

**Comentarios jurídicos a la Ley Orgánica 11/2007**  
**reguladora de los derechos y deberes de los miembros**  
**de la Guardia Civil**

**Lucrecio Rebollo Delgado**

**Profesor de Derecho Constitucional de la UNED**

*Sumario*

1. *Los fines de la ley.*
2. *Ley Orgánica 11/2007 como Estatuto.*
3. *Derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.*
4. *El derecho de asociación en la Guardia Civil.*
5. *Valoraciones finales.*

## 1. Los fines de la Ley

La Ley 11/2007 tiene su origen en el art. 104 de la Constitución vigente, que establece el mandato al legislador de, mediante Ley Orgánica, establecer “las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Esta obligación no estaba sin ejecutar, dado que la Ley Orgánica 2/1986 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, lo había cumplido, si bien es cierto que de forma un tanto parca, y en todo caso, con un carácter generalista. Para paliar estas deficiencias respecto de la Guardia Civil, se publicaron la Ley 42/1999 de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil y la Ley Orgánica 11/1991 de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil. Ambas habían presentado deficiencias de aplicación, y requerían de una actualización, así como completar las lagunas jurídicas existentes. Esta tarea se plasma en las coetáneas Ley Orgánica 11/2007 de derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil y la Ley Orgánica 12/2007, de régimen disciplinario de la Guardia Civil.

El primer aspecto a considerar es la circunstancia de que como puede comprobarse las dos leyes son correlativas, una recoge derechos y la otra el régimen disciplinario. Esta circunstancia tiene dos claras lecturas. Una jurídica, que ratifica la coherencia del legislador, que pretende la regulación completa y de forma homogénea, de empleados públicos con unas funciones constitucionales y legislativas concretas, singulares, y que por esta razón existía una regulación restrictiva o vacíos normativos que habitualmente tenían un desenlace o una aplicación más coercitiva que expansiva. La segunda lectura, la política, podríamos resumirla en las expresiones latinas *do ut des* (te doy para que me des) o *do ut facias* (te doy para que hagas). En ambas subyace una idea de contraprestación desde una perspectiva política, entendido este último concepto no como relación entre partidos políticos e instituciones del Estado, sino como concepto más genérico, identificable con lo público. La ley atiende a una necesidad en un Estado de Derecho como el nuestro, y de forma concreta viene a esclarecer como se compagina la existencia del Título I de la Constitución de 1978, en el que se recoge una tabla de derechos y libertades que corresponden a todos los ciudadanos, con la actividad especial que desarrollan determinados servidores públicos, y de forma concreta respecto de los miembros de la Guardia Civil. Esta solución tiene que tener un respaldo jurídico, en la idea de que dentro de un sistema democrático no son útiles antiguas fórmulas, como lo eran la veteranía, el saber hacer, el saber resolver situaciones complejas o comprometidas, aún siendo conscientes de que estas logradas formas de actuación son en muchos casos la mejor forma de

interpretación de una ley que contenga un considerable número de conceptos jurídicos indeterminados o lagunas de contenido y desarrollo.

Pudiera deducirse que la Ley Orgánica 11/2007 tiene tres grandes pretensiones, que se plasman en objetivos a lo largo de su articulado:

1º. Dotar a la Guardia Civil de un Estatuto regulador singular, propio, diferenciándose con ello de aquellos, que aunque cumplen funciones similares, no tienen carácter militar, y también, por sus contenidos, de las fuerzas armadas.

2º. Una segunda pretensión del legislador es modernizar o actualizar el funcionamiento interno del Cuerpo a la evolución que en España se ha producido desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978, y que en este sector de la función pública se había ralentizado de forma considerable.

3º. Un objetivo de gran importancia, y así se demuestra en la extensión del propio articulado, es la regulación del derecho de asociación profesional de los Guardias Civiles, que supone la creación de órganos dentro de la institución inexistentes hasta la actualidad, y que se constituye *a priori* en el avance con una mayor repercusión futura.

Dada la existencia de estas tres pretensiones de la norma, este comentario, tendrá como estructura esos mismos apartados, con objeto de pasar un tamiz jurídico al articulado, para poder entresacar de ello lo positivo de la regulación, lo confuso, lo irrealizable, lo funcional o disfuncional.

En todo caso, el comentario de una ley que comienza su andadura siempre tiene un poco de racionalidad jurídica, un algo de interpretación personal y subjetiva, y un mucho de profecía, porque el juez en esta causa siempre es el tiempo, y será él quien dictamine la validez o el despropósito de la norma. Pero en todo caso siempre hemos de ser positivos, y la lógica y la experiencia jurídica, siempre nos ponen de manifiesto que es mejor una mala ley, que una ley inexistente. También hemos de acudir a la experiencia en el ámbito de los derechos y libertades, de los que obtenemos la conclusión firme de que el reconocimiento y garantía siempre es un proceso evolutivo largo, que se construye paso a paso, poco a poco, y en el que siempre existen obstáculos, pero también satisfacción por lo conseguido, y en última instancia siempre es para mejorar, y nunca para empeorar. Lo que hoy son objetivos a corto y medio plazo, transcurrido el tiempo es el umbral del que se parte, y siempre hemos de ser conscientes del trayecto realizado, lo cual no obstante, no puede ser óbice para nuevos logros.

## **2. La Ley Orgánica 11/2007 como Estatuto**

La concepción de la Ley Orgánica 11/2007 con el concepto de Estatuto se ajusta de forma milimétrica a la primera acepción que el Diccionario de la Real Academia Española de la Lengua establece de este concepto, pues refiere por tal "...regla que tiene fuerza de Ley para el gobierno de un cuerpo". Una definición más jurídica y referida a un conjunto de persona que ostentan una misma actividad o integran un conjunto de personas, sería el conjunto de derechos y deberes de un grupo de personas. En esta línea se puede encuadrar el Estatuto de los parlamentarios, el de jueces y magistrados, el del Ministerio Fiscal, o el más reciente en su publicación, el de los Empleados Públicos.

Todos ellos obedecen a una estructura similar: establecen los destinatarios, sus derechos y deberes, regulan aspectos de la actividad profesional y establecen el régimen disciplinario. Este último aspecto es el más llamativo de la Ley Orgánica 11/2007, dado que hubiera sido lógico incluir el régimen disciplinario dentro del Estatuto. Aunque pudiera parecer motivo jurídico justificado la pretensión de excluir de vigencia en la Guardia Civil el Código Penal Militar, hay que tener en cuenta que tanto el Estatuto, como la Ley 12/2007 de régimen disciplinario, tienen el carácter de leyes orgánicas, se elaboran y aprueban a la vez y se publican en el BOE de forma sucesiva. Por todo ello hubiera sido lógico aunar el contenido de ambas leyes, salvo que se quiera recalcar la máxima latina a la que hemos hecho referencia con anterioridad.

Respecto de los estatutos referidos, conviene reseñar el del Empleado Público (Ley 7/2007, de 12 de abril) que en alguna medida puede afectar a los miembros de la Guardia Civil dado que su art. 4 establece que las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente, al personal con legislación específica propia "cuando así lo disponga su legislación", y refiere de forma concreta en el apartado e) al Personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Si tenemos en cuenta que el Estatuto Básico del Empleado Público es de 12 de abril de 2007 y el de la Guardia Civil es de 10 de octubre de 2007, hay que concluir que aquél regirá únicamente cuando lo especifique éste. Así se hace en el art. 22 respecto de las incompatibilidades, o en el art. 29 que refiere las vacaciones, permisos y licencias.

Otra característica, en este caso no omisiva, pero si restrictiva, del Estatuto que comentamos, es la excesiva delimitación negativa, que tiene su justificación a todo lo largo del artículo en el concepto de Instituto Armado de naturaleza militar. Es propio de las normas de este tipo ser genéricas o abiertas en el reconocimiento, y dejar a normas de inferior rango las delimitaciones o excepciones concretas. Así ocurre en nuestro ordenamiento jurídico con la Constitución y sus distintas normas de desarrollo, con los Estatutos de Autonomía, o

siguiendo el ejemplo más próximo de la Función Pública, con su Estatuto y normas de desarrollo. La técnica jurídica diferencia siempre entre una Ley Orgánica y un Reglamento. A la primera le corresponde el reconocimiento genérico, el establecimiento de pretensiones u objetivos, al segundo la delimitación concreta y detallada. La mezcla en contenidos de ambas técnicas suele ser un producto heterogéneo, confuso y que en todo caso dificulta su ejecución, y singularmente si las restricciones se materializan en la ley a través de conceptos jurídicos indeterminados. Ejemplos de ello no faltan en la Ley Orgánica 11/2007 y sin ánimo de ser exhaustivos podemos referir los siguientes:

- Art. 1.1 “...con las particularidades derivadas de su carácter de Instituto Armado de naturaleza militar”.
- Art. 6 “...sin perjuicio de las limitaciones que deriven del cumplimiento de su misión”
- Art. 7 “...con los límites que establece su régimen disciplinario...”
- Art. 12 “...el normal funcionamiento de los servicios...”
- Art. 21 “Siempre que se asegure el adecuado cumplimiento de las obligaciones profesionales, podrá autorizarse...”
- Art. 28 “...sin perjuicio de su disponibilidad permanente..., “...sin perjuicio de las necesidades derivadas del cumplimiento de sus funciones...”
- Art. 29 “...atendiendo a las singularidades derivadas de las funciones y cometidos propios de la Guardia Civil...”

Esta técnica legislativa de ir entretetando derecho y obligación no es buena. Es mejor una delimitación clara del derecho y también de su limitación, pero de forma separada y jugando con los rangos normativos. De lo contrario se obtiene una apreciación negativa, sí, se reconoce el derecho, pero no es identificable con ese mismo derecho en otro ámbito. Hay que tener en cuenta que en la doctrina de los derechos y libertades fundamentales, tan importante como el propio reconocimiento es su ejercicio efectivo, y para ello la primera dificultad suele ser la nitidez del primer requisito, es decir, del reconocimiento normativo.

La decisión de qué derechos incluimos o no, en un Estatuto es siempre política, y en esta circunstancia siempre hay opiniones para todos los gustos, como por otra parte debe de ser en un democrático pluralismo político. Pero la cuestión que aquí tratamos no es cuáles se incluyen o cuáles se dejan fuera, sino que de qué manera los reconocemos. Y en este ámbito sólo hay dos formas de hacerlo: o con nitidez; o con limitaciones fundamentadas en conceptos jurídicos indeterminados, y ésta última opción es la peor desde la perspectiva de la técnica

jurídica, o en última instancia, la más desaconsejada en un Estatuto regulador de derechos y deberes.

Pero no todas las valoraciones pueden ser de perfeccionamiento. La existencia misma del Estatuto es un avance muy significativo en una Institución como la Guardia Civil que no se sabe muy bien por qué razones, sufre un cierto retraso evolutivo con respecto del genérico de la sociedad española, y de forma concreta respecto de otros colectivos en parecidas situaciones o con iguales funciones. El reconocimiento normativo, con mejor o peor técnica jurídica, siempre es un significativo paso hacia delante, y en todo caso el Estatuto será una herramienta útil para mejorar el ejercicio de los derechos, delimitar el cumplimiento de las obligaciones y en última instancia mejorar la función a la que obedece la Institución. Después de esta norma vendrán otras que la mejorarán, pero serán menesterosas de ésta.

Por último, una apreciación importante respecto al Estatuto es la circunstancia de que opera en tanto que el Guardia Civil esté y realice su actividad dentro del Instituto, dado que si pasa a depender de forma directa del Ministerio de Defensa, o queda integrado en unidades militares, se rige por la normativa aplicable a los miembros de las Fuerzas Armadas y no por el Estatuto de derechos y libertades de la Guardia Civil. Supone esta circunstancia una excepción a los principios genéricos de los derechos que tienen una referencia o atribución personal, y que por consiguiente acompañan al sujeto allí donde realiza su función, ya que de lo contrario, y como es en este caso, pierden su carácter personal para adquirir otro funcional, lo que no es propio de un Estatuto.

Una última circunstancia podemos referir respecto de la Ley que comentamos y la condición de Estatuto, y es la simultaneidad o duplicación en el reconocimiento de derechos. Como analizaremos más adelante, se da el reconocimiento de muchos derechos que son reproducción de artículos de la Constitución de 1978. En buena economía jurídica, si respecto de ellos no existe limitación de ningún tipo, podrían haberse omitido, porque ya están reconocidos al nivel jurídico máximo para todos. En la idea de que esta circunstancia no le puede pasar desapercibida al legislador o al jurista, habrá que deducir que tiene una justificación política.

### **3. Derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil**

Siguiendo con el análisis jurídico de la Ley Orgánica 11/2007, en lo relativo a los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, también se aprecia en la distribución de los títulos cierta confusión. Curiosamente la misma que padece el Título I de la

Constitución en su Capítulo II, que separa el reconocimiento de derechos atendiendo a una distinta denominación del sujeto.

El Título II, bajo el rótulo de ejercicio de derechos fundamentales y libertades públicas, engloba los artículos 2 a 14, y realiza un reconocimiento específico de determinados derechos fundamentales, y que salvo la negación expresa de determinados derechos, se plantean de forma reiterativa a como los recoge la legislación específica. Llama esta circunstancia la atención, cuando no se realizan delimitaciones específicas. Quizás con algunos ejemplos se pueda entender mejor.

- El art. 3 reconoce la igualdad. Esta se reconoce en la Constitución en el art. 1.1, en el 14 y en igual forma a como lo hace la Ley Orgánica que referimos.
- El art. 4 es copia literal del art. 17.1 de la Constitución, únicamente se diferencia el sujeto (toda persona ó los miembros de la Guardia Civil).

Entrando en el análisis de lo más destacado jurídicamente respecto de los derechos reconocidos, llamamos la atención respecto de algunos artículos forma concreta.

- El art. 5.1 reconoce el derecho a la intimidad en iguales términos a como lo hace el art. 18.1 de la Constitución con la precisión innecesaria de que “A estos efectos el pabellón que tuviera asignado el Guardia Civil en su unidad se considerará domicilio habitual”, dado que la jurisprudencia del Tribunal Constitucional tiene muy bien delimitados el derecho a la intimidad y la inviolabilidad del domicilio, sobre el que únicamente lo quiebran tres circunstancias tasadas constitucionalmente, la autorización judicial, el delito flagrante o el consentimiento del interesado. Más problemas de interpretación y especialmente de aplicación plantea el apartado 2 del artículo que venimos comentando, y que reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional al respecto del derecho a la intimidad y el centro de trabajo, plantean serias dudas de su constitucionalidad. No delimita tampoco el artículo, y es un dato jurídicamente relevante, “los efectos y pertenencias que estuvieran en los mismos”. Tampoco se establece garantía alguna al respecto del concepto de registro personal. En ambos casos se constata *a priori* una ausencia de garantías constitucionales y en la idea de que la limitación de derechos ha de tener una interpretación y aplicación restrictiva, parece que el art. 5.2 será objeto de revisión jurisprudencial, y en todo caso de conflicto interpretativo. Parece que será difícil jurídicamente establecer una argumentación que rompa la protección genérica de todo ciudadano a su derecho a la intimidad. El cumplimiento de funciones o la singularidad de la actividad de la Guardia Civil,

en principio, no pueden prevalecer sobre la vigencia de un derecho fundamental como es el la intimidad o la integridad corporal.

- El apartado 3 del art. 5 hace una remisión muy genérica a la Ley Orgánica 15/1999 de protección de datos de carácter personal, en la idea de que es de aplicación a los miembros de la Guardia Civil en igualdad de condiciones a otro ciudadano, y lo es tanto respecto del sujeto, como del objeto de su actividad, es decir, es sujeto activo y pasivo del contenido de la ley. El tratamiento de los datos personales del Guardia Civil está sometido a la Ley Orgánica 15/1999, al igual que el Guardia Civil está obligado en sus actuaciones al cumplimiento de esta norma. Este contenido es uno de los que mayor desarrollo normativo precisará, teniendo en cuenta la importancia del derecho que está en juego, y especialmente la sensibilidad que el ciudadano actual tiene del derecho a la protección de datos de carácter personal. La norma que desarrolle el contenido del art. 5.3 tendrá grandes dificultades de delimitación desde la perspectiva pasiva del derecho, es decir, la protección de datos de los miembros de la Guardia Civil. Dificultará esta tarea el enorme desarrollo normativo y jurisprudencia ya existente, tanto a nivel nacional, como europeo.
- El art. 6 también recoge los enunciados del art. 19 de la Constitución, con la única especificidad, que no limitación, del art. 21, es decir, la obligación de comunicar el domicilio habitual o temporal. Esta regulación es similar a la de otros funcionarios públicos y no plantea conflictos de interpretación o aplicación jurídica.
- A partir del art. 7 se realiza la restricción o delimitación efectiva de los derechos. En unos casos se niega el ejercicio del derecho y en otros se limita o condiciona su efectividad. Se limita la libertad de expresión e información en el art. 7, únicamente en lo establecido por el régimen disciplinario de la Guardia Civil, porque el resto de limitaciones son idénticas a la de todos los ciudadanos y que vienen establecidas en el art. 20 de la Constitución. El apartado segundo del artículo que venimos citando es algo más específico, reitera como límite la observancia de la disciplina, “así como a los deberes de neutralidad política y sindical, y de reserva”. Se reiteran estos contenidos en el art. 18.
- El art. 8 prohíbe de forma expresa el derecho de reunión y manifestación, que junto con los de sindicación y huelga, forman el conjunto de negaciones de reconocimiento y ejercicio de derechos. Desde toda perspectiva es una regulación inherente a la funcionalidad y operatividad de la Institución.

Posponemos para su análisis en el apartado siguiente por razón de la materia, el estudio de los artículos 9, 10 y 13.

- El artículo 14 reconoce el derecho a acceso a la institución del Defensor del Pueblo. Tanto el art. 54 de la Constitución, como su ley Orgánica de desarrollo, establecen este derecho para la totalidad de los ciudadanos, con la única diferencia de que la petición o queja al Defensor del Pueblo habrá de ser a título individual. Desde la perspectiva de las funciones y potestades de esta institución, no hay mucha diferencia en que la petición o queja se formule de forma individual o colectiva, porque en todo caso lo relevante es la efectividad de la actuación del Defensor del Pueblo.
- El título III regula los deberes de los miembros de la Guardia Civil en forma muy parecida a la regulación de otros estatutos con carácter genérico y coherente.
- El Título IV (De los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil) y el Título V (De los derechos profesionales de los miembros de la Guardia Civil) podrían haberse incluido perfectamente en el Título III, por su carácter genérico.

#### **4. El derecho de asociación en la Guardia Civil**

Este derecho supone una de las novedades más significativas de la Ley, y a pesar de los inconvenientes técnicos a que hagamos referencia a continuación, supone un avance importantísimo en la regulación de derechos profesionales, y en última instancia, es un logro sin precedentes en la Institución.

La finalidad de este derecho radica en la promoción de intereses profesionales de sus asociados, e indirectamente del colectivo total de la Guardia Civil.

El art. 9, después de una referencia a la incardinación de este derecho en el genérico de asociación que reconocen los artículos 22 y 104.2 de la Constitución, establece una diferenciación atendiendo a la finalidad con la que se crea la asociación, y que tiene como consecuencia directa el régimen legal aplicable.

- las asociaciones que no tengan fines profesionales se regulan por el art. 9 de la Ley Orgánica 11/2007 y por las normas generales del derecho de asociación, es decir, por la Ley Orgánica 1/2002 (art. 9.2).
- las asociaciones que tengan fines profesionales se rigen por la Ley Orgánica 11/2007, siendo de aplicación supletoria las normas genéricas del derecho de asociación (Ley Orgánica 1/2002) (art. 9.3).

Se deduce así del art. 9.1 a 9.3 un derecho de asociación activo, y del art. 9.4 otro pasivo, sin más limitación en su ejercicio que la de que no pueden “llevar a cabo actividades políticas o sindicales, ni formar parte de partidos políticos o sindicatos”, que viene establecido en el apartado 5 del artículo que analizamos.

A ello hay que añadir la imposibilidad de realizar el derecho de huelga, de actividades de naturaleza sindical, de negociación colectiva o adopción de medidas de conflicto colectivo, ni tampoco realizar acciones sustitutivas o similares, ni aquellas actuaciones que de forma concertada tengan como fin alterar el normal funcionamiento de los servicios. Cabe deducir que esta limitación lo es tanto desde la perspectiva activa como pasiva u omisiva, lo que incluiría las denominadas “huelga de celo” o a la “japonesa” o la denominada huelga de “brazos caídos”.

Tampoco pueden las asociaciones unirse a su vez con otras organizaciones que no sean las similares dentro de la Guardia Civil.

En cuanto al objeto de las asociaciones, el art. 36 abre el abanico de actividades a los intereses sociales, económicos y profesionales, marcando como objetivo también dentro de éstos las actividades sociales que favorezcan la eficacia en el ejercicio de la profesión y la deontología profesional de sus miembros.

Se prohíbe el carácter lucrativo de las asociaciones, que se sufragan con las cuotas de los asociados o con subvenciones públicas, prohibiéndose de forma expresa la percepción de donaciones privadas, lo cual es lógico, en la idea de que ello podría distorsionar sus fines y actuaciones. Para desarrollar su actividad las asociaciones pueden realizar propuestas y dirigir pretensiones, así como asesorar y prestar apoyo y asistencia a sus asociados, a la vez que representarlos ante los órganos competentes, salvo en los supuestos en que la representación este expresamente excluida.

El resto del Título VI de la Ley Orgánica 11/2007 se dedica a la regulación de las asociaciones siguiendo lo especificado en la Ley Orgánica 1/2002 reguladora del derecho de asociación, sin presentar singularidades ni variaciones respecto del régimen común.

Es de destacar en el Título VII, dedicado al Consejo de la Guardia Civil, que se instituye como un órgano nuevo, que acoge la representación y no únicamente para mejorar las condiciones de profesionales de sus integrantes, sino también, y esto es lo que más interesa remarcar, “para el funcionamiento del Instituto”. Esto otorga a las asociaciones un poder de representación pleno, y no relega su actuación únicamente a lo que podríamos identificar con la reivindicación laboral, sino que se incluye también en su área de representación y actuación,

el funcionamiento del conjunto de la Institución. Esta relación de funciones del Consejo se detalla en el art. 54.

Por último, conviene realizar una matización jurídica que tiene trascendencia y que puede pasar desapercibida en la ley. La Disposición adicional cuarta de la Ley Orgánica que analizamos, modifica algunos artículos de la Ley 42/1999 (Régimen de Personal del Cuerpo de la Guardia Civil) y de forma concreta el art. 92, donde se introduce como novedad el Consejo de la Guardia Civil y también donde se diferencia conceptual y procedimentalmente a las peticiones, quejas y recursos, que seguirán un trámite ordinario, de las propuestas o sugerencias. Estas últimas son las que se pueden elevar al Consejo. De esta forma se desvincula el derecho de petición que se regula en el art. 13, de las funciones del Consejo. Parece lógico deducir que habrá una disminución significativa del ejercicio del derecho de petición, y un aumento cuantitativo y cualitativo de las propuestas y sugerencias, en la idea de una mayor efectividad de éstas frente a aquél. Ello en la idea de que el Consejo ejercerá de forma plena las funciones que le encomienda la ley.

## **5. Valoraciones finales**

La gesticulación política es común en todos los sistemas democráticos y su eficacia es aleatoria, o en todo caso subjetiva. No son pocas las gesticulaciones que se han realizado con la Guardia Civil desde la entrada en vigor de la Constitución de 1978. Por el contrario, una ley es una norma que contiene mandatos jurídicos, con fuerza de obligar, imperativa para todos. Puede tener deficiencias, ser tímida en algunas pretensiones, muy cauta en otras, incluso puede acudir a conceptos difusos, de difícil determinación. Pero todos ellos son obstáculos subsanables, que pueden ser corregidos, matizados o solventados. Por el contrario, la ausencia de reconocimiento de un derecho es la forma más rotunda de su negación. En consecuencia, la existencia de un Estatuto de la Guardia Civil que, a la vez que contempla obligaciones, regula derechos básicos, es un avance contundente para este colectivo, es la realización necesaria de una pretensión aplazada indebidamente. Si a ello añadimos la circunstancia conocida de que la Guardia Civil es un Instituto Armado de carácter militar, y que no se sabe muy bien por qué ha sufrido un considerable retraso de democratización, la Ley Orgánica 11/2007 supone un punto de inflexión en esta Institución. Quizás por ello el término identificativo que introduce esta ley sea el de modernización, singularmente de su funcionamiento, lo que no es impedimento de su funcionalidad.

Creo que esta ley supone un gran avance para la Guardia Civil, y que de su mano vendrán mejoras importantes, y que en todo caso abre la Institución a derechos reconocidos para todos en nuestra Constitución y que eran ineficaces en determinados ámbitos.

Pero también conviene prevenir que existen riesgos, quizás el más próximo y más disfuncional sea el mal entendimiento de la representación y del asociacionismo, con un marcado carácter político. Para obtener ejemplos de esta circunstancia no es necesario ir muy lejos.

Otro riesgo potencial es la inacción del contenido de la ley. Una vez reconocidos los derechos no finaliza el camino, cabe entender más bien, que es el comienzo. A ello habrá que añadir interpretaciones jurisprudenciales acordes con una pretensión de evolución, actuaciones de los órganos de la Institución que apliquen y desarrollen adecuadamente los contenidos de esta ley, además de un esfuerzo común, general y constante de adecuación y mejora de sus contenidos.

Una última circunstancia cabe destacar, y es la relativa a los desarrollos reglamentarios. Si la aplicación e interpretación de la Ley Orgánica 11/2007 es importante, puede afirmarse que el desarrollo será determinante, incluso puede dejarla sin efecto práctico de forma parcial, o establecer tantos trámites y requisitos que la vacíe de contenido. Velar porque no se produzca esta circunstancia será una de las primeras funciones del Consejo y de las asociaciones.