

RECURSO CASACION EN INTERES DE LA LEY núm.: 357/2016

Ponente: Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Josefa Oliver
Sánchez

TRIBUNAL SUPREMO
Sala de lo Contencioso-Administrativo
Sección Cuarta
Sentencia núm. 512/2017

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Jorge Rodríguez-Zapata Pérez, presidente

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 24 de marzo de 2017.

Esta Sala ha visto el recurso de casación en interés de la Ley núm. 357/2016, promovido por la Administración General del Estado, representada y asistida por la Abogacía del Estado, contra la sentencia núm. 642, de 6 de noviembre de 2015, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, recaída en el procedimiento de derecho de reunión núm. 738/2015.

Ha comparecido como parte recurrida el Ministerio Fiscal y la Asociación Unificada de Guardias Civiles, representada por el Procurador D. Domingo José Collado Molinero, bajo la dirección letrada de D. Mariano Casado Sierra.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Rafael Toledano Cantero.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación en interés de la Ley se interpuso por la Abogacía General del Estado, en la representación que legalmente ostenta de la Administración del Estado, contra la sentencia núm. 642, dictada el 6 de noviembre de 2015, por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, que estimó el procedimiento de derecho de reunión núm. 738/2015, formulado frente a la resolución de la Delegación del Gobierno de Madrid, de fecha 27 de octubre de 2015, que prohibía la celebración de una manifestación convocada por don José Antonio Agudo Martín Cleto en calidad de Subsecretario de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), en la ciudad de Madrid, para el día 14 de noviembre de 2015.

SEGUNDO.- La Sala de instancia, remitiéndose a lo resuelto en su Sentencia núm. 847/2010 de fecha 16 de septiembre de 2010, en resolución del recurso núm. 636/2010, estimó el recurso contencioso-administrativo con sustento en el siguiente razonamiento:

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

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

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

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

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

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

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

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

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

A la vista de tales datos, no se comprenden bien las razones que han conducido a la Administración a otorgar mayor valor a otros objetivos de la manifestación, que infiere de la

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

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

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

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

En segundo lugar y fundamentalmente, porque el término " reivindicativo" no puede comprender cualquier tipo de reivindicación pues ello excluiría toda reivindicación de carácter profesional, social o económico que, como ya se ha indicado, están amparadas como contenido mínimo del derecho de asociación. Lo contrario dejaría vacío de contenido el derecho de reunión y manifestación (ex art. 21 CE) de los miembros integrantes de la Guardia Civil, como señaló el representante del Ministerio Público en el acto de la vista del presente

proceso. O, dicho de otro modo, en todo ejercicio del derecho de reunión y manifestación que - no ha de olvidarse- es una manifestación a su vez del derecho a la libertad de expresión, hay inevitablemente un componente de reivindicación, pero para respetar un contenido mínimo del derecho fundamental que se ejercita (máxime si se trata de su ejercicio por una asociación profesional) se habrá de diferenciar entre la reivindicación meramente profesional, social o económica de la netamente sindical o política, pues en otro caso toda reunión profesional resultaría per se excluida del ejercicio del derecho y, por ende, se dejaría vacío de todo contenido el derecho esencial que se examina».

TERCERO.- Por escrito presentado el 10 de febrero de 2016 en el Registro General de este Tribunal Supremo, la Abogacía General del Estado, en la representación y defensa que por ley le corresponde, interpuso recurso de casación en interés de la Ley contra la referida sentencia por considerar que la doctrina sentada por la misma es errónea y «gravemente dañosa para el interés general» al «dejar sin efecto un precepto de la Ley Orgánica 11/2011 que establece que se aplicará a los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil lo previsto para los militares en el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011» (pág. 7 del escrito de interposición). Por todo ello solicita a la Sala el dictado de sentencia «que [estime] este recurso y proceda a fijar la siguiente doctrina legal:

“A los efectos previstos en el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, aplicable a los miembros del cuerpo de la Guardia civil en virtud de los establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto, tendrán la consideración de manifestaciones o reuniones en lugares de tránsito público de carácter reivindicativo las que tengan por objeto reivindicaciones profesionales”».

CUARTO.- Ajustándose, en principio, el recurso presentado a los requisitos exigidos en el art. 100.3 de la Ley de la Jurisdicción y, una vez recibidas las actuaciones de instancia junto con el expediente administrativo y practicados los emplazamientos correspondientes, se dio traslado a la Asociación Unificada de Guardias Civiles y al Ministerio Fiscal para que formularan alegaciones.



La representación procesal de la citada Asociación presentó escrito el 27 de septiembre de 2016 manifestando su oposición al recurso por entender que ni se ha acreditado ni hay «justificación alguna para considerar que existe un grave daño al interés general» (pág. 8), solicitando «su inadmisión y en todo caso, su desestimación».

El 27 de octubre de 2016 el Ministerio Fiscal formula alegaciones poniendo de manifiesto que en el presente caso, en primer lugar, «no concurre al menos uno de los requisitos del art. 100 LJCA, por lo que a [su] juicio el recurso no puede ser estimado» (pág. 8); y, en segundo lugar, «la doctrina propuesta no resuelve la duda interpretativa que realmente plantea la norma, permitiendo soluciones como la que ha ofrecido el TSJ de Madrid. Y por tanto no resulta, [...], útil para resolver el problema hermenéutico planteado, por lo que la pretensión de que sea asumida por esa Excm. Sala a los fines del art. 100 LJCA no debe ser estimada» (pág. 17).

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 22 de diciembre de 2016 se señaló para votación y fallo del recurso el día 14 de marzo de 2017, fecha en que tuvo lugar dicho acto.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El presente recurso de casación en interés de la Ley se formula contra la sentencia núm. 642, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 6 de noviembre de 2015, que estimó el procedimiento de derecho de reunión núm. 738/2015 anulando la resolución de la Delegación del Gobierno de Madrid, de 27 de octubre de 2015, que había prohibido la celebración de una manifestación convocada por la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), en la ciudad de Madrid, para el día 14 de noviembre de 2015.



SEGUNDO.- La resolución que prohibió la manifestación convocada por la Asociación Unificada de Guardias Civiles en Madrid, para el día 14 de noviembre de 2015, argumenta como fundamento de la prohibición, en lo esencial, que dicha manifestación tenía la naturaleza de medida de conflicto colectivo de carácter sindical y político y por tanto constituía una actuación que infringiría el principio de neutralidad política y sindical que se impone por ley a los miembros de la Guardia Civil. Así, según relata la sentencia recurrida «[...] se expone literalmente en el último párrafo del fundamento de derecho tercero de la resolución administrativa donde puede leerse textualmente: "... la celebración de esta manifestación supondría una medida de conflicto colectivo de carácter sindical e incluso político y por tanto ajena a los cauces que el Ordenamiento reconoce a la AUGC como asociación profesional para la defensa y promoción de sus derechos e intereses profesionales, económicos y sociales, constituyendo una actuación que infringiría el principio de neutralidad política y sindical que impone el art 18 de la LO 11/2007 a los miembros de la Guardia Civil, siendo contraria a los arts. 8, 9 y 41 de dicha Ley, al art 13.1 de la LO 9/2011 por remisión del art 1 de la LO 11/2011, al art 28 de la CE y 1.3 de la LO 11/1985 ... ". La resolución considera por tanto, que a través de la manifestación que se convoca en este supuesto concreto se está ejercitando una medida de conflicto colectivo que se encuentra extramuros de la protección del derecho de reunión y manifestación consagrado en el art. 21 CE, y que por tanto no puede ampararse en la protección dispensada por dicho derecho fundamental» (FD primero). La sala de instancia, con expresa mención al tenor de la solicitud de autorización para la manifestación y la posterior contestación que la asociación convocante hizo al requerimiento que le dirigió la Administración, así como de las alegaciones efectuadas en la vista celebrada, explica en la sentencia recurrida que «ha de tenerse por cierto que la manifestación convocada tiene por objeto la actuación de intereses de índole profesional, social y económico y no de índole sindical o político lo cual es conforme con la previsión contenida en el art. 13.1 de la LO 9/2011 que permite ejercitar el derecho de reunión y manifestación a este colectivo con el único límite de no poder "... organizar ni participar activamente en reuniones de carácter político o sindical...». Y expone que tratándose de una manifestación de carácter reivindicativo profesional, a la que no constaba acreditado que los asistentes pertenecientes al Cuerpo de la Guardia Civil fueran a concurrir vistiendo el uniforme o haciendo uso de su condición de guardias civiles, no estaba incluida en la prohibición del art. 13.1, apartado segundo de la Ley Orgánica 9/2011, así como que no puede identificarse la expresión "hacer uso de la condición de militar (en este caso de guardia civil) " con el hecho de que los organizadores fueran guardias civiles o

la convocatoria estuviere dirigida a este colectivo, ya que -razona- «[...] por esta vía se estaría prohibiendo todo ejercicio del derecho de manifestación a los miembros de este Cuerpo, lo que sería contrario al núcleo esencial del derecho en los términos que ya hemos señalado anteriormente dejando además sin contenido alguno el apartado primero del precepto. [...] [y porque] en todo ejercicio del derecho de reunión y manifestación que - no ha de olvidarse- es una manifestación a su vez del derecho a la libertad de expresión, hay inevitablemente un componente de reivindicación, pero para respetar un contenido mínimo del derecho fundamental que se ejercita (máxime si se trata de su ejercicio por una asociación profesional) se habrá de diferenciar entre la reivindicación meramente profesional, social o económica de la netamente sindical o política, pues en otro caso toda reunión profesional resultaría per se excluida del ejercicio del derecho y, por ende, se dejaría vacío de todo contenido el derecho esencial que se examina» (FD cuarto).

Finalmente, en el FD quinto, la Sala de instancia puntualiza que los actores acreditaron documentalmete, y lo tiene por hecho cierto, que «se autorizaron por la Administración sendas manifestaciones convocadas por la misma Asociación, con idénticos objetivos y fines, sin que en esta nueva ocasión la Administración fundamente cual es el elemento diferenciador con tales antecedentes. Y, en efecto, así se desprende de dichos documentos. No queremos decir con esto que la Administración se encuentre vinculada siempre, en todo caso, a dichos antecedentes, sino que para que la modificación de su reiterado criterio anterior se encuentre debidamente justificada, debería contenerse en la resolución ahora impugnada una motivación concreta en tal sentido que no se advierte exista en el acto objeto del presente recurso.

Y, finalmente, si tal motivación quiere deducirse de la oportunidad (o, por mejor decir, la inoportunidad) en la elección de la fecha de la convocatoria, coincidente con el periodo electoral, a que se hizo alusión por la Abogacía del Estado en el acto de la vista oral, tampoco puede atenderse a este motivo [...]], exponiendo la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en sus sentencias 170/2008 de 15 de diciembre y 96/2010, de 16 de diciembre.

TERCERO.- El presente recurso de casación en interés de la ley se ha interpuesto por la Administración General del Estado, y en su escrito de interposición el Abogado del Estado solicita que esta Sala fije la siguiente doctrina legal: «A los efectos previstos en el artículo 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas, aplicable a los miembros del cuerpo de la Guardia civil en virtud de los establecido en el artículo 1 de la Ley Orgánica 11/2011, de 1 de agosto,

tendrán la consideración de manifestaciones o reuniones en lugares de tránsito público de carácter reivindicativo las que tengan por objeto reivindicaciones profesionales».

CUARTO.- El artículo 100 de la Ley de la Jurisdicción define en términos muy estrictos el recurso de casación en interés de la Ley, que siguiendo la sistematización expuesta en la sentencia de esta Sala y Sección, de 25 de octubre de 2016 (recurso de casación en interés de la ley 702/2015) son los siguientes:

«[...] 1) Respecto del objeto, pues solamente cabe contra sentencias firmes, dictadas en única instancia por los Jueces de lo Contencioso-Administrativo y contra las pronunciadas por las Salas de los Tribunales Superiores de Justicia o de la Audiencia Nacional que no sean susceptibles de recurso de casación ordinario o para la unificación de doctrina. 2) A propósito de los sujetos legitimados para interponerlo, que son únicamente la Administración Pública territorial que tenga interés legítimo en el asunto, las Entidades o Corporaciones representativas de intereses generales o corporativos que tengan interés legítimo en el asunto, el Ministerio Fiscal o la Administración General del Estado. 3) En cuanto a los presupuestos que han de darse conjuntamente para que pueda utilizarse: grave daño para el interés general y error en la resolución dictada. 4) Respecto de las exigencias de tiempo --tres meses de plazo para interponerlo-- y forma --escrito razonado en el que se fijará la doctrina legal que se postule a presentar ante la Sala Tercera del Tribunal Supremo con copia certificada de la sentencia impugnada en la que conste la fecha de su notificación--, pues, advierte la Ley de la Jurisdicción, su incumplimiento obligará a que se ordene de plano el archivo. 5) Sobre el alcance del enjuiciamiento, ya que sólo puede extenderse a la correcta interpretación y aplicación de normas emanadas del Estado que hayan sido determinantes del fallo recurrido. 6) En fin, el pronunciamiento también se ve restringido pues debe respetar en todo caso la situación jurídica particular derivada de la sentencia recurrida y, de ser estimatorio, habrá de fijar en el fallo la doctrina legal, publicándose la sentencia del Tribunal Supremo en el Boletín Oficial del Estado.

Vemos, pues, que si ya en los recursos de casación contemplados en los artículos 86 y 96, la Ley de la Jurisdicción impone requisitos severos cuyo cumplimiento se vigila por la Sala, en este caso, lo hace especialmente. Por eso, procede exigir con rigor su observancia para cumplir fielmente las determinaciones del legislador. En realidad, ese es el criterio mantenido reiteradamente por la jurisprudencia, por ejemplo, en las sentencias de 5 de mayo de 2003 (casación en interés de la Ley 3456/2001) y 23 de junio de 2003 (casación en interés de la Ley 2829/2001), y en las allí citadas, o en la de 23 de julio, también de 2003, (casación en interés de la Ley 9450/1997), entre otras. Jurisprudencia que ha añadido, más bien explicitado, requisitos adicionales que resultan de la interpretación de la Ley de la Jurisdicción.

Así, el grave daño al interés general ha de ser justificado por el recurrente de forma concreta y precisa sin que valgan las referencias a perjuicios futuros e hipotéticos o la simple afirmación de su existencia [sentencias de 10 y 3 de febrero de 2014 (casación en interés de la Ley 5837/2011 y 76/2010), 22 de octubre y 24 de enero de 2012 (casación en interés de la Ley 5303/2011 y 36/2010)]. Puede ser de carácter patrimonial, organizativo o de cualquier otra naturaleza pero no lo constituye la sola colisión entre dos intereses públicos hechos valer por distintos entes públicos [sentencias de 9 de julio de 2014 (casación en interés de la Ley 692/2013) y de 15 de diciembre de 2011 (casación en interés de la Ley 17/2010)].

Por lo que se refiere a la doctrina cuya fijación se pretende, el primer requisito exigido por la jurisprudencia es que ha de referirse a un concreto precepto [sentencias de 6, 8 y 20 de junio de 2005 (recursos de casación en interés de la Ley 26 y 21/2004 y 46/2003)] y no a las cláusulas de un contrato o a la valoración de la prueba [sentencia de 26 de marzo de 2013 (casación en interés de la Ley 6063/2011)]. El segundo estriba en que no haya sido establecida ya por esta Sala [sentencia de 28 de enero de 2003 (recurso de casación en interés de la Ley 8199/2000) con cita de una larga lista de otras anteriores coincidentes]. Otro consiste en que el recurso tenga utilidad, lo que no sucede cuando la doctrina cuya fijación se solicita ya resulta por sí misma

de las propias normas, es una obviedad o ha sido declarada por la jurisprudencia [sentencias de 11 de julio de 2014 (casación en interés de la Ley 2479/2013), 11 de febrero de 2014 (casación en interés de la Ley 2131/2012), 16 de noviembre de 2006 (casación en interés de la Ley 50/2005), 8 de junio de 2005 (casación en interés de la Ley 21/2004), de 15 de febrero de 2005 (casación en interés de la Ley 66/2003) y de 23 de enero de 2004 (casación en interés de la Ley 30/2004)]. Tampoco procede mediante este recurso pretender que se establezca una doctrina legal contraria a la mantenida por el Tribunal Supremo y aplicada correctamente por la sentencia cuestionada [sentencia de 7 de febrero de 2014 (casación en interés de la Ley 4607/2012)] ni para reproducir el debate suscitado en la instancia [sentencia de 27 de mayo de 2011 (casación en interés de la Ley 17/2010)]».

QUINTO.- El Ministerio Fiscal solicita la desestimación del recurso en interés de la ley, pues considera que la argumentación que en acreditación de este requisito expone la demanda, no puede considerarse idónea para justificar la concurrencia de un grave daño para el interés general a los efectos de la casación en interés de la ley. En el presente caso, el Abogado del Estado aduce que la doctrina contenida en la sentencia recurrida, relativa al alcance de las limitaciones que establece la L.O. 9/2011 para el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación en el caso de los miembros de las Fuerzas Armadas (limitaciones que son extensibles a la Guardia Civil en virtud del art. 1 de la L.O. 11/2011) «[...] supondría anular o dejar sin efecto estas previsiones legales en relación con el ejercicio del derecho de reunión de los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil, lo que sin duda supone un ataque directo y sustantivo al interés público que reside en el mantenimiento de la seguridad pública [...]» (pág. 9 del escrito de interposición). Añade en este sentido que «[...]la autorización de manifestaciones de carácter reivindicativo contra un Gobierno por quienes ostentan la condición de militar afecta al principio de neutralidad política, y supone un grave daño al interés general [...]» (pág. 10 del escrito de interposición), y que «[...] la doctrina que se impugna afecta también al bien jurídico de la disciplina, que constituye el fundamento básico del orden jerárquico en una Institución de naturaleza militar como es la Guardia Civil, y trasciende en forma esencial al correcto



funcionamiento del sistema [...]» (pág.11 del escrito de interposición), concluyendo que «[...]no parece fácil encontrar un ejemplo más patente de vulneración de la disciplina por parte de miembros de la Guardia Civil que la celebración una manifestación a la que estos concurren, con la publicidad de la repercusión que ésta tuvo en los medios de comunicación social, promoviendo, promocionando y reivindicando su sindicalización y en la que, entre otros extremos, se produjo la crítica al Gobierno, al Director General de la Guardia Civil y a otras Autoridades. Todo ello colisiona frontalmente con las exigencias impuestas por los principios de disciplina, jerarquía y unidad que, como se ha dicho, constituyen bienes jurídicos esenciales que se tutelan en la norma antes relacionada» (pág. 12 del escrito de interposición), por lo que dicha doctrina de la Sala de instancia, caso de ser reiterada en futuras resoluciones determinaría «[...] un grave daño para el principio de neutralidad política que debe presidir la actuación de la Guardia Civil [...]» (pág. 13 del escrito de interposición).

SEXTO.- Esta Sala estima, con el Ministerio Fiscal, que atendidos los motivos por los que se denegó la manifestación y los antecedentes de resoluciones de la propia Administración recurrente, no se pueden compartir los argumentos con los que la Abogacía del Estado trata de justificar el carácter gravemente dañoso de la doctrina.

Según ha declarado una nutrida jurisprudencia de esta sala, el daño grave para el interés general está en función de una posible y repetida actuación de los Tribunales de instancia al conocer casos iguales que se suponen de fácil repetición, por lo que se trata de conseguir que el Tribunal Supremo, sin alterar la situación jurídica particular derivada de la Sentencia recurrida, fije la doctrina legal que en el futuro habrá de aplicarse a otros supuestos equivalentes que se presenten, como han indicado, entre otras, las sentencias de este Tribunal Supremo de 11 de mayo de 1983 y 16 de octubre de 1989.

Por consiguiente, tiene que ser razonablemente previsible la reiteración de actuaciones administrativas iguales a la que ha sido enjuiciada por la

Sentencia impugnada en interés de la Ley o la existencia de un número importante de afectados por el criterio que se pide al Tribunal Supremo que altere, fijando la oportuna doctrina legal. La posible repetición del supuesto desde luego no es un dato que, aisladamente considerado, permite acudir a este recurso extraordinario, que requiere que el daño que la repetición del criterio de la sentencia impugnada causa al interés general, al aplicarse a casos equivalentes, sea "grave", esto es, que multiplique su efecto en contra del interés general defendido por la Administración. Pero es un dato muy relevante, que la sentencia recurrida pone de manifiesto, que, según consta acreditado en autos y la sentencia recurrida declara como hecho probado en el FD quinto, la propia Administración recurrente, en al menos en dos ocasiones anteriores y precisamente el mismo órgano administrativo (la Delegación del Gobierno en Madrid), había autorizado sendas manifestaciones o reuniones en lugares de tránsito público convocadas -y finalmente, en efecto, llevadas a cabo- por la misma entidad, en condiciones y con finalidad sustancialmente similares a las que aparentemente concurrían en el supuesto de autos. Como destaca el Ministerio Fiscal, resulta especialmente significativo, a estos efectos, que esas decisiones favorables tuvieron lugar en noviembre de 2014 y febrero de 2015, es decir, con notoria posterioridad a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 11/2011 en la que ahora apoya la Abogacía del Estado su tesis de que la interpretación judicial del Derecho aplicable es errónea.

En consecuencia, ahora se propugna una interpretación de una norma restrictiva o prohibitiva que ciertamente no se aplicó por la Administración en los supuestos anteriores, por lo que no cabe suponer el primer presupuesto para que se produzcan sentencias judiciales que reproduzcan la doctrina que se reputa gravemente dañosa, esto es, que la propia Administración sostenga en el futuro la interpretación del art. 13.1 de la Ley Orgánica 9/2011 que ahora propugna, pero que se separa de los criterios precedentes. En el escrito del recurso no se ofrece ninguna explicación acerca de circunstancias que permitan determinar si, como parece sostener la Administración, existe alguna diferencia sustancial entre aquellos supuestos y el que fue enjuiciado por la sentencia recurrida, y cómo la autorización de la manifestación que acordó la sentencia recurrida podría ser dañosa para el interés general que se señala

(neutralidad política y disciplina en el Cuerpo de la Guardia Civil), cuando aquellas previas resoluciones de la Administración, autorizaron, en situaciones sustancialmente iguales, la celebración de manifestaciones a la misma asociación convocante y para análogos objetivos.

En conclusión, en el presente caso no se acredita por la Administración recurrente el grave perjuicio para el interés general que pudiera derivarse de la sentencia recurrida, porque, dada la naturaleza del remedio procesal que nos ocupa, este recurso no está concebido como un nuevo examen del problema específico planteado en la instancia, ni tampoco para remediar errores de apreciación o de calificación en que la sentencia impugnada hubiera podido incurrir y, menos aún, la forma concreta en que la manifestación se desarrolló, pues si en el curso de la manifestación los asistentes se pudieran haber separado del objetivo de la misma en la forma que describe en su escrito de interposición el Abogado del Estado cuando afirma que allí se actuó «[...] promoviendo, promocionando y reivindicando su sindicalización [de la Guardia Civil] y [...] crítica al Gobierno, al Director General de la Guardia Civil y a otras Autoridades [...]» son circunstancias ajenas a la doctrina de la sentencia, y que ninguna relación guardan con la doctrina que se propone sea fijada por esta Sala.

En consecuencia, procede declarar no haber al recurso al no cumplir este primer requisito, lo que hace innecesario el examen de los demás.

SÉPTIMO.- El criterio mantenido por la Sala en esta materia ha sido el de no imponer las costas en los recursos de casación en interés de la Ley habida cuenta de su naturaleza, de conformidad con lo dispuesto en el art. 139.1 de la LJCA.

FALLO



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

1.- No haber lugar al recurso de casación núm. 357/2016, interpuesto por la Administración General del Estado, contra la sentencia núm. 642, dictada por la Sección Octava de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, de fecha 6 de noviembre de 2015.

2.- No hacer imposición de las costas.

Notifíquese esta resolución a las partes haciéndoles saber que contra la misma no cabe recuso e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente D. Rafael Toledano Cantero, estando la Sala celebrando audiencia pública, lo que, como Letrada de la Administración de Justicia, certifico.

