se refiere al personal de las fuerzas armadas:
- El art. 11.2 del Convenio Europeo de Derechos Humanos deja claro que “El presente artículo no prohíbe que se impongan restricciones legítimas al ejercicio de estos derechos por los miembros de las fuerzas armadas, de la policía o de la Administración del Estado”.
 - El art. 5 de la Carta Social Europea Revisada, como se ha visto, se remite específicamente a las Fuerzas Armadas a lo que dispongan las “leyes y reglamentos nacionales”.
 - Y si bien en relación a la negociación colectiva y al derecho a medidas de conflicto colectivo, el art. 6 de la CSEr no incluye una previsión expresa análoga, sí lo hace el específico tratado de la Organización Internacional del

Trabajo C098 – Right to Organise and Collective Bargaining Convention, prevé en su art. 5 “The extent to which the guarantees provided for in this Convention shall apply to the armed forces and the police shall be determined by national laws or regulations”.

- 90.** En definitiva, los Estados al suscribir estos Tratados Internacionales admiten que las específicas funciones y formas de operar de las Fuerzas Armadas ofrecen finalidades legítimas como base para restringir los derechos reconocidos en los mismos a los miembros de fuerzas armadas e institutos armados, sin perjuicio de exigir además los requisitos de previsión legal y proporcionadas, en su caso.
- 91.** Y adicionalmente, un análisis del derecho comparado ofrece que hay un consenso general entre los distintos Estados europeos en la existencia de base legítima para introducir restricciones a estos derechos.
- 92.** Como señala el informe del Ministerio de Defensa que adjuntamos, después de hacer un estudio (apartado 3 del informe) sobre derecho comparado, concluye:

“Sus disposiciones constitucionales o legislación de desarrollo contemplan restricciones o incluso una prohibición total del derecho de sindicación del personal con estatuto militar, en especial de las manifestaciones más representativas de la acción sindical (derecho de huelga, medidas de conflicto colectivo o negociación colectiva).

En todo caso, todos los ordenamientos examinados son unánimes en la proscripción del ejercicio del derecho a la huelga del personal militar, o de la convocatoria de dichos medios de conflicto colectivo por parte de las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas.

Debe destacarse asimismo que, aun en los supuestos de existencia de un modelo de asociacionismo profesional próximo al español, el ámbito de actuación por razón de la materia de dichas entidades resulta muy restringido por el ordenamiento, que, por ejemplo, excluye sus actividades o participación en asuntos relacionados con el estatuto militar, el adiestramiento, las operaciones, el ámbito logístico-operativo, la dependencia jerárquico-funcional así como el empleo del personal en servicio.

De esta forma, a mayor abundamiento, resulta posible identificar en los ordenamientos de los países miembros del Consejo de Europa un acuerdo general, refrendado por los

ordenamientos estatales vigentes en cada nación, que expresa un consensus generalis en torno a la existencia de restricciones sobre los derechos de sindicación del personal militar, que se centrarían en las manifestaciones de la libertad sindical que afectan a una idónea configuración de las Fuerzas Armadas para el cumplimiento de sus misiones constitucionales, tal y como resulta de un modo palmario con aquellas que podrían suponer, como ha sido expuesto anteriormente, entre otras consecuencias, un efecto de presión sobre los mandos, o las autoridades y órganos constitucionales por parte de los servidores públicos que monopolizan el uso de las armas; una amenaza real para la disciplina y la cohesión interna de las Fuerzas Armadas; o, en suma, a la propia operatividad de las Fuerzas Armadas, como sucedería con el ejercicio del derecho de huelga u otras medidas de conflicto colectivo o de negociación colectiva en su sentido más amplio.

- 93.** En sentido similar, el informe que adjuntamos del Ministerio del Interior, en cuyo Apartado VIII analiza las fuerzas europeas asimilables a la Guardia Civil e incluidas en la Asociación Internacional de Gendarmerías y Fuerzas Policiales con Estatus Militar; resultado de dicho análisis del derecho comparado es la regla general de las restricciones a los derechos de sindicación en dicho ámbito.
- 94.** En este sentido también resulta del análisis de derecho comparado que hace la OSCE en su informe sobre la materia donde evidencia la existencia de “two distinct concerns – discipline and outside influence” que subyace este tipo de restricciones que determina que “*In order to address these concerns in countries where they are permitted, military associations and unions commonly work under two constraints. The first is that they may be limited to members of the armed forces, in order to counter the concern of outside influence, and will not be linked to other trade unions. Second, legal barriers may be imposed that forbid strikes or other forms of collective action that could disrupt operations or threaten security*”¹⁹.
- 95.** En definitiva, la exigencia de garantizar el correcto funcionamiento, libre de injerencias externas, de las fuerzas militares, todo ello al servicio del cumplimiento de las

¹⁹ *Human Rights of Armed Forces Personnel: Standards, Good Practices and Recommendations*, https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/480143_1.pdf. Pág. 108 y 109.

importantes funciones de mantenimiento del orden y la seguridad pública, son finalidades legítimas que amparan restricciones a los derechos contemplados en los art. 5 y 6 CEDH.

96. Ello, unido a que la Asociación reclamante no cuestiona la existencia de dichas finalidades legítimas, sino tan solo, a lo sumo, su proporcionalidad hace que deba entenderse igualmente cumplido esta exigencia del art. G de la CSEr.

iii. Proporcionalidad.

97. Como se ha dicho, la queja plantea que la legislación española no respeta el principio de proporcionalidad pero no tanto por el contenido de la legislación en sí sobre asociacionismo profesional de los militares o la guardia civil (que no cuestiona propiamente), sino por una supuesta deficiente aplicación práctica (“have not been implemented into practice”), pero sin concretar ni aportar prueba alguna sobre la práctica que cuestiona.
98. Los siguientes elementos acreditan que, por el contrario, las eventuales restricciones al derecho de sindicación de militares y guardias civiles respetan el principio de proporcionalidad.
99. En primer lugar, no estamos ante un supuesto de prohibición total del derecho de los militares y guardias civiles para organizarse colectivamente a fin de defender sus derechos: como se ha dicho, se admite ya sin ninguna duda que pueden asociarse para tal fin, si bien no en sindicatos “ordinarios”, sino en asociaciones profesionales formadas exclusivamente por militares (o guardias civiles).
100. Como señala el informe de la OSCE antes mencionado, esta responde a una solución comúnmente aplicada en la práctica de los países europeos:

“In order to address these concerns in countries where they are permitted, military associations and unions commonly work under two constraints. The first is that they may be limited to members of the armed forces, in order to counter the concern of outside

influence, and will not be linked to other trade unions. Second, legal barriers may be imposed that forbid strikes or other forms of collective action that could disrupt operations or threaten security.”²⁰

101. Dicho sistema, que aspira a cohonestar los legítimos derechos de los militares/guardias civiles con las exigencias de neutralidad ideológica y la debida preservación del servicio encomendado a las mismas y la no perturbación de los intereses generales, es un sistema que ha sido admitido:

- Tanto por el propio Comité al que nos dirigimos, concretamente en European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal, Complaint No. 11/2001, decision on the merits of 22 May 2002, §35: “*The Committee recalls that Article 5 of the Charter allows national legislation to require that professional police associations be composed exclusively of members of the police force*”
- Como por el Comité de Ministros del Consejo de Europa: Siguiendo la condena impuesta por el TEDH en el asunto *Matelli c Francia*, nº 10609/10, Francia instituyó en 2015²¹ un derecho de asociación profesional, adaptado a la condición militar que exceptúan el derecho de sindicarse y de huelga. El personal militar puede por tanto crear y afiliarse a las asociaciones profesionales nacionales de militares²² (APNM por sus siglas en francés). La existencia de grupos profesionales de carácter sindical, salvo las mencionadas APNM, la afiliación a ellas durante el servicio activo y el derecho de huelga siguen estando prohibidos para el personal militar. Dicho sistema expresamente fue validado por el Comité de ministros que consideró

²⁰ *Human Rights of Armed Forces Personnel: Standards, Good Practices and Recommendations*, https://www.osce.org/files/f/documents/6/5/480143_1.pdf . *Ibid*

²¹ Ley nº 2015-917 del 28 de julio de 2015 que actualizaba la ley de programación militar 2015-2019.

²² APNM : Association Professionnelle Nationale des Militaires.

debidamente ejecutado el fallo de la citada Sentencia del tribunal y mediante resolución de 19 de abril del 2017 declaró cerrada la ejecución²³.

- 102.** En términos análogos, si bien es cierto que dichas restricciones se extienden a la prohibición de que las asociaciones profesionales de militares o guardias civiles se asocien con sindicatos “ordinarios”; sin embargo ello se compensa, respetando el principio de proporcionalidad a la vez que se preservan los objetivos legítimos de la restricción, permitiendo a las asociaciones agruparse entre ellas y asociarse igualmente con asociaciones internacionales análogas (art. 34 LP 9/2011, art. 39 LODDGC), logrando así incrementar su poder negociador.
- 103.** La reclamación parece cuestionar únicamente de la práctica, que no del contenido de la legislación, la actuación de las asociaciones porque no se les permite “an active and effective defence of the legitimate rights and interests of the military in Spain”
- 104.** Dicho sea con los debidos respetos, la legislación y práctica española sí permite ampliamente a las asociaciones profesionales una defensa efectiva de los derechos de sus asociados (y de los intereses profesionales). Es más, mayormente cumple con los requisitos generalmente exigidos por el Comité para dar por cumplido el derecho a organización del art. 5, al compartir las siguientes características que el Comité ha considera exigibles a las organizaciones de trabajadores:
- La creación de las asociaciones es libre, sin más requisito formal que la inscripción en un Registro que tiene carácter reglado. Su funcionamiento interno es igualmente libre; y solamente pueden ser disueltas por las causas legalmente previstas y en virtud de resolución judicial.

²³ <https://hudoc.exec.coe.int/?i=004-39846> . Expresamente la resolución de cierre concluía que “selon cette nouvelle loi du 28 juillet 2015, le personnel militaire peut désormais créer et adhérer librement à une association professionnelle nationale et y exercer des responsabilités. Les règles détaillées de fonctionnement de ces associations ont été établies par des décrets en 2016. Leur création repose sur un système déclaratif et ne peut donc être soumise à un refus d’enregistrement sauf pour des raisons spécifiques par décision judiciaire. Dix associations professionnelles nationales de ce type ont été enregistrées jusqu’à présent.”

- Se les reconoce la libre expresión de sus demandas y en concreto el derecho a realizar propuestas, emitir informes y dirigir solicitudes y sugerencias relacionados con sus fines (40 de la LO 9/2011, artículo 36 de la Ley Orgánica 11/2007, art. 3 del Real Decreto 175/2022, de 4 de marzo).
- Gozan de la posibilidad de difundir y recabar información de sus asociados y del personal militar. Y no solamente se les reconoce este derecho, sino que además *se promueve* dichos derechos mediante el deber impuesto por el legislador a los Ministerios de proporcionar cauces de comunicación y locales.
- Gozan de derecho de acceso a los lugares de trabajo y a la posibilidad de hacer reuniones con sus asociados, sin más limitaciones que el de hacerse fuera de las horas de trabajo.
- Gozan de la posibilidad de plantear demandas ante los Tribunales en defensa de los intereses colectivos de los militares y guardias civiles, como ya hemos visto, y con la posibilidad, constatada, de que los tribunales les den la razón.

105. En relación a esta cuestión, la reclamación alude a la supuesta existencia de una “discriminación”, en cuanto al acceso a los Tribunales, sin ninguna aclaración de en qué consiste dicha discriminación. Sin embargo:

- No hay discriminación alguna en cuanto al acceso a los Tribunales por parte de los militares o guardias civiles respecto de otros funcionarios, cuestión sobre la que volveremos al final de este escrito.
- Y que específicamente los juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo han reconocido expresamente legitimación a las asociaciones profesionales para la defensa de los intereses que representan, y de hecho hemos puesto ejemplos de casos en que además han estimado sus demandas y anulado la actividad administrativa que impugnaban.

106. Gozan de libertad de expresión que se reconoce con carácter general a los militares (art. 12 Ley Orgánica 9/2011,) y a los Guardias Civiles (art. 7 LO DDGC), y

que además expresamente se reconoce a los representantes de las asociaciones representativas en el seno del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas (art. 51.a LO 9/2011) y a los representantes elegidos por sufragio en el seno del Consejo de la Guardia Civil (art. 57 LODDGC y art. 8 del Real Decreto 785/2022).

- 107.** Por otro lado, en lo tocante a la agrupación con otras asociaciones, es cierto que en coherencia con la restricción (a fin de garantizar la neutralidad y la no interferencia externa que pueda perturbar el ejercicio de las funciones de las FFAA y la GC) de que los militares y GC solo pueden formar asociaciones integradas exclusivamente por miembros de dichos cuerpos; no se permite que dichas asociaciones puedan asociarse con Sindicatos “ordinarios”. Sin embargo dicha restricción se compensa, permitiendo igualmente incrementar su influencia, con la posibilidad expresamente reconocida por la LO 9/2011 y la LODDGC de que dichas asociaciones se asocien con otras de su mismo carácter, o con organizaciones internacionales de su mismo carácter (art. 34 LO 9/2011 y art. 39 LODDGC).
- 108.** Y finalmente se reconoce la existencia de diversos cauces a través de los cuales pueden debatir y exponer sus intereses ante el Ministerio, señaladamente el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas y el Consejo de la Guardia Civil, que luego veremos.
- 109.** En definitiva, además de los requisitos de previsión legal y proporcionada, la restricción al derecho a organizar sindicatos que se impone sobre los miembros de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil respeta igualmente al principio de proporcionalidad, gracias a un régimen asociativo que conserva buena parte de las características exigidas por el Comité en cuanto al derecho a organizarse de los trabajadores del art. 5 CSE(r) y permitiendo una efectiva defensa de sus legítimos derechos profesionales.

C. Derecho a la negociación colectiva y huelga.

1. Resumen de la queja.

110. La queja de la entidad reclamante se puede resumir en las siguientes manifestaciones de la reclamación:

*“For what concerns **paragraphs 1 and 2, Article 6** has been violated on the grounds that Spain does not in any way promote joint consultations between the members of the Armed Forces and the Ministry of Defence, or between the Civil Guard members and the Ministries of Interior and Defence, as a public service employer, and does not promote any machinery for voluntary negotiations between trade unions representing the former - which are banned - and the latter, in order to regulate working conditions through collective agreements.*

The Organic Law 9/2011 on the rights and duties of members of the Armed Forces foresees that the right for military associations to be heard on the issues of the professional, remuneration and social status of their members takes place in the Committee of Personnel of the Armed Forces, before which they may present proposals or suggestions (see supra). For the Civil Guard, the Organic Law 11/2007 on the rights and duties of members of the Civil Guard defines that the right for professional associations to be heard on the abovementioned issues takes place in the Council of the Civil Guard (see supra).

*However, **EUROMIL highlights that this right is not currently respected in practice, and Spain is not promoting a fair and equal joint consultation between the workers on the one side, and the employer on the other side. For the Armed Forces, social dialogue with the Ministry of Defence is absent: professional associations are not consulted, and the opinions presented to the Committee of Personnel are formally heard - as required by the law - but systematically not considered. The foregoing situation equally applies to the Civil Guard. Social dialogue with the Ministries of Interior and Defence is absent, as professional associations of the Civil Guard are not consulted, and the presented opinions are in general not taken-into account.***

*is therefore submitted that the legislation and practice in Spain fail to ensure that military associations are provided with means to effectively negotiate the terms and conditions of employment of the members of the Armed Forces and Civil Guard and make collective binding agreements with the employer on their behalf. Consequently, **EUROMIL maintains that the prohibition of trade union rights for military personnel in Spain is neither necessary nor appropriate within the meaning of Article G and gives rise accordingly to a violation of paragraphs 1 and 2 of Article 6 of the ESC.***

As regards paragraph 4 of Article 6 of the ESC, EUROMIL argues that the prohibition against the right to strike of military representatives of associations amounts to a violation of the right to collective action under Article 6 .

EUROMIL argues that an absolute prohibition cannot be justified either by the requirements of military discipline or by the public nature of the service. Nevertheless, as the Committee notes, restrictions on the right to strike may be acceptable under specific circumstances and conditions (CGIL v, Italy N O 140/2016 5145), namely when social dialogue and the right of collective bargaining are sufficiently organised and effective . As this is not the case in Spain, EUROMIL considers that the prohibition of the right to strike prescribed in the Organic Law 9/2011 for the Armed Forces personnel, and in the Organic Law 11/2007 for the Civil Guard personnel, is not necessary in a democratic society and should thus be replaced by a partial prohibition”

2. Normativa internacional relevante.

a) Carta Social Europea.

111. Article 6 – The right to bargain collectively .

Article 6 – The right to bargain collectively

With a view to ensuring the effective exercise of the right to bargain collectively, the Parties undertake:

1 to promote joint consultation between workers and employers;

2 to promote, where necessary and appropriate, machinery for voluntary negotiations between employers or employers' organisations and workers' organisations, with a view to the regulation of terms and conditions of employment by means of collective agreements;

(...)

and recognise:

4 the right of workers and employers to collective action in cases of conflicts of interest, including the right to strike, subject to obligations that might arise out of collective agreements previously entered into.

- 112.** Por otro lado, aplicable a la generalidad de los derechos de la Carta, el art. G de la misma establece el régimen general de restricciones:

“Article G – Restrictions

1 The rights and principles set forth in Part I when effectively realised, and their effective exercise as provided for in Part II, shall not be subject to any restrictions or limitations not specified in those parts, except such as are prescribed by law and are necessary in a democratic society for the protection of the rights and freedoms of others or for the protection of public interest, national security, public health, or morals.

2 The restrictions permitted under this Charter to the rights and obligations set forth herein shall not be applied for any purpose other than that for which they have been prescribed”

b) Otra normativa relevante.

- 113.** Nos remitimos a lo expuesto con ocasión del art. 5 CSE(r).

3. Doctrina relevante del Comité.
--

a) Promoción de consultas paritarias.

- 114.** De acuerdo con la interpretación del Comité, en el sentido del párrafo 1 del artículo 6, la consulta paritaria es la consulta entre los trabajadores y los empresarios o las organizaciones que los representan, en condiciones de igualdad, con vistas a una concertación sobre todas las cuestiones de interés mutuo a todos los niveles²⁴.

- 115.** El Comité interpreta el párrafo 1 del artículo 6 en el sentido de que los Estados Partes deben adoptar medidas positivas para fomentar la consulta entre los sindicatos y

²⁴ Conclusions I (1969), Statement of Interpretation on Article 6§1, see also Conclusions IV (1975), Statement of Interpretation on Article 6§1

las organizaciones de empleadores. Si dicha consulta no tiene lugar espontáneamente, los Estados Partes deben establecer órganos y acuerdos permanentes en los que los sindicatos y las organizaciones de empleadores estén representados en pie de igualdad y conjuntamente²⁵.

- 116.** La consulta debe abarcar todas las cuestiones de interés mutuo, y en particular: la productividad, la eficacia, la salud, la seguridad y el bienestar en el trabajo, y otras cuestiones profesionales (condiciones de trabajo, formación profesional, etc.), los problemas económicos (organización y gestión de la empresa, horas de trabajo, índices de producción, estructuras y número de personal, etc.), y las cuestiones sociales (seguridad social, bienestar social, etc.)²⁶

b) el establecimiento de procedimientos de negociación voluntaria entre empleadores u organizaciones de empleadores, por una parte, y organizaciones de trabajadores

- 117.** Según el Comité, de conformidad con el apartado 2 del artículo 6, la legislación nacional debe reconocer que las organizaciones de trabajadores y empresarios pueden regular sus relaciones mediante convenios colectivos. Si el desarrollo espontáneo de la negociación colectiva no es suficiente, deben adoptarse medidas positivas para facilitar y fomentar la celebración de convenios colectivos.

- 118.** La medida en que la negociación colectiva se aplica a los funcionarios públicos, incluidos los miembros de la policía y las fuerzas armadas, **puede determinarse por ley**²⁷. No obstante, los funcionarios conservan siempre el derecho a participar en cualquier proceso que sea directamente pertinente para la determinación de los procedimientos que les son aplicables²⁸. Una mera audiencia de una parte sobre un resultado predeterminado no satisfará los requisitos del apartado 2 del artículo 6 de la

²⁵ *Centrale générale des services publics (CGSP) v. Belgium*, Complaint No. 25/2004, decision on the merits of 9 May 2005, §41,

²⁶ *Conclusions I (1969)*, Statement of Interpretation on Article 6§1; *Conclusions V (1977)*, Ireland

²⁷ *European Council of Police Trade Unions (CESP) v. Portugal*, Complaint No. 11/2001, decision on the merits of 22 May 2002, §58

²⁸ *Ibid.*

Carta. Por el contrario, es imperativo consultar regularmente a todas las partes a lo largo del proceso de fijación de los términos y condiciones de empleo y, de este modo, prever la posibilidad de influir en el resultado²⁹. Especialmente en una situación en la que se han restringido los derechos sindicales, un sindicato debe mantener su capacidad de argumentar en nombre de sus miembros a través de, al menos, un mecanismo efectivo. Además, para satisfacer este requisito, el mecanismo de negociación colectiva debe ser tal que ofrezca realmente la posibilidad de un resultado negociado a favor de la parte de los trabajadores³⁰.

c) Posibilidad de restricción ex art. G de la CSE(r)

119. Como señala el Comité en *European Council of Trade Unions (CESP) v. France*, Complaint No.101/2013, decision on the merits of 27 January 2016, §80, las restricciones a los derechos de los miembros de las Fuerzas Armadas o equivalentes “*must also take Article G of the Charter into consideration, which provides that any restriction to the right to organise provided for under Article 5 of the Charter must be prescribed by law, pursue a legitimate purpose and [be] necessary in a democratic society for, inter alia, the protection of national security*”.

120. En lo que respecta al derecho de huelga de los funcionarios públicos, el Comité reconoce que, en virtud del artículo G de la Carta revisada, el derecho de huelga de determinadas categorías de funcionarios públicos puede estar restringido, incluidos los miembros de la policía y de las fuerzas armadas, los jueces y los altos funcionarios públicos (*European Organisation of Military Associations (EUROMIL) v. Ireland*, Complaint No. 112/2014, decision on the merits of 12 September 2017, §113.).

²⁹ EuroCOP v. Ireland, Complaint No. 83/2012, decision on admissibility and merits, 2 December 2013, §176

³⁰ EuroCOP v. Ireland, Complaint No. 83/2012, decision on admissibility and merits, 2 December 2013, §177; see also *Unione Generale Lavoratori - Federazione Nazionale Corpo forestale dello Stato (UGL-CFS) and Sindacato autonomo polizia ambientale forestale (SAPAF)*

4. Normativa española relevante sobre el derecho de los miembros de las FFAA y de la GC de participación, consulta y concertación colectiva.

a) Constitución Española y legislación general sobre libertad sindical.

121. En este punto, damos por reproducido lo expuesto más arriba al contestar las quejas sobre la alegada vulneración del art. 5 CSEr.

b) Normativa de las Fuerzas Armadas: Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas

122. La normativa que hemos mencionado anteriormente sobre el asociacionismo profesional en las Fuerzas Armadas no solo contempla la defensa de los intereses colectivos de los militares a través de dichas asociaciones profesionales, sino que además promueve su consulta para la defensa de dichos intereses, siendo pieza esencial para ello el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas

123. De acuerdo con el art. 46 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas³¹:

“Artículo 46. Ámbito de actuación.

1. La participación de las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas y su interlocución con el Ministerio de Defensa, tendrá lugar en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, ante el que podrán plantear propuestas o sugerencias en materias relacionadas con su estatuto y condición de militar, el ejercicio de los derechos y libertades, el régimen de personal y las condiciones de vida y trabajo en las unidades.

2. Quedan excluidas del ámbito de actuación del Consejo las materias relacionadas con decisiones de política de seguridad y defensa, con el planeamiento y desarrollo de los ejercicios u operaciones militares y el empleo de la fuerza.”

³¹ <https://www.boe.es/buscar/doc.php?id=BOE-A-2011-12961>

124. Su régimen jurídico se recoge:

- En el Capítulo II (art. 46-51) de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas.
- En el Real Decreto 910/2012, de 8 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas (en adelante, Reglamento del COPERFAS)³².

i. Composición y funcionamiento.

125. De acuerdo con el art. 48 de la LO 9/2011:

“Artículo 48. Composición.

1. El Consejo lo presidirá el Ministro de Defensa y cuando no asista lo hará el Subsecretario de Defensa. Estará constituido, en igual número por ambas partes, por los representantes de las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas que cumplan los requisitos del apartado 2 y por los representantes del Ministerio de Defensa designados al efecto, entre los que figurarán los Mandos o Jefes de Personal de los Ejércitos.

2. Para poder acceder al Consejo, las asociaciones deberán contar, en relación a los efectivos de las Fuerzas Armadas en las situaciones a las que se refiere el artículo 34.1 de esta ley, con un mínimo de afiliados del 1%, si sus estatutos están abiertos a todas las categorías contempladas en dicho artículo, del 3% de los miembros de su categoría si la asociación es exclusivamente de oficiales o de suboficiales, y del 1,5% en el caso de las asociaciones de militares de tropa y marinería. En el supuesto de que incluyan afiliados de dos categorías, deberán cumplir esos porcentajes en cada una de ellas. Los porcentajes se podrán reducir mediante Real Decreto del Consejo de Ministros con objeto de facilitar la adecuada representatividad y funcionalidad del Consejo, y habrán de referirse a los datos hechos públicos por el Ministerio de Defensa al finalizar cada año natural.

³² <https://www.boe.es/eli/es/rd/2012/06/08/910/con>

3. El mandato de los miembros de las asociaciones profesionales, que estarán sometidos al régimen de incompatibilidades por razón del cargo que reglamentariamente se determine, se mantendrá hasta que por los órganos de gobierno de cada asociación se proceda a una nueva designación.”

126. Como detalla el informe del Ministerio de Defensa que adjuntamos, la composición actual del órgano se establece en la Orden Ministerial 07/2023, de 1 de marzo, por la que se nombra a los miembros del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas («Boletín Oficial del Ministerio de Defensa» nº 48, de 9 de marzo). APÉNDICE I al citado informe.

127. En su art. 1.1 se designa representantes del Ministerio de Defensa en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, a las personas titulares de los siguientes órganos:

- a) Subsecretaría de Defensa.
- b) Dirección General de Personal.
- c) Mando de Personal del Ejército de Tierra.
- d) Jefatura de Personal de la Armada.
- e) Mando de Personal del Ejército del Aire y del Espacio.

128. Cuando la persona titular de la Subsecretaría de Defensa actúe como presidente del Consejo, asistirá como representante del Ministerio de Defensa en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas la persona titular de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar.

129. Por otra parte, de acuerdo con la disposición adicional única de dicha disposición ministerial (Acuerdo del Consejo de Personal sobre ampliación de su número de miembros), en virtud del acuerdo alcanzado por el pleno del Consejo de Personal en su reunión de 7 de octubre de 2016, por el que su composición se vería ampliada mientras el número de asociaciones profesionales con representación en el Consejo de Personal sea cinco, asistirá a las reuniones del pleno no solo el representante de cada asociación

profesional con representación en dicho Consejo, sino también uno de sus suplentes, y, en consecuencia, asistirán por parte del Ministerio de Defensa, además de los ya indicados, los titulares de los siguientes órganos:

- a) Secretaría General Técnica.
- b) Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar.
- c) Gabinete Técnico del Subsecretario de Defensa.
- d) Subdirección General de Personal Militar.
- e) Subdirección General de Enseñanza Militar.

130. Cuando la persona titular de la Subsecretaría de Defensa actúe como presidente del Consejo, asistirá como representante del Ministerio de Defensa en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas la persona titular de la Secretaría General Gerente del Instituto Social de las Fuerzas Armadas.

131. El art. 50 de la LO 9/2011 establece ciertas reglas sobre su funcionamiento, previendo que funcione en pleno y por comisiones. Además, en cuanto a la periodicidad de sus sesiones, el art. 50.3 exige que al menos las sesiones ordinarias se reúnan cada tres meses:

“Las sesiones del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas podrán ser ordinarias y extraordinarias. El Consejo se reunirá en sesión ordinaria, para el despacho de los asuntos de su competencia, al menos, una vez cada tres meses. El Consejo se reunirá en sesión extraordinaria cuando sea convocado por su Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de la mayoría de los vocales que representen a las asociaciones profesionales en el Consejo. La solicitud deberá realizarse mediante escrito dirigido al Presidente”

132. Para un estudio detallado de las reglas de funcionamiento, nos remitimos al apartado 4.2.1 y 4.2.2. del Informe del Ministerio de Defensa adjunto a las presentes observaciones.

ii. *Funciones.*

133. Como señala el informe del Ministerio de Defensa que adjuntamos, **el referido órgano o Consejo de Personal** no se limita a ser la sede en que tiene lugar la participación de las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas y su interlocución con el Ministerio de Defensa, en materias relacionadas con el estatuto y condición de militar, el ejercicio de los derechos y libertades, el régimen de personal y las condiciones de vida y trabajo en las unidades (art. 46.1 LODDFAS y art. 1 del Reglamento del COPERFAS), sino que **está llamado a desempeñar relevantes funciones de “concertación” sobre las materias afectantes al estatuto del personal militar.**

134. Ello se lleva a cabo fundamentalmente a través de **tres bloques de funciones del COPERFAS:**

- **Recibir, analizar y valorar las propuestas o sugerencias** planteadas por las asociaciones profesionales independientemente de que estén representadas o no en el Consejo [art. 49.1 a) LODDFAS].
- Tener **conocimiento y ser oído** sobre las siguientes cuestiones: 1.^a Establecimiento o modificación del estatuto profesional y del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas; 2.^a Determinación de las condiciones de trabajo; 3.^a Régimen retributivo; 4.^a Planes de formación y perfeccionamiento de la enseñanza en las Fuerzas Armadas; 5.^a Régimen de permisos, vacaciones y licencias; 6.^a Planes de previsión social complementaria; 7.^a Asuntos que afecten a otros aspectos sociales, profesionales y económicos de los militares [art. 49.1 b) LODDFAS].
- **Informar, con carácter preceptivo y previo a su aprobación, las disposiciones legales y sus desarrollos reglamentarios que se dicten sobre las materias citadas en el subapartado anterior** [art. 49.1 c) LODDFAS].

iii. Medios y garantías para su debido funcionamiento.

- 135.** La legislación antes mencionada no se limita a crear el Consejo de Personal, sino que además establece una serie de previsiones para garantizar su efectivo y correcto funcionamiento. Entre dichas previsiones destacamos las siguientes:
- *Estructura administrativa de apoyo al Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas*
- 136.** El art. 50.7 LO 9/2011 ya nos anticipa que “[e]n el ámbito de la Subsecretaría de Defensa existirá una secretaría permanente del Consejo que proporcionará los apoyos administrativos necesarios. Su responsable actuará como secretario en las reuniones del Consejo.”
- 137.** La disposición adicional primera del Reglamento del COPERFAS (Medios del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas) establece que “[l]a Subsecretaría de Defensa proporcionará los medios personales, materiales y presupuestarios necesarios para el funcionamiento del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, en adelante el Consejo de Personal, sin que su puesta en actividad suponga incremento del gasto público.”
- 138.** De acuerdo con el art. 15.1 del Reglamento del COPERFAS, “[e]l secretario permanente del Consejo de Personal tendrá condición militar y será nombrado mediante resolución del Subsecretario de Defensa publicada en el «Boletín Oficial del Ministerio de Defensa»”.
- 139.** El Secretario Permanente no tendrá la condición de titular del COPERFAS (art. 12.2 del Reglamento del COPERFAS). Por otro lado (y como detalla el informe del Ministerio de Defensa que adjuntamos), sus funciones se detallan pormenorizadamente en el art. 15.2
- 140.** De esta forma, y según el apartado 1.2 del Libro de Organización de la Secretaría Permanente del COPERFAS, al mando del Secretario Permanente del COPERFAS, la Secretaría Permanente del COPERFAS, encuadrada en la Subsecretaría de Defensa y constituida el día 25 de junio de 2012, es el órgano encargado de auxiliar al Secretario

Permanente en todas las funciones que son de su competencia y de proporcionar los apoyos administrativos al COPERFAS.

141. Finalmente, cabe añadir que, Por lo demás, el desarrollo concreto de la estructura organizativa, relaciones de puestos y procedimientos de trabajo de la Secretaría permanente en sus labores administrativas de apoyo al funcionamiento del COPERFAS aparecen minuciosamente desarrollados en el citado Libro de Organización de la Secretaría Permanente del COPERFAS (APÉNDICE II, al Informe del Ministerio de Defensa que adjuntamos).

➤ Garantías de los representantes de las asociaciones profesionales en el Consejo.

142. Además, la Ley Orgánica de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas de 2011 trata de realizar un esfuerzo con el propósito principal de progresar en el ejercicio del derecho de asociación profesional, fortaleciendo los derechos de los representantes en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas de una forma acorde con la relevancia de sus funciones.

143. De esta forma, según el art. 7 del Reglamento del COPERFAS, en armonía con el art. 51 LODDFAS, los representantes de las asociaciones profesionales en el Consejo de Personal y sus suplentes tendrán los siguientes derechos:

- a) A expresarse libremente en el ejercicio de sus funciones bajo los principios de independencia y responsabilidad y a no ser discriminados en su promoción profesional en razón del desempeño de su representación.
- b) Disponer de créditos de tiempo para el ejercicio de sus cometidos en la preparación de los temas, elaboración de propuestas y posible pertenencia a grupos de trabajo del Consejo de Personal. La asignación de estos créditos de tiempo se fijará mediante resolución del titular de la Dirección General de Personal, estableciéndose en el 33% de la jornada habitual de trabajo en cómputo mensual.

- c) Asistir a las reuniones del Consejo de Personal, en pleno o en comisiones, ordinarias o extraordinarias. La asistencia a las citadas reuniones tendrá la consideración de acto de servicio preferente, por lo que los representantes designados, y en su caso sus suplentes, acudirán a la convocatoria haciendo uso del uniforme reglamentario.
- d) Exponer y difundir los anuncios, comunicaciones o publicaciones de su asociación a través de los medios, procedimientos y vías generales de comunicación electrónica facilitados por el Ministerio de Defensa, a los que se refiere el artículo 44.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio.

144. Avanzando un paso más, y acogiendo igualmente diversas propuestas asociativas formuladas sobre el aumento del crédito horario concedido a los representantes asociativos, a través de la Orden Ministerial 40/2022, de 7 de julio, de medidas de apoyo a las asociaciones profesionales de miembros de las Fuerzas Armadas, se ha incrementado sustancialmente el número de representantes asociativos con dedicación horaria.

145. De esta forma, dentro de las medidas contempladas por el art. 2 de la indicada Orden Ministerial 40/2022, de 7 de julio para facilitar la labor de sus representantes en el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, *“las asociaciones de miembros de las Fuerzas Armadas que formen parte del mismo podrán designar, por un periodo mínimo de tres meses, a un representante, por cada asociación distinto de aquellos, que dedicará a actividades asociativas un número máximo de horas al mes equivalente a la jornada laboral de diez días.”* (apartado 1).

146. Asimismo, según establece el art. 2.2 de la citada Orden ministerial, “[a]dicionalmente y con el mismo régimen y efectos previstos en el apartado anterior, cada asociación podrá designar un representante más por cada mil asociados.”

147. Y, por último, se contempla para quien sea el representante legal de cada una de dichas asociaciones que “la dedicación a actividades asociativas podrá extenderse a un

número máximo de horas al mes equivalente a la jornada laboral de diez días.” (art. 2.3 de la dicha disposición ministerial).

Dichas medidas fueron aprobadas en aplicación de la disposición adicional primera del Real Decreto 910/2012, de 8 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del COPERFAS, que faculta a la Subsecretaria de Defensa para proporcionar, entre otros, los medios personales necesarios para el funcionamiento del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas.

c) Normativa de la Guardia Civil: Consejo de la Guardia Civil

148. La Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (LODDGC) complementa el reconocimiento y regulación del asociacionismo profesional de los Guardias Civiles con la regulación del el Consejo de la Guardia Civil, “un nuevo órgano colegiado en el que participarán representantes de los miembros de la Guardia Civil y de la Administración, con el fin de mejorar tanto las condiciones profesionales de los Guardias Civiles como el funcionamiento de la propia Institución” (tal y como señala su Exposición de Motivos).

149. Su regulación la encontramos:

- En los art. 52 y ss. de la Ley Orgánica 11/2007³³, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.
- Y en el Real Decreto 785/2022³⁴, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Guardia Civil.

i. *Composición y funcionamiento.*

³³ <https://www.boe.es/eli/es/lo/2007/10/22/11/con>

³⁴ <https://www.boe.es/eli/es/rd/2022/09/27/785/con>

- 150.** El art. 52 y 53 de la LODDGC define el Consejo y detalla su composición paritaria.

“Artículo 52. Consejo de la Guardia Civil.

“Bajo la presidencia del Ministro del Interior, o persona en quien delegue, se crea el Consejo de la Guardia Civil como órgano colegiado en el que participarán representantes de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y de los Ministerios del Interior y de Defensa, con el fin de mejorar las condiciones profesionales de sus integrantes, así como el funcionamiento del Instituto”.

Artículo 53. Composición del Consejo.

1. Integran el Consejo de la Guardia Civil:

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

b) En representación de la Administración General del Estado: los vocales nombrados por los Ministros del Interior y de Defensa hasta alcanzar igual número de representantes que los que hubieran sido elegidos por los miembros del Instituto.

2. Actuará como Secretario el representante de la Administración General del Estado que designe el Presidente.

- 151.** El sistema de elección de los representantes de los miembros de la Guardia Civil, mediante sufragio personal, libre, directo y secreto se desarrolla en el Real Decreto 1963/2008, de 28 de noviembre, por el que se desarrolla el Régimen Electoral del Consejo de la Guardia Civil, entre cuyas reglas destacamos:

- Serán electores todos los Guardias Civiles en situación de servicio activo o reserva. Serán elegibles los que estuvieren en situación de servicio activo en la correspondiente Escala (art. 3.1 RD 1963/2008).

- El sistema de ejercer el sufragio por todos los electores, será a través de una aplicación informática que cumpla las necesarias garantías de confidencialidad, de integridad y de seguridad en el contenido.
- Y además precisa las normas pertinentes sobre la administración electoral, el censo, la circunscripción y el procedimiento electoral, escrutinio y proclamación de electos,

152. En cuanto a su funcionamiento, la LODDGC establece las reglas esenciales para su funcionamiento,. Dispone dicho art. 54, que exige en todo caso un mínimo de cuatro sesiones al año:

“Artículo 50. Régimen de trabajo.

1. Para su funcionamiento el Consejo podrá reunirse en pleno o por comisiones.

2. Las comisiones tratarán aquellos asuntos de carácter específico que les sean asignados por el pleno.

3. Las sesiones del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas podrán ser ordinarias y extraordinarias. El Consejo se reunirá en sesión ordinaria, para el despacho de los asuntos de su competencia, al menos, una vez cada tres meses. El Consejo se reunirá en sesión extraordinaria cuando sea convocado por su Presidente, a iniciativa propia o a solicitud de la mayoría de los vocales que representen a las asociaciones profesionales en el Consejo. La solicitud deberá realizarse mediante escrito dirigido al Presidente.

4. En las sesiones del Consejo, el tratamiento de cada una de las propuestas que figuren en el orden del día se iniciará con su presentación y defensa por parte de la asociación proponente cuando asista uno de sus representantes, o con su lectura en los demás casos. El resumen del debate quedará reflejado en el acta al que se refiere el apartado siguiente.

5. Las actas del pleno y de las comisiones, una vez aprobadas por el propio Consejo, serán remitidas al Observatorio de la vida militar.

6. Los informes del Consejo recogerán los acuerdos alcanzados en los temas que figuren en el orden del día cuando, tras los debates correspondientes, se produzca consenso entre los vocales representantes de las asociaciones profesionales de las Fuerzas Armadas y los de la Administración. De no existir ese acuerdo, los informes contendrán las diferentes posiciones reflejadas en las actas de las reuniones.

7. En el ámbito de la Subsecretaría de Defensa existirá una secretaría permanente del Consejo que proporcionará los apoyos administrativos necesarios. Su responsable actuará como secretario en las reuniones del Consejo.”

153. El desarrollo de dichas previsiones legales se efectúa en los 16 y ss. del Real Decreto 910/2012, de 8 de junio, por el que se aprueba el Reglamento del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, que determina que el Consejo funcionará:

- O en pleno.
- O en comisiones, previéndose al menos la existencia de las siguientes Comisiones: Preparatoria de las reuniones del pleno, Comisión de Riesgos Laborales, Comisión de Normativa y del Estatuto Profesional y la Comisión de Igualdad y Diversidad

154. Para un estudio detallado de dichas reglas de funcionamiento, nos remitimos al apartado VII del Informe del Ministerio del Interior que adjuntamos a las presentes observaciones.

ii. Funciones.

155. La LODDGC en el artículo 54 regula las competencias del Consejo con gran amplitud.

Artículo 54. Funciones del Consejo.

El Consejo de la Guardia Civil tendrá las siguientes facultades:

1. Tener conocimiento y ser oído previamente en las siguientes cuestiones:

a) Establecimiento o modificación del estatuto profesional y del régimen disciplinario de la Guardia Civil.

b) Determinación de las condiciones de trabajo.

c) Régimen retributivo.

d) Programas de enseñanza y planes de formación de la Guardia Civil.

e) Régimen de permisos, vacaciones y licencias.

f) Planes de previsión social complementaria.

g) Asuntos que afecten a otros aspectos sociales, profesionales y económicos de los Guardias Civiles.

2. Informar, con carácter previo, las disposiciones legales o reglamentarias que se dicten sobre las citadas materias.

3. Conocer las estadísticas trimestrales sobre el índice de absentismo y sus causas, sobre los accidentes en acto de servicio y enfermedades profesionales y sus consecuencias, sobre los índices de siniestralidad, así como los estudios periódicos o específicos que se realicen sobre condiciones de trabajo.

4. Analizar y valorar las propuestas y sugerencias planteadas por los Guardias Civiles sobre el régimen de personal, sobre sus derechos y deberes, sobre el ejercicio del derecho de asociación y sobre los aspectos sociales que les afecten.

5. Colaborar con la Administración para conseguir el establecimiento de cuantas medidas procuren el mantenimiento e incremento de la productividad.

6. Participar en la gestión de obras sociales para el personal, cuando así lo determine la normativa correspondiente

7. Recibir información trimestral sobre política de personal.

8. Las demás que le atribuyan las leyes y disposiciones generales.

iii. *Medios y garantías para su debido funcionamiento.*

➤ *Estructura administrativa de apoyo al Consejo de la Guardia Civil.*

156. La normativa reguladora del Consejo de la Guardia Civil no se ocupa solo de precisar las funciones del Consejo, sino además prevé que cuente con medios necesarios para su ejercicio.

157. De acuerdo con el art. 12 del Real Decreto 785/2022, de 27 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Guardia Civil.

“Artículo 12. Órgano de apoyo al Consejo.

El Consejo de la Guardia Civil dispondrá de un órgano o unidad de apoyo para la asistencia técnica y administrativa de las personas que ostentan las vocalías del Consejo.

Auxiliará a la presidencia y a la secretaría en todas las funciones recogidas en el artículo anterior.”

➤ *Garantías de los representantes de las asociaciones profesionales en el Consejo.*

158. El art. 57 de la LODDGC establece los derechos de los representantes de los miembros de la Guardia Civil en el Consejo:

“Artículo 57. Derechos de los miembros del Consejo de la Guardia Civil.

Los vocales del Consejo de la Guardia Civil, en representación de los miembros de la Institución, tendrán los siguientes derechos:

1. Libre circulación por las dependencias de su unidad electoral, sin que entorpezca el normal funcionamiento de las correspondientes unidades.

2. Libre distribución de publicaciones referidas a cuestiones profesionales o asociativas.

3. *Acumulación en uno de los miembros de la candidatura de los créditos de tiempo, horas mensuales y permisos, previa comunicación a la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil.*

4. *No discriminación en su promoción profesional en razón del desempeño de su representación.”*

159. Existen otras garantías adicionales para asegurar la libertad e indemnidad de los representantes de los miembros de la Guardia Civil en el Consejo. Por ejemplo, en caso de que se inicie un expediente para determinar si existe insuficiencia de facultades profesionales a efectos de determinar la limitación para ocupar determinados destinos, si dicho expediente afecta a un miembro del Consejo de la Guardia Civil, el art. 99 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil exige la necesaria previa emisión de un informe del Consejo. En términos similares, si por cualquier motivo se incoase un expediente disciplinario por falta grave o muy grave a un miembro del Consejo, se impone la necesidad de recabar un informe del Consejo al respecto (Art. 64. Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil).

5. Aplicación de la normativa y jurisprudencia examinada al caso concreto.

d) Las restricciones en materia de negociación colectiva y conflictos colectivos cumplen los requisitos de la CSEr, en particular del art. G.

160. Sin perjuicio de que la falta de concreción y prueba de las alegaciones de la reclamación deberían, *per se*, determinar la desestimación de la misma, debemos señalar que las restricciones que la legislación española establece en relación al derecho a la negociación colectiva y la huelga respecto de los miembros de las Fuerzas Armadas y la Guardia Civil cumplen escrupulosamente lo previsto en el art. G (“Restricciones”) de la Carta Social Europea Revisada.

161. Y ello porque efectivamente, como se analiza a continuación, el legislador democrático español ha cumplido con las tres exigencias que impone dicho artículo.

i. Previsión legal y finalidad legítima.

- 162.** En primer lugar, nos remitimos a los razonamientos expuestos sobre la previsión legal y finalidad legítima hechos en el apartado C.5.b) en el que analizábamos ambas cuestiones en sus aspectos comunes relativos a las restricciones de los artículos 5 y 6 CSE(r).
- 163.** Existe, no obstante, otra finalidad legítima específica que justifica la restricción de los derechos en materia de negociación colectiva entre los militares y la Guardia Civil y el Estado, que deriva de la propia configuración del Reino de España como un Estado social y democrático de Derecho de acuerdo con el art. 1 de la Constitución, que es el respeto a las atribuciones de las Cortes Generales (el Parlamento español) y sus funciones básicas de aprobar las leyes y, en particular, las ley por la que se aprueban los Presupuestos Generales del Estado.
- 164.** En el caso general de un trabajador por cuenta ajena, las condiciones de trabajo son libremente pactadas entre empresario y trabajador, si bien dichos pactos no pueden vulnerar: a) las previsiones legales imperativas que regulan los derechos irrenunciables del trabajador; b) y las reglas que libremente hayan pactado los representantes de los trabajadores y empresarios plasmadas en convenios colectivos “*obligan a todos los empresarios y trabajadores incluidos dentro de su ámbito de aplicación y durante todo el tiempo de su vigencia*” (art. 82.3 Real Decreto Legislativo 2/2015, de 23 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores). Por otro lado, en todo lo que dichas normas no disciplinen, el empresario es libre de organizar la actividad de la empresa en virtud del poder de dirección legalmente reconocido.
- 165.** Dicho esquema en modo alguno puede trasladarse per se a las relaciones del Estado con sus funcionarios, y ello porque:
- El Estado no goza de la libertad del empresario de determinar o pactar libremente las condiciones de trabajo de sus funcionarios, sino que está positivamente vinculado a la Ley, en virtud del principio de legalidad que rige

para la Administración en general y para los funcionarios en particular (art. 1, 9.1, 9.3 y 103 de la Constitución, entre otros)

- Y en particular, no puede libremente la Administración fijar o pactar lo relativo a los salarios y en general cuantías retributivas, porque ello es una cuestión reservada a las Leyes de Presupuestos Generales del Estado cuya aprobación corresponde a las Cortes Generales (art. 134 CE)
- Por tanto, es el legislador (y no la Administración, unilateralmente o en concentración con sus funcionarios) quien ha de determinar los ingresos a cargo de la sociedad que han de aplicarse a los gastos; y de manera equitativa debe distribuir el gasto público a todas las necesidades que ha de atender el Estado, fijando los créditos de que puede disponer cada Ministerio, incluido para su personal.

166. Por tanto, al excluir del régimen general de la negociación colectiva a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, el legislador no está, de hecho, optando por un modelo entre varios posibles, sino atendiendo a la exigencia derivada de la Constitución democrática que rige el país: si se reconociera la libertad de regular colectivamente las relaciones que mantienen el Ministerio de Defensa o del Ministerio del Interior, de un lado, y los militares y guardias civiles, de otro, en términos similares a lo que ocurre entre trabajadores y empresarios, estaría sustrayéndose al poder Legislativo de la posibilidad de asignar equitativamente, de acuerdo con el procedimiento legislativo democrático, los créditos públicos destinados a cubrir todas las finalidades que ha de atender al Estado. Finalidades de los créditos presupuestarios que incluyen las destinadas a proteger los derechos y libertades de terceros o para proteger el orden público, la seguridad nacional o la salud pública

167. Por todo ello y lo que se ha expuesto en el apartado anterior, se cumplen los requisitos de la previsión legal y la finalidad legítima que exige el art. G de la CSE(r), que por otro lado el autor de la reclamación no cuestiona.

ii. Proporcionalidad.

➤ En relación al art. 6, para. 1 y 2 de la CSE(r)

- 168.** Del examen de la legislación sobre el sistema de concertación o diálogo articulado a través del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas, o del Consejo de la Guardia Civil, puede concluirse que: a) si bien efectivamente el legislador ha establecido los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil que han quedado excluidos del ámbito de aplicación de la negociación colectiva reconocida a la generalidad de los trabajadores; b) sin embargo también es cierto que el legislador, en la LO 9/2011 o en la LODDGC, además de reconocer y permitir las asociaciones profesionales, crea un órgano de concertación entre los miembros de las FFAA o de la GC y la administración (el Consejo de la Guardia Civil), que palía en buena medida la prohibición de sindicación y de la negociación colectiva, sin detrimento de la organización y de la disciplina militar, y aseguramiento de las funciones ordinarias que la ley atribuye al a las Fuerzas Armadas o al Cuerpo de la Guardia Civil, es decir la seguridad pública en un estado democrático.
- 169.** El respeto al principio de proporcionalidad se manifiesta además en que el sistema de concertación o diálogo específico de las FFAA o de la GC trata de mantener ciertos rasgos esenciales que para el Comité al que nos honra dirigimos deben estar presentes en la negociación colectiva amparada por el art. 6 CSE (r).
- 170.** En primer lugar, los amplios términos en los que el estudio, diálogo o debate puede establecerse en el seno de ambos Consejos. Ya se ha visto que en todos ellos pueden tratarse cualesquiera cuestiones de interés para los militares o los guardias civiles. Únicamente quedan excluidos, por obvias razones operativas, “las materias relacionadas con decisiones de política de seguridad y defensa, con el planeamiento y desarrollo de los ejercicios u operaciones militares y el empleo de la fuerza” (art. 46.2 LO 9/2011, respecto del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas)
- 171.** Por consiguiente, ambos sistemas permiten que las consultas “cover all matters of mutual interest”

172. El legislador no solo ha posibilitado dicha consulta entre los militares y la guardia civil y los Ministerios a través de los citados cauces, sino que además ha adoptado mecanismos para promover las mismas y garantizar en todo momento que tales consultas tengan lugar Y ello:

- No solo proporcionando medios materiales y personales para que puedan operar ambos consejos.
- Sino regulando desde la propia Ley los aspectos esenciales de funcionamiento e imponiendo un mínimo de periodicidad en sus reuniones.
- Y además imponiendo que *obligatoriamente* deban informar previamente a su aprobación, las disposiciones legales y sus desarrollos reglamentarios que se dicten sobre las materias.

173. Esto es relevante porque la omisión de dichos informes preceptivos puede servir de base para la impugnación y declaración de nulidad de los reglamentos, o incluso decisiones singulares, que se dicten sin dichos informes preceptivos.

174. En la Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de febrero del 2022, rec. 382/2020³⁵, interpuesto por la Asociación Profesional Asociación de la Escala de Suboficiales de la Guardia Civil Profesional admitía expresamente que de constatarse el incumplimiento del deber de obtener el informe preceptivo que analizamos ello podría determinar la nulidad de la disposición general aprobada sin dicho informe. Concretamente su FJ 3º:

“El artículo 26.5 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en la redacción dada por la Disposición final tercera.12 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público), que es la norma aplicable al procedimiento de elaboración de la norma impugnada, establece que "A lo largo del procedimiento de elaboración de la norma, el centro directivo competente recabará, además de los informes y dictámenes que resulten preceptivos, cuantos estudios y consultas se estimen convenientes para garantizar el acierto y la legalidad del texto". De ahí que sea jurisprudencia consolidada

³⁵ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/b36b3173894bf6ee/20220214>

la que mantiene que la omisión de un dictamen preceptivo es un defecto de procedimiento insubsanable que determina la nulidad de la disposición afectada. Así, en STS de 10 de noviembre de 2020 (ROJ: STS 3630/2020 - ECLI:ES:TS:2020:3630), dictada en el recurso contencioso administrativo núm. 455/2018, se decía: "Respecto al examen de la alegación de infracción del procedimiento de elaboración de disposiciones generales, conviene tener en cuenta que, según la jurisprudencia, tal y como señala la sentencia de 13 de noviembre de 2000, la elaboración de las disposiciones generales "constituye un procedimiento especial, previsto por el artículo 105.1 y regulado con carácter general en el artículo 24 CE, y un límite formal al ejercicio de la potestad reglamentaria. Su observancia tiene, por tanto, un carácter "ad solemnitatem", de modo que, conforme a reiterada jurisprudencia de esta Sala, la omisión del procedimiento o un defectuoso cumplimiento, que se traduzca en una inobservancia trascendente para el cumplimiento de la finalidad a que tiende su exigencia, arrastra la nulidad de la disposición que se dicte."."

175. Y como ejemplos de recursos contenciosos-administrativos estimados como consecuencia de la falta de informe o de audiencia del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas o del Consejo de la Guardia Civil podemos citar:

- – El ya citado caso de la Sentencia del Tribunal Supremo (Sala 3ª), de 27 de abril de 2017, en la que se estimaron las pretensiones de la Asociación Profesional de Suboficiales de las Fuerzas Armadas (ASFASPRO), declarando la nulidad del Real Decreto 924/2015, señalando que *“El recurso debe ser estimado porque, tal como sostiene la demanda, el Real Decreto 924/2015 contiene regulaciones sobre materias en las que según el artículo 49.1 de la Ley Orgánica 9/2011, el Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas debe emitir previa y preceptivamente su informe”*³⁶
- Otro ejemplo de ello lo encontramos en la Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril del 2022m rec. 404/2021, en la que se declara la nulidad, no ya de un reglamento, sino de un acuerdo organizativo de las Comandancias de la Guardia Civil de Oviedo y Gijón:

³⁶ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/000c5a31c0714534/20170512>

“ . Ciertamente, la modificación del número de comandancias de la Guardia Civil en una determinada provincia es manifestación de la potestad de autoorganización de la Administración. Pero la potestad de autoorganización no se ejerce en el vacío normativo. Incluso admitiendo que frecuentemente comporta un margen más amplio de discrecionalidad que otras potestades administrativas, no cabe desconocer que está, en todo caso, sometida a aquellas normas jurídicas que en cada supuesto directamente la regulan. Esto es lo que ocurre en el presente caso, dado que el art. 54 de la Ley Orgánica 11/2007 exige oír al Consejo de la Guardia Civil para adoptar medidas sobre "aspectos sociales, profesionales y económicos" del instituto armado y el art. 4 del Real Decreto 367/1997 impone justificar las "necesidades objetivas" que determinan la modificación de las comandancias. La potestad de autoorganización no permite eludir la observancia de las normas aplicables al supuesto de que se trate. ”

176. Todo ello sirve para desmentir la afirmación de que el diálogo no es promovido por ausencia del mismo, a que alude EUROMIL cuando dice que “Spain is not promoting a fair and equal joint consultation between the workers on the one side, and the employer on the other side. For the Armed Forces, social dialogue with the Ministry of Defence is absent: professional associations are not consulted”.

177. Dichas afirmaciones son, no solamente carentes de toda prueba, sino radicalmente contrarias a la realidad:

- Ya se ha visto que el diálogo no solo se permite sino que es obligado a través de dichas consultas preceptivas, que pueden determinar (y hemos visto ejemplos de ellos) que los Tribunales anulen las decisiones que se adopten sin ser escuchados los respectivos Consejos.
- Y además, tanto en los anexos de los Informes del ministerio de Defensa como del Ministerio del interior que adjuntamos al presente escrito se detallan las numerosas reuniones de los respectivos Consejos, así como de acuerdos alcanzados.

178. Adicionalmente, cabe señalar que dicha concertación no solo es permitida, sino además promovida mediante la obligatoriedad de que ambos Consejos sean oídos previamente antes de la toma de decisiones que afecten a los derechos del personal militar o de la guardia civil; que además se dotan de adecuados medios desde la Administración, sino que además dicho diálogo o concertación permite efectivamente “a possibility to influence the outcome.”

179. En este sentido, no solamente nos remitimos a la normativa antes mencionada, sino que además aportamos ejemplos prácticos: en este sentido nos remitimos al Anexo V y VI (“Acuerdos alcanzados en el COPERFAS derivados de propuestas de las asociaciones profesionales, estimadas o estimadas parcialmente) o el ANEXO VIII, donde se ofrece una relación detallada de los cambios en proyectos normativos introducidos a instancia de las asociaciones profesionales; ambos del Informe de Defensa adjunto a las presentes observaciones, donde se prueba que la concertación que analizamos sí permite que las asociaciones profesionales puedan influir efectivamente, en defensa de los intereses del personal, en la toma de decisiones que les afecten.

180. Esto último nos lleva a desmentir el motivo principal por el que, según EUROMIL, el sistema previsto no es proporcional porque:

“Committee of Personnel [is] is fully controlled by the Ministry of Defence. The composition of the Committee is designed in such a way that it pivots on the presence of the associative representatives in a collegiate body, dependent on, and controlled by, the Ministry of Defence”

181. Esta afirmación, carente de toda prueba, además queda desmentido por todo lo dicho.

182. Debe además, desde un punto de vista estrictamente jurídico, que la regla general en el derecho español es que los órganos colegiados en que intervienen representantes de intereses profesionales o sociales quedan fuera de la relación de sujeción jerárquica que caracteriza la relación entre órganos administrativos. Así se dispone en la regulación general de la actividad administrativa, contenida en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público, cuyo art. 15.2 dispone:

“2. Los órganos colegiados de las distintas Administraciones Públicas en que participen organizaciones representativas de intereses sociales, así como aquellos compuestos por representaciones de distintas Administraciones Públicas, cuenten o no con participación de organizaciones representativas de intereses sociales, podrán establecer o completar sus propias normas de funcionamiento.

Los órganos colegiados a que se refiere este apartado quedarán integrados en la Administración Pública que corresponda, aunque sin participar en la estructura jerárquica de ésta, salvo que así lo establezcan sus normas de creación, se desprenda de sus funciones o de la propia naturaleza del órgano colegiado.”

183. Que el Consejo del Personal de las Fuerzas Armadas y el Consejo de la Guardia Civil están efectivamente fuera de una estricta relación jerárquica, sino que permiten el libre debate y concierto en su seno, para la correcta defensa de los intereses sociales de los miembros de las FFAA y de la GC, se evidencia:

- Tanto de la propia regulación de los citados Consejos, y en particular de las garantías para que los militares o guardas civiles que comparecen en representación del personal, puedan expresarse libremente y sin ningún tipo de discriminación o represalia.
- Como del volumen de reuniones, acuerdos alcanzados, participación en procesos normativos e iniciativas de los representantes del personal total o parcialmente aceptadas que se acreditan con los anexos a los informes del Ministerio de Defensa y del Ministerio del Interior que adjuntamos.

184. De todo lo anterior cabe inferir que:

- A la vez que se excluye a los militares y miembros de la guardia civil de los derechos de libertad sindical, incluida los de negociación colectiva, previstos para el común de los trabajadores; el legislador se preocupa por establecer un sistema de concertación y diálogo colectivo que permite de manera efectiva

escuchar y atender los legítimos intereses profesionales de los militares y guardias, respetando así el principio de proporcionalidad.

- Y sin que tal conclusión se vea desvirtuada por las alegaciones de EUROMIL que carecen de prueba alguna y se ven desmentidas por la realidad.

➤ En relación al derecho de huelga.

185. En relación a la prohibición del ejercicio del derecho de huelga respecto de los militares y los miembros de la Guardia Civil, además de cumplir con los requisitos de previsión legal y finalidad legítima, claramente está dentro del margen de apreciación que se ha reconocido a los Estados en esta materia, sin que el Reino de España haya transgredido el mismo mediante una decisión desproporcionada.

186. Hay que recordar que ya desde el propio artículo 11 del CEDH expresamente prevé entre sus limitaciones la restricción de este derecho a las fuerzas de la policía. Se trata de una limitación específica y mucho más concreta que la prevista en el caso de los funcionarios públicos, cuando el propio precepto se refiere a la Administración del Estado. Esto demuestra que los redactores del CEDH ha tenido en cuenta las peculiaridades que, dentro de la función pública, corresponden a las fuerzas y cuerpos de seguridad, consideraciones que son trasladables igualmente a los derechos análogos que contiene la CSE(r). Y efectivamente, la posibilidad de tal restricción al derecho de huelga del art. 6 de la Carta ha sido expresamente admitida por el Comité (European Organisation of Military Associations (EUROMIL) v. Ireland, Complaint No. 112/2014, decision on the merits of 12 September 2017, §113)

187. En efecto, el artículo 11 permite el establecimiento de aquellas restrictions « qui, prévues par la loi, constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, á la sécurité nationale, á la sécurité publique, á la défense de l'ordre et á la prévention du crime, á la protection de la santé ou de la morale, ou á la protection des droits et libertés d'autrui. Le présent article n'interdit pas que des restrictions légitimes soient imposées á

l'exercice de ces droits par les membres des forces armées, de la police ou de l'administration de l'Etat ».

- 188.** La limitación del derecho a la libertad sindical en el caso de los funcionarios de policía y los miembros de las fuerzas armadas se encuentra habilitada por el precepto de mayor jerarquía en el ordenamiento constitucional español, el artículo 28.1 de la Constitución, que permite, en los términos expuestos, introducir limitaciones el derecho a la libertad sindical de los militares, miembros de institutos armados y funcionarios de policía. La Ley que establece la prohibición es, además, una ley orgánica (LO 9/2011 y LODDGC), esto es, un ley que requiere para su aprobación un mayor número de votos (mayoría absoluta, frente a mayoría simple, artículo 81 de la Constitución Española) de modo que goza de mayor respaldo democrático que una ley ordinaria.
- 189.** En cuanto a la finalidad legítima, la existencia de una finalidad legítima que en el derecho español ampara dicha restricción de derecho de huelga, ha sido examinado y constatado por el Tribunal Constitucional español en su Sentencia 371/1993, de 13 de diciembre, que declaró, en la misma línea marcada por el TEDH (caso Engel y otros, 8 de junio de 1976), que *«dadas las importantes tareas que a las Fuerzas Armadas asigna el art. 8.1 CE, representa un interés de indudable relevancia en el orden constitucional el que las mismas se hallen configuradas de modo que sean idóneas para el cumplimiento de esos cometidos (ATC 375/1983). A tal fin, la atención de las misiones que les encomienda el mencionado precepto constitucional requiere una adecuada y eficaz configuración de las Fuerzas Armadas de la que, entre otras singularidades, deriva su indispensable y específico carácter de organización profundamente jerarquizada, disciplinada y unida (arts. 1 y 10 RROO). Como consecuencia de ello, y de acuerdo con la doctrina constitucional antes citada, no cabe duda de que el legislador puede introducir determinadas peculiaridades o establecer límites específicos al ejercicio de las libertades reconocidas en la Constitución por los miembros de las Fuerzas Armadas, límites que supondrían una diferenciación respecto del régimen general y común de esas libertades [...] siempre y cuando esos límites respondan a los principios y los criterios esenciales de organización de la institución militar, que garanticen no sólo la necesaria disciplina y sujeción jerárquica, sino también el*

principio de unidad interna, que excluye manifestaciones de opinión que pudieran introducir formas indeseables de debate partidista [...] o disensiones y contiendas dentro de las Fuerzas Armadas, las cuales necesitan imperiosamente para el logro de los altos fines que el artículo 8.1 de la CE les asigna, una especial e idónea configuración».

190. Y en cuanto al deber de respetar el principio de proporcionalidad, cabe destacar que el TEDH ha declarado que el derecho de hacer huelga actúa como corolario imprescindible del derecho de asociación sindical, en tanto en cuanto es lo que permite a un sindicato hacer oír su voz y por ello constituye un aspecto importante para sus miembros en la salvaguarda de sus intereses (Schmidt y Dahlström c. Suecia, 6 de febrero de 1976). También ha recordado que la Carta Social Europea reconoce el derecho de huelga como un medio para garantizar el ejercicio efectivo del derecho de negociación colectiva (Enerji Yapı-Yol Sen c. Turquía, 21 de abril de 2009). Finalmente, ha reconocido que este derecho no tiene carácter absoluto y que puede estar sujeto a ciertas condiciones y ser objeto de ciertas restricciones para aquellos funcionarios que ejerzan funciones de autoridad en nombre del Estado, frente a los demás miembros de la función pública cuyas funciones sean de mera gestión o a los trabajadores públicos de las empresas mercantiles o industriales del Estado, a quienes no debiera extenderse (ver Pellegrin c. Francia, 8 de diciembre de 1999). Por consiguiente, las restricciones legales al derecho de huelga deben definir de manera tan clara y estricta como sea posible las categorías de funcionarios afectados (Enerji Yapı-Yol Sen, anteriormente mencionada).

191. En el caso a examen, la excepción prescrita no se extiende al conjunto de los empleados públicos de la Administración del Estado, sino que se refiere exclusivamente a los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, en su calidad de garantes inmediatos del mantenimiento de la seguridad nacional y la seguridad pública, y a quienes las leyes confieren además una responsabilidad acrecentada al exigir, a los primeros, disponibilidad permanente para el servicio (artículos 6.1 y 22.1 de la LODDFAS) y, a los segundos, total dedicación e intervención en todo tiempo y lugar tanto si se hallan o no de servicio (artículo quinto.4 de la LOFCS).

192. A ojos del TEDH, la necesidad de un servicio ininterrumpido, así como el carácter o mandato «armado» que caracteriza a tales «agentes de la autoridad», distingue a esta clase de colectivos de otros funcionarios y justifica las limitaciones de su libertad sindical, en la medida en que las mismas permiten preservar determinados intereses generales del Estado enunciados en el artículo 11.2 del Convenio, en particular, la seguridad nacional, la seguridad pública y la defensa del orden, y así lo concluyó en su sentencia de 21 de abril de 2015 en el asunto Junta Rectora del Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. España, sobre uno de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que operan en España, la Ertzaina:

“37. La Cour note que la restriction prescrite par la loi litigieuse ne s’étend pas sur l’ensemble des fonctionnaires publics mais vise exclusivement les membres des Forces et Corps de Sécurité de l’État en tant que garants du maintien de la sécurité publique (voir a contrario Enerji Yapı-Yol Sen susmentionné, § 32). La Cour note en outre que cette même loi accorde à ces corps une responsabilité accrue leur exigeant d’intervenir à tout moment et en tout lieu en défense de la Loi, que ce soit pendant les heures de travail ou pas.

38. Aux yeux de la Cour, cette nécessité d’un service ininterrompu et le mandat armé qui caractérise ces « Agents de l’Autorité » distingue ce collectif d’autres fonctionnaires tels que les magistrats ou les médecins et justifie la limitation de leur liberté syndicale. En effet, les exigences plus sévères les concernant ne vont pas au-delà de ce qui est nécessaire dans une société démocratique, dans la mesure où elles permettent de préserver les intérêts généraux de l’État et, en particulier, d’en garantir la sécurité, la sûreté publique et la défense de l’ordre, principes énoncés à l’article 11 § 2 de la Convention.

39. Par ailleurs, la nature spécifique de leurs activités justifie l’existence d’une marge d’appréciation suffisamment large pour l’État pour développer sa politique législative et lui permettre ainsi de réglementer, dans l’intérêt public, certains aspects de l’activité du syndicat, sans pour autant priver ce dernier du contenu essentiel de ses droits au titre de l’article 11 de la Convention (voir National Union of Rail, Maritime et Transport Workers c. Royaume-Uni, no 31045/10, § 104, CEDH 2014).

40. De plus, la Cour ne peut pas être d’accord avec le syndicat requérant en ce qui concerne les conclusions extraites des recommandations du Comité des ministres du Conseil de l’Europe sur le code européen d’éthique de la Police. La Cour note en

particulier que le droit de grève pour la police n'est pas reconnu dans ledit code. À cet égard, le Comité des Ministres a considéré que l'interdiction totale du droit de grève pour la police n'est pas contraire à la Charte sociale et à la jurisprudence s'y rapportant (paragraphe 16 ci-dessus). La Cour n'aperçoit pas de raison de s'écarter de cette conclusion.

41. Les considérations qui précèdent mènent la Cour à conclure que les faits soulevés par la situation spécifique de la présente affaire ne constituent pas une ingérence injustifiée dans le droit du syndicat requérant à la liberté d'association, dont il a pu exercer le contenu essentiel.

42. S'agissant enfin d'une éventuelle existence de discrimination à l'égard du requérant, la Cour rappelle qu'une distinction est discriminatoire au sens de l'article 14, si elle "manque de justification objective et raisonnable", c'est-à-dire si elle ne poursuit pas un "but légitime" ou s'il n'y a pas de "rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé". Par ailleurs, les États contractants jouissent d'une certaine marge d'appréciation pour déterminer si et dans quelle mesure des différences entre des situations à d'autres égards analogues justifient des distinctions de traitement (voir Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani c. Italie (no 2), no 26740/02, §§ 44 et 45, 31 mai 2007). En l'occurrence, la Cour considère que les justifications fournies par le Gouvernement relatives aux spécificités des fonctions attribuées par la loi aux forces et corps de sécurité de l'État sont raisonnables, sans qu'il ne soit possible de déceler des indices d'arbitraire pouvant faire penser à l'existence de discrimination.

193. Sobre la base de tales razonamientos la Sentencia no aprecia violación del artículo 11 del Convenio, en la limitación al derecho de huelga establecida por la Ley española sobre los Cuerpos Policiales españoles, tomado aisladamente o puesto en relación con el artículo 14, relativo a los límites de los derechos reconocidos en la Convención.

194. Y si eso es así en relación a los Cuerpos Policiales como al que se refería el TEDH en dicha Sentencia, la misma conclusión debe aplicar en cuanto a la exclusión del derecho de huelga a los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil:

- No solo porque en virtud de la reserva hecha al Convenio, tal y como se ha visto por España en relación con dicho art. 11 le habilita para un mayor margen de maniobra.
- Sino que el fondo de las conclusiones del TEDH en la Sentencia referida a España son aplicables, con mayor razón, respecto de los cuerpos militares, que, en el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas y de la Guardia Civil, manejan armas y salvaguardan la defensa nacional y la seguridad del Estado, que son misiones de carácter permanente, de ahí la disponibilidad de los efectivos (con independencia que desarrollen sus funciones en jornadas de trabajo); bienes jurídicos dignos de protección, en un estado democrático, que justifican ciertas restricciones al derecho de libertad sindical, pues no puede sustraerse a un sindicato la fuerza armada de un país democrático, ni por supuesto las fuerzas de seguridad.

195. Todo ello sirve para justificar que la restricción que analizamos cumpliría con el requisito de proporcionalidad exigido por el art. G de la CSE(r).

196. Las alegaciones de la reclamación colectiva no hacen referencia a ninguna de estas cuestiones, sino que se limita a indicar que, como a su juicio, las restricciones a otro derecho (la negociación colectiva) a su juicio no son proporcionadas, esta desproporción debe igualmente comunicarse a la supresión del derecho de huelga³⁷

197. Sin embargo dicha alegación carece de fundamento, toda vez que:

- Por un lado, ya hemos visto que los militares y guardias civiles sí gozan, pese a la exclusión del régimen general del derecho a la negociación colectiva, de un sistema de concertación y diálogo colectivo que reúne el requisito de

³⁷ Concretamente cuando dice “restrictions on the right to strike may be acceptable under specific circumstances and conditions (CGIL v, Italy N O 140/2016 5145), namely when social dialogue and the right of collective bargaining are sufficiently organised and effective . As this is not the case in Spain, EUROMIL considers that the prohibition of the right to strike prescribed in the Organic Law 9/2011 for the Armed Forces personnel, and in the Organic Law 11/2007

legalidad, finalidad legítima y proporcionalidad; y que permite efectivamente (y así se ha constatado en la práctica) defender sus derechos e intereses e influir efectivamente las disposiciones y decisiones que les puedan afectar.

- Y aun cuando las restricciones a este otro derecho (la negociación colectiva) no fueran completamente proporcionadas, ello seguiría sin desvirtuar la finalidad legítima, legalidad y proporcionalidad de la prohibición del derecho de huelga a los efectos de evitar las eventuales consecuencias en caso de interrupción de sus esenciales actividades para la seguridad y el orden público; algo, insistimos, admitido por el TEDH para otro Cuerpo integrante de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad del Estado en la ya citada Sentencia del asunto *Ertzainen Nazional Elkartasuna (ER.N.E.) c. España*, no. 45892/09

198. En definitiva, las alegaciones de la reclamación de EUROMIL no consiguen acreditar que la privación del derecho de huelga a las fuerzas armadas o a la Guardia Civil sea efectivamente desproporcionada.

D. Sobre la alegación de discriminación.

i. Resumen de la queja.

199. La reclamación colectiva manifiesta la supuesta existencia de una discriminación de los miembros de las Fuerzas Armadas y los de la Guardia Civil en los siguientes términos:

“It is submitted that the regulatory framework for the social protection of the military discriminates against them. The military, currently, does not enjoy effective judicial protection for social jurisdiction in all respects like the rest of the Spanish workers, such as civil servants and the rest of the public and private workers. For this reason, it is essential that the representatives of the military personnel obtain effective judicial

for the Civil Guard personnel, is not necessary in a democratic society and should thus be replaced by a partial prohibition”

protection for social jurisdiction, with the representatives of the military personnel being able to act in the same way as unions in defence of the interests and rights of workers.

EUROMIL recalls that as public service employees, military personnel should be treated not only as "Citizens in Uniform" but also as "Workers in Uniform", meaning that they should be entitled to the same rights as any other worker concerning their working conditions and their professional, economic and social interests."

200. Igualmente a lo largo de la reclamación se realizan otras acusaciones de discriminación, si bien sin llegar a concretar en qué consisten.

ii. Contestación a las alegaciones del reclamante.

201. El Reino de España quiere dejar claro, ya desde este momento inicial de las observaciones, que dichas alegaciones de discriminación son absolutamente injustificadas. Y en el caso de una supuesta discriminación en lo relativo al derecho a la tutela de los Jueces y Tribunales además manifiesta un desconocimiento de la realidad del Poder Judicial en España.

202. En particular, no explica por qué hay una discriminación en lo tocante a la tutela judicial efectiva respecto de otros funcionarios públicos.

203. Si se refiere a la existencia de una Jurisdicción Militar, jurisdicción especial separada del Poder Judicial que admite el art. 117.5 CE, hay que señalar lo siguiente:

- La Jurisdicción Militar está, por imperativo del art. 117.5 CE³⁸, sujeto a los "principios de la Constitución" e integrada en el Poder Judicial, pese a tratarse de una jurisdicción especial. La Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial³⁹, la Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y

³⁸ Constitución Española:

Artículo 117.5

El principio de unidad jurisdiccional es la base de la organización y funcionamiento de los Tribunales. La ley regulará el ejercicio de la jurisdicción militar en el ámbito estrictamente castrense y en los supuestos de estado de sitio, de acuerdo con los principios de la Constitución.

³⁹ Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Artículo 3.

Organización de la Jurisdicción Militar⁴⁰ y la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional⁴¹ reiteran la integración de la jurisdicción militar en el Poder Judicial y el pleno sometimiento a la Constitución, lo que incluye los derechos fundamentales y, entre ellos, la tutela judicial efectiva del art. 24 CE.

- En particular se consagra específicamente el derecho **juez imparcial**, de acuerdo con el art. 24 de la Constitución española. Las Sentencias del Tribunal Constitucional 204/1994 y la 113/1995 concluyen que la Ley Orgánica 4/1987 proclama inequívocamente el carácter independiente e inamovible de los Jueces Togados Militares, como parte que son de la jurisdicción militar. Y además incluye específicas garantías al respecto (por ejemplo, el deber general del art.6 de la LO 4/1987 de que “Todos están obligados a respetar la independencia de los órganos que ejercen la jurisdicción militar”).
- Y también se reconoce el derecho de defensa; el Título V de la Ley Orgánica 4/1987 se ocupa de la defensa, que comienza proclamando en el art.102 que “Todos tienen derecho a la defensa ante la jurisdicción militar”

204. Además, existe una unificación en la cúspide entre la Jurisdicción Militar y la Ordinaria: el **Tribunal Supremo**, como «órgano jurisdiccional superior en todos los órdenes» (art. 123 CE), lo es también de la jurisdicción militar: de acuerdo con el art. 55

1. La jurisdicción es única y se ejerce por los Juzgados y Tribunales previstos en esta Ley, sin perjuicio de las potestades jurisdiccionales reconocidas por la Constitución a otros órganos.

2. Los órganos de la jurisdicción militar, integrante del Poder Judicial del Estado, basan su organización y funcionamiento en el principio de unidad jurisdiccional y administran Justicia en el ámbito estrictamente castrense y, en su caso, en las materias que establezca la declaración del estado de sitio, de acuerdo con la Constitución y lo dispuesto en las leyes penales, procesales y disciplinarias militares

⁴⁰ Ley Orgánica 4/1987, de 15 de julio, de la Competencia y Organización de la Jurisdicción Militar.

Artículo 1: La jurisdicción militar, integrante del Poder Judicial del Estado, administra justicia en nombre del Rey, con arreglo a los principios de la Constitución y a las leyes.

⁴¹ Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional.

Artículo 14. Naturaleza y funciones.

Los órganos de la jurisdicción militar, integrante del Poder Judicial del Estado, basan su organización y funcionamiento en el principio de unidad jurisdiccional y administran justicia en el ámbito estrictamente castrense y,

de la LOPJ, la Quinta Sala del Tribunal supremo es la Sala de lo Militar «que se registrá por su legislación específica y supletoriamente por la presente Ley y por el ordenamiento común a las demás Salas del Tribunal Supremo».

- 205.** Y además la Sentencias dictadas por los Tribunales Militares, al igual que cualquier otra decisión judicial, son susceptibles de recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional si se considera que se ha producido una vulneración de los derechos fundamentales.
- 206.** Adicionalmente, hay que señalar que, de conformidad con la Constitución que limita la jurisdicción militar al ámbito estrictamente castrense, la Jurisdicción Militar tiene un ámbito limitado, que se extiende fundamentalmente al conocimiento de la instrucción y enjuiciamiento de los delitos tipificados en el Código Penal Militar y en los recursos contencioso-disciplinario militar contra sanciones disciplinarias impuestas en vía administrativa sobre los miembros de las Fuerzas Armadas (art. 4 LO 4/1987).
- 207.** Ello hace que salvo estas dos cuestiones, el resto de recursos jurisdiccionales frente a cualesquiera decisiones del Ministerio de Defensa o del Ministerio del Interior que deseen interponer militares y Guardias Civiles se han de interponer ante los Juzgados y Tribunales del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Esto es, pueden recurrir ante los mismos Tribunales que cualquier otro funcionario público, y sometidos a las mismas reglas y garantías, incluidas las del art. 24 de la CE (tutela judicial efectiva)⁴².

en su caso, en las materias que establezca la declaración del estado de sitio, de acuerdo con la Constitución y lo dispuesto en las leyes penales, procesales y disciplinarias militares

⁴² Ejemplo de esta identidad de foro entre militares y los restantes funcionarios públicos lo tenemos en la distribución de competencias entre los distintos órganos del orden jurisdiccional contencioso-administrativo. Por ejemplo, de acuerdo con el art. 11 de la Ley 29/1998 de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa;

“La Sala de lo Contencioso-administrativo de la Audiencia Nacional conocerá en única instancia:

a) De los recursos que se deduzcan en relación con las disposiciones generales y los actos de los Ministros y de los Secretarios de Estado en general y en materia de personal cuando se refieran al nacimiento o extinción de la relación de servicio de funcionarios de carrera. Asimismo conocerá de los recursos contra los actos de cualesquiera órganos centrales del Ministerio de Defensa referidos a ascensos, orden y antigüedad en el escalafonamiento y destinos.”

- 208.** Si a pesar de ello EUROMIL duda (sin prueba alguna) de que dicha tutela no es efectiva, basta con examinar la jurisprudencia reciente del orden contencioso relativo a actos del Ministerio de Defensa para ver cómo podemos encontrar numerosos ejemplos de Sentencias que dan la razón a los militares o los Guardias Civiles en defensa de sus intereses anulando actos en materia de personal con los que no estaban conformes. Por citar ejemplos recientes, podemos mencionar las Sentencias del Tribunal Supremo de 25 de septiembre del 2023 (rec. 444/2021)⁴³; Sentencia de 20 de diciembre del 2022 (rec. 655/2021)⁴⁴, Sentencia 14 de diciembre del 2022, rec. 781/2022⁴⁵; etc.
- 209.** Adicionalmente, en los anteriores apartados de este escrito hemos mencionado ejemplos de recursos en que también se dieron la razón, por parte del Tribunal Supremo, a las reclamaciones efectuadas por asociaciones profesionales de Militares o Guardias Civiles.
- 210.** Todo ello sirve para acreditar que no hay discriminación alguna, ni privación de derechos a la tutela de jueces y tribunales, sobre los miembros de las Fuerzas Armadas o de la Guardia Civil.

En base a todo lo cual, al Comité.

SUPPLICO

1. Que tenga por evacuado el escrito de observaciones del Reino de España sobre el fondo de la Reclamación colectiva, junto con toda la documentación e información remitida por las autoridades públicas competentes.
2. Que, en su virtud, declare que no se ha vulnerado por parte del Reino de España ni el art. 5 ni el art. 6 de la Carta.

⁴³ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/d7b016b6919cdf0da0a8778d75e36f0d/20231005>

⁴⁴ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/0c77bd872102cfada0a8778d75e36f0d/20221230>

⁴⁵ <https://www.poderjudicial.es/search/AN/openDocument/38e49e72b4f0ca03a0a8778d75e36f0d/20221228>

Madrid para Estrasburgo a 15 de noviembre del 2023.

EL AGENTE DEL REINO DE ESPAÑA

EL CO-AGENTE DEL REINO DE ESPAÑA



Alfonso Brezmes Martínez de Villarreal

Luis E. Vacas Chalfoun

ANEXOS

Anexo 1.- Informe del Ministerio de Defensa sobre la presente Reclamación.

Incluye a su vez 8 Anexos y 2 apéndices.

Anexos:

- I.- Listado de Plenos del COPERFAS celebrados en el periodo 2012-2022.
- II. Clasificación por materias de las propuestas asociativas en el COPERFAS.
- III. Comisiones de Trabajo de carácter temporal constituidas en el seno del COPERFAS.
- IV. Cuantificación de acuerdos alcanzados en el COPERFAS clasificados por materias.
- V. Acuerdos alcanzados en el COPERFAS derivados de propuestas de las asociaciones profesionales (estimadas o estimadas parcialmente) en el año 2021.
- VI. Acuerdos alcanzados en el COPERFAS derivados de propuestas de las asociaciones profesionales (estimadas o estimadas parcialmente) en el año 2022.
- VII. Cuantificación de proyectos normativos tratados en el COPERFAS clasificados por materias.
- VIII. Relación detallada de los cambios en proyectos normativos introducidos a instancia de las asociaciones profesionales. Año 2022.

Apéndices

I. Datos de efectivos de las Fuerzas Armadas por categorías publicados anualmente, así como los correlativos porcentajes de asociacionismo; y Orden Ministerial 07/2023, de 1 de marzo, por la que se nombra a los miembros del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas.

II. Libro de Organización de la Secretaría Permanente del Consejo de Personal de las Fuerzas Armadas (COPERFAS).

Anexo 2.- Informe del Ministerio del Interior sobre la presente Reclamación.

Incluye a su vez 4 anexos.

I. Composición y relación actas del pleno del Consejo desde su constitución.

II. Actas de las reuniones del pleno y noticias. (Soporte informático)

III. Subvenciones recibidas por las asociaciones profesionales. Últimos cinco años.

IV. Normas legales y reglamentarias citadas, así como de los proyectos sometidos a información pública en cuya Memoria de Análisis de Impacto Normativo (MAIN) consta el trámite de informe del Consejo de la Guardia Civil en materia de retribuciones