



Roj: **STS 4186/2020 - ECLI:ES:TS:2020:4186**

Id Cendoj: **28079130042020100327**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **14/12/2020**

Nº de Recurso: **362/2019**

Nº de Resolución: **1711/2020**

Procedimiento: **Recurso ordinario**

Ponente: **LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1.711/2020

Fecha de sentencia: 14/12/2020

Tipo de procedimiento: REC.ORDINARIO(c/d)

Número del procedimiento: 362/2019

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 01/12/2020

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

Transcrito por: RBA

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 362/2019

Ponente: Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez

Letrada de la Administración de Justicia: Ilma. Sra. Dña. María Pilar Molina López

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 1711/2020

Excmos. Sres. y Excmas. Sras.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D^a. Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D^a. María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez



D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 14 de diciembre de 2020.

Esta Sala ha visto el recurso ordinario núm. 1/362/2019, interpuesto por el procurador don Domingo José Collado Molinero, en nombre y representación de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), bajo la dirección letrada de don Mariano Casado Sierra, contra Real Decreto 470/2019, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal de la Guardia Civil. Ha sido parte recurrida la Administración del Estado representada y defendida por la Abogada del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. Luis María Díez-Picazo Giménez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Mediante escrito presentado ante este Tribunal Supremo de fecha 27 de septiembre de 2019, la representación procesal de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (AUGC), interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 470/2019, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal de la Guardia civil, en el que suplica a la Sala:

"[...] Tenga por presentado este escrito, con las copias y documentos que lo acompañan y por interpuesto, en tiempo y forma legales, recurso contencioso-administrativo, contra la resolución que se citan en el cuerpo de este escrito, por estimar que no se ajusta a Derecho, con la pretensión de que sea declarada como tal y anulada. Por ser todo ello de hacer así, en Justicia, a la cual aspiramos, en Madrid a veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve.[...]"

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de fecha 30 de septiembre de 2019 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de este Tribunal, se tiene por personado y parte recurrente al procurador don Domingo José Collado Molinero, y se admite a trámite el recurso contencioso-administrativo interpuesto, requiriéndose a la administración demandada la remisión del expediente administrativo en los términos que establece el artículo 48 de la LJCA, y que practique los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la referida Ley.

TERCERO.- Con fecha 5 de febrero de 2020, por diligencia de ordenación, se emplaza por término de veinte días a la representación procesal de la parte recurrente al objeto de formalizar la correspondiente demanda, lo que realizó presentando escrito, en el que tras alegar cuanto estima procedente solicita se estimen sus pedimentos.

CUARTO.- Por diligencia de ordenación de fecha 3 de marzo de 2020 se tiene por formalizada la demanda y se da traslado de la misma a la Abogada del Estado para que la conteste en el plazo de veinte días, lo que realiza mediante escrito en el que interesa a la Sala:

"[...] admita este escrito en unión del expediente administrativo que se devuelve, tenga por contestada la demanda y, en su día, desestime este recurso con los demás pronunciamientos legales.

OTROSÍ DICE: Que, como se deduce de esta contestación, el debate de este recurso es puramente jurídico por lo que se reputa innecesario el recibimiento a prueba del mismo.[...]"

QUINTO.- Mediante diligencia de ordenación de fecha 24 de junio de 2020 se tiene por contestada la demanda por la representación de la Administración del Estado.

SEXTO.- La Sala dictó auto, en fecha 6 de julio de 2020, en el que se acuerda recibir el recurso a prueba. Mediante diligencia de ordenación de 1 de septiembre de dicho año se declara terminado y concluso dicho período y se concede a la parte actora el plazo de diez días, a fin de que presente escrito de conclusiones sucintas lo que realiza en escrito presentado con fecha 17 de septiembre de 2020.

SÉPTIMO.- Asimismo, mediante diligencia de ordenación de 22 de septiembre de 2020, se concede a la parte demandada el plazo de diez días a fin de que presenten las suyas, lo que lleva a efecto la Abogada del Estado.

OCTAVO.- Evacuado dicho trámite, se dieron por conclusas las actuaciones, señalándose para votación y fallo la audiencia el día 1 de diciembre de 2020, en cuyo acto tuvo lugar, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

FUNDAMENTOS DE DERECHO



PRIMERO.- El presente recurso contencioso-administrativo es interpuesto por la representación procesal de la Asociación Unificada de Guardias Civiles contra el Real Decreto 470/2019, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal de la Guardia Civil (BOE de 3 de agosto de 2019).

Se trata de la impugnación directa de una disposición general. No es ocioso señalar, a modo de introducción, que el reglamento ahora recurrido ha venido a reemplazar al aprobado mediante el Real Decreto 848/2017, que fue anulado por esta Sala mediante sentencia nº 350/2019, de 15 de marzo. Dicha sentencia anuló el anterior reglamento en su conjunto, por apreciar la existencia de un vicio formal, a saber: que la correspondiente memoria de análisis de impacto normativo no contenía ningún informe de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de personas con discapacidad. Al haber anulado el reglamento en su conjunto por una razón procedimental, la Sala no hubo de entrar en otros reproches que la recurrente dirigía contra aspectos sustantivos y normas concretas. Algunas de esas alegaciones se reproducen ahora en este recurso contencioso-administrativo.

En la demanda, la recurrente imputa cuatro vicios a la disposición general impugnada: dos de ellos se refieren al texto en su conjunto, mientras que otros dos se dirigen contra determinados preceptos del mismo. En busca de orden y claridad, se expondrá, analizará y resolverá cada uno de esos reproches sucesivamente.

SEGUNDO.- La recurrente sostiene, de entrada, que el Real Decreto 470/2019 es nulo porque fue aprobado por un Gobierno en funciones. Cita el art. 21 de la Ley del Gobierno, que considera infringido, así como la sentencia de esta Sala de 28 de mayo de 2013, según la cual el Gobierno en funciones no está facultado para tomar decisiones que impliquen el "establecimiento de nuevas orientaciones políticas". Siempre en este orden de ideas, dice la recurrente que el Gobierno que luego se formase de manera definitiva y estable podría tener una visión política diferente sobre los criterios que deben regir la provisión de destinos en la Guardia Civil.

En la contestación a la demanda, la Abogada del Estado combate esta alegación poniendo de relieve que ya el Consejo de Estado, en su dictamen sobre el entonces proyecto de reglamento, afirmó que una regulación de destinos "no supone una plasmación de una directriz política ni pretende innovar la materia o comprometer la posición del Gobierno que se ha de formar" y que "han de valorarse, además, las razones de urgencia en su aprobación". La Abogada del Estado insiste, así, en que la disposición general impugnada no es instrumento de una "política operativa" de la institución. Y añade que nada impediría a un Gobierno de otro signo político modificar la actual regulación de destinos en la Guardia Civil.

Pues bien, este primer reproche de la recurrente al Real Decreto 470/2019 no puede ser acogido. En el elenco de funciones de que no dispone el Gobierno en funciones, recogido en el art. 21 de la Ley del Gobierno, no se encuentra el ejercicio de la potestad reglamentaria, ni más precisamente la aprobación de reglamentos de ejecución de una ley, como el que es objeto del presente recurso contencioso-administrativo. Es verdad que, de conformidad con el mencionado precepto legal, el Gobierno en funciones debe limitarse "al despacho ordinario de los asuntos públicos, absteniéndose de adoptar, salvo casos de urgencia debidamente acreditados o por razones de interés general, cuya acreditación expresa así lo justifique, cualesquiera otras medidas". Pero trazar la línea divisoria entre despacho ordinario e iniciativas políticas no es siempre fácil y, como ha indicado la jurisprudencia de esta Sala, es algo que no puede hacerse sin valorar las circunstancias de cada caso. En el que ahora nos ocupa, es claro que la aprobación del Real Decreto 470/2019 vino determinada -como ha quedado expuesto- por la anulación pocos meses antes del Real Decreto 848/2017; es decir, se trataba en gran medida de reponer una disposición general, previa subsanación del defecto formal que aquejaba a su predecesora. A ello debe añadirse que el Real Decreto 470/2019 aprueba un reglamento ejecutivo y, por tanto, un texto donde no se recogen las grandes orientaciones políticas en la materia, que corresponden -como es obvio- a la ley desarrollada.

TERCERO.- El otro vicio de nulidad que, según la recurrente, afecta a la disposición general impugnada en su conjunto es su falta de claridad, que provocaría incertidumbre e inseguridad jurídica entre sus destinatarios. Dice la recurrente que se trata de un texto de difícil comprensión, lo que conculca los principios de buena regulación establecidos en el art. 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo.

La Abogada del Estado rechaza esta alegación, poniendo de relieve la complejidad inherente a la regulación de la provisión de destinos en una institución tan grande y con tareas tan variadas como la Guardia Civil. Y recuerda que anteriores disposiciones generales reguladoras de la materia no fueron más simples que la ahora impugnada, sin que ello ocasionara graves dificultades.

Como es sabido, el art. 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo impone, entre otras cosas, un mandato de "generar un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre, que facilite su conocimiento y comprensión y, en consecuencia, la actuación y toma de decisiones de las personas y empresas". Ello significa que existe un imperativo legal de que los reglamentos sean razonablemente claros y



comprensibles. Y alguna razón asiste a la recurrente cuando afirma que la disposición general impugnada no es un modelo de legibilidad, como puede comprobarse mediante el examen de su articulado.

Ahora bien, de aquí no se desprende que quepa apreciar un vicio de nulidad, al menos por dos razones. Por un lado, el reproche de la recurrente es genérico, sin ofrecer ejemplos concretos y significativos de enunciados reglamentarios incomprensibles o absurdos que incuestionablemente no satisfagan el listón del art. 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo. Ni siquiera ha intentado la recurrente impugnar preceptos específicos del nuevo reglamento sobre la base de su falta de claridad; algo que, de haberse hecho, habría reforzado la crítica a la defectuosa redacción de la disposición general impugnada.

Por otro lado, en la jurisprudencia no se encuentran ejemplos de anulación de normas reglamentarias simplemente a causa de su defectuosa técnica normativa. Y algo puede decirse de la jurisprudencia constitucional con respecto a las leyes. De aquí se infiere que la mera composición deficiente de la norma reglamentaria desde un punto de vista técnico, incluida su oscuridad, no es causa determinante de nulidad siempre que sus preceptos, por oscuros que sean a primera vista, puedan ser dotados de significado razonable mediante los métodos de interpretación generalmente admitidos en derecho.

A la vista de cuanto queda expuesto, la vulneración del art. 129 de la Ley de Procedimiento Administrativo que la recurrente dirige a la disposición general impugnada debe ser rechazado.

CUARTO.- Abordando ya las alegaciones de la recurrente referidas a preceptos concretos del nuevo Reglamento de destinos del personal de la Guardia Civil, la primera va dirigida contra su art. 8.2, que en materia de destinos de libre designación dispone lo siguiente:

"[...] 2. Además de los referidos en el apartado anterior, el Ministro del Interior determinará aquellos otros puestos de trabajo que serán provistos mediante libre designación, de acuerdo con los siguientes criterios:

- a) Los especiales requerimientos de responsabilidad y confianza con respecto a los cometidos a desarrollar en los mismos.
- b) El carácter directivo o los requisitos de empleo, categoría o cargo, vinculados a los puestos de trabajo de los distintos niveles de la organización, especialmente en la alta dirección.
- c) Las singulares condiciones de idoneidad y de responsabilidad de carácter operativo o técnico ligados al desempeño profesional.
- d) Su encuadramiento en órganos ajenos a la Institución, fuera de la cadena de mando, o donde desarrollan un importante volumen de actividades en diversos foros nacionales e internacionales.
- e) La definición de cometidos de apoyo cualificado y asesoramiento directo al mando, y de dirección de unidades fundamentales en la estructura central y periférica de la Guardia Civil, en ambos casos para determinados cargos y empleos. [...]"

La recurrente afirma que esta norma reglamentaria contraviene lo establecido en el art. 77.2 de la Ley 29/2014, sobre régimen del personal de la Guardia Civil, cuyo tenor literal es como sigue:

"[...] 2. Son destinos de libre designación aquéllos para los que, por su especial responsabilidad y confianza, se precisan condiciones profesionales y personales de idoneidad, que apreciará discrecionalmente la autoridad facultada para concederlos, entre los que cumplan los requisitos exigidos para el puesto. Reglamentariamente se establecerán, de forma justificada, los criterios para determinar los puestos que por sus especiales exigencias y responsabilidad deben cubrirse por este procedimiento.[...]"

No parece negar la recurrente que la norma reglamentaria en cuestión tiene cobertura en la ley, es decir, que se produce en desarrollo del mencionado art. 77.2 de la Ley 29/2014. Pero sostiene que, contrariamente a lo que ordena este precepto legal, no justifica los criterios que se han seguido para determinar qué puestos pueden cubrirse por libre designación.

A ello opone la Abogada del Estado varias consideraciones. Observa que los criterios establecidos por la norma reglamentaria impugnada son rigurosos y precisos y, en todo caso, más exigentes que en la regulación anterior. Por ello, niega que dichos criterios dejen libertad al Ministerio del Interior para decidir qué puestos asignar mediante libre designación. Añade que en la memoria de análisis de impacto normativo del entonces proyecto de reglamento se dio ya una justificación detallada de cada uno de esos criterios. Y a este respecto recuerda que, según las vigentes directrices de técnica normativa establecidas por acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2015, "los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición".



Pues bien, esta Sala no aprecia contradicción entre la norma reglamentaria impugnada y el precepto legal que le sirve de base. Incluso dejando de lado que la justificación explícita se ofreciera ya en los documentos que acompañaron al proyecto de reglamento, es innegable que los criterios establecidos en el art. 8.2 del Reglamento de destinos del personal de la Guardia Civil son suficientemente precisos y fundamentalmente se explican por sí solos: se trata siempre de supuestos en que una correcta gestión puede razonablemente exigir la libertad de elección para la asignación de un puesto. Y no puede decirse, desde luego, que dichos criterios reglamentarios den una especie de carta blanca al Ministerio del Interior para acudir al sistema de libre designación según su puro arbitrio.

QUINTO.- La recurrente impugna también los arts. 33, 34, 56 y 61.1.h), relativos todos ellos al régimen del personal declarado apto con limitaciones. El reproche que hace a estas normas reglamentarias es de discriminación, por entender que dan un trato injustificadamente distinto y menos favorable a los miembros de la Guardia Civil en los que concurre alguna de las circunstancias determinantes de una limitada idoneidad para el servicio. Destaca la recurrente que ser declarado apto con limitaciones puede tener graves consecuencias para la carrera profesional, en materias tan sensibles como ascensos y retribuciones. Cita como infringidos el art. 14 de la Constitución, los arts. 78.1 y 100 de la Ley 29/2014, así como el art. 3 de la Ley Orgánica 11/2007, sobre derechos de los miembros de la Guardia Civil, y varios preceptos del Real Decreto Legislativo 1/2003, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de Derechos de las Personas con Discapacidad.

La Abogada del Estado, en respuesta a esta alegación, sostiene que la demanda confunde interesadamente la declaración de aptitud con limitaciones con "discapacidad" e "incapacidad". Busca así deshacer un equívoco, aclarando que las normas reglamentarias impugnadas no regulan destinos para personas incapacitadas o discapacitadas, sino para miembros de la Guardia Civil en que concurre alguna causa impeditiva de desempeñar ciertas funciones. A continuación, la Abogada del Estado expone detalladamente cómo la declaración de aptitud con limitaciones se hace en virtud de causas reguladas y mediante un procedimiento con las debidas garantías y, sobre esta base, concluye que los declarados aptos con limitaciones no están expuestos a ningún trato discriminatorio en los puestos que pueden ocupar con respecto a los demás miembros de la Guardia Civil.

Pues bien, el reproche de discriminación que se hace a las referidas normas reglamentarias no puede prosperar. De entrada, se trata una vez más de una afirmación genérica, pues no entra a examinar el pretendido trato injustificadamente desigual en cada uno de los supuestos posibles. Más relevante aún es que la recurrente no niegue que la ley da base suficiente para la existencia de puestos en la Guardia Civil a los que no puedan acceder determinados miembros de la misma por razones objetivas de falta de aptitud, como son destacadamente las psicofísicas. El art. 78.1 de la Ley 29/2014, invocado por la propia recurrente, es elocuente a este respecto:

"[...] 1. Reglamentariamente se determinarán las normas generales de clasificación y provisión de destinos, que incluirán un tiempo mínimo y, en su caso, un máximo de permanencia. Asimismo, se determinarán los procedimientos de asignación en ausencia de peticionarios o por falta de idoneidad de los mismo, atendiendo a las características de la vacante y a los historiales profesionales de los que puedan ser destinados. De igual forma se establecerán, con criterios objetivos, las limitaciones para el acceso a determinados destinos, sin que pueda producirse ningún tipo de discriminación.[...]"

Así, dado que es evidente que determinadas tareas de un cuerpo de seguridad del Estado, como es la Guardia Civil, pueden requerir ciertas condiciones de idoneidad, existe una innegable justificación objetiva para que la regulación -legal y reglamentaria- de la provisión de puestos establezca una exclusión por declaración de aptitud con limitaciones para aquellos puestos que tienen encomendadas tales tareas. No es discriminatorio, dicho en pocas palabras, que la norma no permita acceder a puestos que exigen una determinada aptitud a quienes se ha comprobado objetivamente que carecen de ella. Si a esto se añade que la recurrente no ha demostrado que, para los puestos que sí pueden ocupar quienes han sido declarados aptos con limitaciones, se prevea un trato desigual con respecto a quienes no están aquejados de ninguna limitación, forzoso es concluir que no puede hablarse de discriminación; es decir, en esos puestos deben recibir los declarados aptos con limitaciones el mismo trato que sus compañeros que ocupan puestos similares.

Hay que destacar, por lo demás, que la invocación por la recurrente del art. 3 de la Ley Orgánica 11/2007 no enerva la anterior conclusión, pues se trata de un precepto que establece una prohibición general de discriminación dentro de la Guardia Civil. Y, como se acaba de comprobar, no cabe apreciar trato discriminatorio en las normas reglamentarias impugnadas. Y algo similar cabe decir de la cita del Real Decreto Legislativo 1/2003: da por supuesto que los miembros de la Guardia Civil declarados aptos con limitaciones son necesariamente personas con discapacidad en el sentido del mencionado texto legal, por no mencionar que no es en éste donde se encuentra la regulación específica de la cuestión ahora examinada.



SEXTO.- En fin, la recurrente impugna el art. 67.2. El reproche es que para el personal en situación de reserva sólo contempla la asignación de puestos por los sistemas de concurso de méritos y de libre designación, no por el sistema de antigüedad. Entiende la recurrente que ello conculca los arts. 75 y siguientes y 93 de la Ley 29/2014, que no prevén dicha exclusión del sistema de antigüedad para quienes están en situación de reserva; algo que, según ella misma indica, sí hacía la regulación legal anterior a 2014. Añade que excluir la asignación de puestos por el sistema de antigüedad es perjudicial para el derecho profesional a la carrera.

Contesta la Abogada del Estado que el reproche no debería dirigirse contra el apartado segundo, sino contra el apartado tercero del art. 67, que es donde se establecen los sistemas de asignación de plazas para el personal en situación de reserva. Observa que quienes están en situación de reserva ya no tienen posibilidad de ascenso, fundamentalmente porque ya han alcanzado la edad en que podrían retirarse si no solicitan y obtienen la continuación en el servicio por un período adicional: en ese sentido, debe entenderse que su carrera está ya culminada. Añade, en fin, que en la situación de reserva resulta crucial la experiencia profesional, por lo que tiene pleno sentido que la asignación de puestos se realice teniendo aquélla en cuenta; y no mediante un sistema tendencialmente automático.

A juicio de esta Sala, tampoco esta alegación puede ser acogida. Los arts. 75 y siguientes de la Ley 29/2014 regulan la provisión de destinos en general; y en cuanto al art. 93 de dicho texto legal, que se ocupa específicamente de la situación de reserva, se limita -en lo que ahora importa- a disponer lo siguiente: "[...] Reglamentariamente se establecerán los requisitos y procedimiento de solicitud de continuación en servicio activo.[...]"

Que la norma reglamentaria impugnada no contemple la asignación de puestos por el sistema de antigüedad a quienes están en situación de reserva no contradice el precepto legal transcrito. Además, tiene razón la Abogada del Estado cuando sostiene que ello no puede perjudicar la carrera de personas que, por definición, ya no pueden aspirar a ningún ascenso.

SÉPTIMO.- Con arreglo al art. 139 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas a la parte cuyas pretensiones sean íntegramente desestimadas. Haciendo uso de la facultad contemplada en el apartado tercero de dicho precepto legal, quedan las costas del presente recurso contencioso-administrativo fijadas en un máximo de 3.000 € por todos los conceptos.

FALLO

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

Desestimar el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la Asociación Unificada de Guardias Civiles contra el Real Decreto 470/2019, de 2 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal de la Guardia Civil, con imposición de las costas a la recurrente hasta un máximo de 3.000 € por todos los conceptos.

Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva D^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez D^a Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez D. Rafael Toledano Cantero

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