



Roj: **STS 2645/2018 - ECLI:ES:TS:2018:2645**

Id Cendoj: **28079130042018100314**

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

Sede: **Madrid**

Sección: **4**

Fecha: **09/07/2018**

Nº de Recurso: **2049/2017**

Nº de Resolución: **1161/2018**

Procedimiento: **Recurso de casación**

Ponente: **JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

Resoluciones del caso: **STSJ M 893/2017,**  
**ATS 9792/2017,**  
**STS 2645/2018,**  
**AATS 8295/2018**

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 1.161/2018**

Fecha de sentencia: 09/07/2018

Tipo de procedimiento: R. CASACION

Número del procedimiento: 2049/2017

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Vista: 03/07/2018

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

Procedencia: T.S.J.MADRID CON/AD SEC.6

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

Transcrito por: RSG

Nota:

R. CASACION núm.: 2049/2017

Ponente: Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez

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

## **TRIBUNAL SUPREMO**

**Sala de lo Contencioso-Administrativo**

**Sección Cuarta**

**Sentencia núm. 1161/2018**

Excmos. Sres. y Excma. Sra.



D. Jorge Rodríguez Zapata Pérez, presidente

D. Segundo Menéndez Pérez

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva

D<sup>a</sup>. María del Pilar Teso Gamella

D. Antonio Jesús Fonseca Herrero Raimundo

D. José Luis Requero Ibáñez

D. Rafael Toledano Cantero

En Madrid, a 9 de julio de 2018.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número **2049/2017** interpuesto por el procurador don Domingo José Collado Molinero en representación de la **ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES** contra la sentencia de 7 de febrero de 2017 dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid en el recurso 104/2016 . Ha comparecido como parte recurrida la Administración del Estado representada y asistida por la Abogacía del Estado.

Ha sido ponente el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez.

### ANTECEDENTES DE HECHO

**PRIMERO.-** La representación procesal de la Asociación Unificada de Guardias Civiles (en adelante, **AUGC**) interpuso el recurso contencioso-administrativo 104/2016 contra la Orden General 10/2015, de 28 de diciembre, de la Dirección General de la Guardia Civil sobre desarrollo de los derechos de las asociaciones profesionales de Guardias Civiles.

**SEGUNDO.-** La Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid dictó sentencia el 7 de febrero de 2017 en el recurso contencioso-administrativo mencionado, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

« 1.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo 104/206 interpuesto por el procurador D. Domingo José Collado Molinero en nombre y representación de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, contra la Orden General nº 10, de 28-12-15, de la Dirección General de la Guardia Civil, sobre desarrollo de los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles y de sus representantes (BOGC 12.01.16), actuación administrativa que en consecuencia se confirma en tanto que ajustada a Derecho en el ámbito de la presente impugnación.

» 2.- Imponer a la parte actora las costas del presente recurso, en los términos del Fº Jº 5º de esta sentencia ».

**TERCERO.-** Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de la **AUGC** ante dicha Sección informando de su intención de interponer recurso de casación y tras justificar en el escrito de preparación la concurrencia de los requisitos reglados de plazo, legitimación y recurribilidad de la resolución impugnada, identificar la normativa a su parecer infringida y defender que concurre en el caso interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia en los términos que señala en su escrito, la Sala sentenciadora, por auto de 10 de abril de 2017, tuvo por preparado el recurso, con emplazamiento de las partes ante esta Sala del Tribunal Supremo.

**CUARTO.-** Recibidas las actuaciones en este Tribunal y personados la **AUGC** y la Administración del Estado, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 18 de octubre de 2017 la admisión a trámite el recurso de casación e identificó en los siguientes términos las cuestiones que presentan interés casacional:

« Segundo. Precisar que las cuestiones que revisten interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia son las siguientes:

» 1º) Si dado el contenido y la finalidad de la Orden General nº 10, de 28 de diciembre de 2015 (Boletín Oficial de la Guardia Civil nº 2, de 12 de enero de 2016, esta ha de ser calificada como un acto administrativo con pluralidad de destinatarios, o si se trata de una disposición general de carácter reglamentario, o si pudiera calificarse como una categoría intermedia entre las dos anteriores.

» 2º) En el caso de que dicha Orden General sea calificada, en todo o en parte, como disposición de carácter general, si tiene el rango jerárquico adecuado para desarrollar la regulación que incorpora, si se ha seguido y observado el procedimiento establecido para su elaboración y si ha sido suscrita por autoridad competente para ello.



3º) *Y si se entiende que resulta jurídicamente posible sostener que la Orden General tan citada no es propiamente un acto administrativo pero tampoco un reglamento, determinar cuál sería su naturaleza jurídica y cuáles las normas aplicables a su procedimiento de elaboración y aprobación.*

» Tercero. *Identificar como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación los artículos 97, 53.1 y 103.3 de la Constitución española de 1978 ; el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado ; el artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992 , y el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno .»*

**QUINTO.-** Por diligencia de ordenación de 23 de octubre de 2017 se dispuso la remisión de las actuaciones a esta Sección Cuarta para su tramitación y decisión, y se confirió a la parte recurrente el plazo de treinta días para presentar su escrito de interposición.

**SEXTO.-** La representación procesal de la **AUGC** evacuó el trámite conferido mediante escrito de 5 de diciembre de 2017 en el que precisó el motivo en el que funda su recurso en la siguiente forma:

1º En la vulneración de la potestad reglamentaria, regulada en el artículo 97 de la Constitución Española y los artículos 37.2 , 38.1 , 40 , 42 , 44 , 45 , 46 , 47 y 48, todos de la Ley Orgánica 11/2007 de 22 de octubre , reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil (en adelante, Ley Orgánica 11/2007), en razón de las materias reguladas en la Orden General recurrida.

2º En la vulneración del artículo 53.1 , artículos 21 , 22 , 23.1 y 103.3, todos de la Constitución , puesto en relación con los artículos 40 , 42 , 44 , 45 , 46 , 47 y 48, todos de la Ley Orgánica 11/2007 .

3º En la vulneración del artículo 22, apartado 3 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado , en relación con el artículo 62, apartado 1, letra a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (en adelante Ley 30/1992) y el artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno .

**SÉPTIMO.-** Por providencia de 8 de enero de 2018 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA dar traslado a la parte recurrida y personada para que presentase escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que realizó la Abogacía del Estado en la representación que le es propia solicitando la desestimación íntegra del recurso interpuesto por las razones que constan en su escrito de 6 de marzo de 2018.

**OCTAVO.-** Concluidas las actuaciones, considerándose necesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 21 de mayo de 2018 se señaló para su celebración el 3 de julio de 2018, fecha en la que tuvo lugar dicho acto.

**NOVENO.-** Con fecha de 9 de julio de 2018 la sentencia fue entregada para su firma.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

**PRIMERO.-** Tal y como se ha expuesto en los Antecedentes de Hecho, en la instancia se impugnó la Orden General 10/2015, sobre desarrollo de los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles y de sus representantes y que dictó el Director General de la Guardia Civil. La **AUGC** fundamentó su demanda en que el contenido de dicha Orden general era el propio de una norma reglamentaria de desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007, luego por razón de lo regulado la dictó un órgano incompetente, omitiéndose las reglas exigidas para su elaboración, en concreto el dictamen del Consejo de Estado.

**SEGUNDO.-** La sentencia desestimatoria objeto de este recurso de casación, tras rechazar las causas de inadmisibilidad, desestimó la demanda con base en los siguientes razonamientos que se exponen en síntesis:

1º Rechaza que a efectos de inadmisibilidad no haya actividad administrativa recurrible, pues « *no se trata de meras instrucciones internas que se limitan a orientar la actividad de los órganos subordinados, sin pretender regular normativamente nada* »; expone su objeto y afirma que « *constituye una disposición de carácter general con alcance y significación para los guardias civiles, como se traza con claridad en el ámbito de aplicación y en las definiciones de la propia Orden* ».

2º En cuanto a la falta de agotamiento de la previa vía administrativa, lo rechaza pues entiende que no es un mero acto administrativo que exija ese previo agotamiento.

3º La Dirección General de la Guardia Civil es el órgano competente para elaborarla y aprobarla pues el dictado de las órdenes generales la ha venido ejerciendo dicho órgano con normalidad, luego " *Parece, siendo así* " que ostenta competencias de ordenación, dirección, coordinación y ejecución de las misiones encomendadas a la Guardia Civil, razonamiento que basa en el artículo 4 del Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero , por el



que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior, norma en ese momento vigente (en adelante, Real Decreto 400/2012).

4º En cuanto al fondo, la demanda no concreta la incidencia de la Orden General 10/2015 en el contenido esencial de los derechos fundamentales regulados en la Ley Orgánica 11/2007.

5º La Orden General 10/2015 se refiere a aspectos instrumentales para el desarrollo de estos derechos y no innova de forma sustancial el régimen de las asociaciones profesionales, luego su contenido hay que referirlo a cuestiones internas y organizativas en el ejercicio de tales derechos.

6º Rechaza que fuese preceptivo el dictamen del Consejo de Estado conforme al artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980, del Consejo de Estado (en adelante, Ley Orgánica 3/1980), pues no se está ante un reglamento o disposición de carácter general, aparte de que fue sometida a previo informe y consulta de las distintas asociaciones profesionales y por el Consejo de la Guardia Civil.

**TERCERO.-** A los efectos del artículo 93.1 de la LJCA y por tener interés casacional objetivo, la Sección de admisión de esta Sala ha identificado como cuestiones que requieren la intervención casacional de esta Sala las relacionadas en el Antecedente de Hecho Cuarto de esta sentencia. Se trata de cuestiones escalonadas, por lo que en función de lo que se resuelva respecto de la primera será o no procedente adentrarse en la segunda y, eventualmente, en la tercera. Así lo prioritario es clarificar cuál es la naturaleza de la Orden General 10/2015 a la vista de las contradicciones de la sentencia pues, tras su lectura, no se sabe si para la Sala de instancia se está ante una disposición general, esto es, ante una norma reglamentaria, o si se trata de un acto con destinatario plural o de una instrucción.

**CUARTO.-** Tampoco el escrito de oposición la Abogacía del Estado está exento de contradicciones pues rechaza la naturaleza reglamentaria de la Orden General 10/2015; también rechaza que sea un acto administrativo y que sea una instrucción y concluye que se trata de un acto de destinatario plural, si bien por razón de su contenido destaca que tiene una finalidad clarificadora y organizativa. Sin embargo alega que se trata de una instrucción, circular u orden de servicio de las previstas en el artículo 21 de la Ley 30/1992, de lo que deduce que el Director General de la Guardia Civil era competente para dictarla, luego se ha seguido el procedimiento previsto para ello.

**QUINTO.-** Como se ha dicho, la primera de las cuestiones planteadas por el auto de 18 de octubre de 2017 es la central. Pues bien, debe precisarse que no se trata tanto de determinar cuál es la naturaleza jurídica de las órdenes generales en abstracto, como instrumento administrativo en el ámbito de la Administración de la Guardia Civil, sino clarificar cuál es la naturaleza del contenido de la Orden General 10/2015: si es normativo - luego el propio de una disposición general o reglamento-, o bien resolutorio -acto administrativo de destinatario plural- o bien se corresponde con un tercer supuesto que el auto no identifica y que sería el de instrucción o circular de servicio.

**SEXTO.-** Delimitado así lo litigioso y atendiendo a lo regulado en la Orden General 10/2015, cabe deducir que en lo material o sustantivo contiene una verdadera normativa o reglamentación de ejecución y desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007 y esto por las siguientes razones:

1º En lo formal, de su estructura se deduce su impronta normativa: se compone de un preámbulo seguido de un texto articulado que se ordena en capítulos, artículos y concluye con tres disposiciones adicionales, una derogatoria y dos finales. A tal efecto basta estar al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (publicado por resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría del Ministerio de la Presidencia) para deducir que la técnica seguida responde esa vocación normativa.

2º Desde un punto de vista sustantivo, el preámbulo de la Orden General 10/2015 expresamente le atribuye una finalidad refundidora de normas preexistentes: « *La presente Orden General tiene como objetivo principal refundir el contenido y las referencias normativas de lo dispuesto hasta ahora en esta materia* » y ese preámbulo confirma su naturaleza reglamentaria al añadir que ampara a las asociaciones profesionales « *teniendo en cuenta que constituye una disposición de carácter general con alcance y significación para los guardias civiles, como se traza con claridad en el ámbito de aplicación y en las definiciones a efectos de la propia Orden* ».

3º Que tiene una vocación de norma de ejecución y desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007 lo confirma su artículo 1 pues identifica como objeto y finalidad de la misma « *desarrollar, facilitar y asegurar el ejercicio efectivo de los derechos de las asociaciones profesionales de guardias civiles y de sus representantes, recogidos en los artículos 37.2, 38.1, 40, 42, 44, 45, 46, 47 y 48 de la Ley Orgánica 11/2007* »; es más, no sólo es esa la finalidad de desarrollo sino que también -como dice el preámbulo- « *la Orden General incorpora cuestiones relevantes con el propósito principal de progresar en el ejercicio de los derechos de asociación y representación en el Cuerpo* », es decir, tiene un contenido de innovación.



4º En este sentido basta deducir de su regulación las previsiones generales de la ley que la Orden General 10/2015 desarrolla y concreta. Así el artículo 37 de la Ley Orgánica 11/2007 lo desarrolla el Capítulo V de la Orden General 10/2015; el artículo 40, el artículo 8; el artículo 42, los artículos 1 y 3 ; el artículo 44, el artículo 9 ; el artículo 46, el artículo 13 ; el artículo 47, el Capítulo IV y el artículo 48, en el Capítulo II. Por otra parte, en cuanto al desarrollo de preceptos de la Ley Orgánica 11/2007 que expresamente exigen un desarrollo reglamentario, el artículo 38.1 se desarrolla en el artículo 8 y el artículo 45 en el Capítulo IV.

**SÉPTIMO.-** Como se ha dicho ya, según el preámbulo la Orden General 10/2015 tiene una vocación también refundidora, ahora bien al refundir las "referencias normativas" preexistentes a las que alude, lo cierto es que su disposición derogatoria sólo deroga, total o parcialmente, otra orden general, una instrucción y una resolución, no las órdenes ministeriales expresamente citadas en su preámbulo: la Orden INT/3939/2007, de 28 de diciembre o la Orden INT/1715/2013, de 18 de septiembre, esta segunda de clara naturaleza reglamentaria. Tal regulación podría hacer dudar de esa naturaleza materialmente reglamentaria de la Orden General 10/2015, luego que el desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007 se haya hecho realmente en las citadas órdenes del Ministerio del Interior o en otra disposición de igual o superior rango, luego la Orden General 10/2015 no se consideraría como norma de desarrollo reglamentario.

**OCTAVO.-** Frente a tal cuestión cabe deducir que la Orden general 10/2015 guarda coherencia con las órdenes ministeriales antes citadas y esto por las siguientes razones:

1º La Orden INT/3939/2007 se limita a la constitución y regulación del Registro de asociaciones, mientras que la Orden general 10/2015 regula en su Capítulo II aspectos no regulados en la citada Orden INT/3939/2007, si bien hay redundancia en ciertos aspectos como, por ejemplo, su dispongo Segundo coincide con el artículo 4.1. segundo inciso. Y añádase que en el dispongo Cuarto, tal Orden INT/3939/2007 se remite al desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 11/2007 , lo que se habría hecho con la Orden general 10/2015.

2º La Orden INT/1715/2013 regula el régimen de acceso a subvenciones por las asociaciones profesionales, pues bien su regulación y la de la Orden general 10/2015 se complementan: la Orden INT/1715/2013 regula el acceso a las subvenciones y la Orden general 10/2015, aparte de referirse en el artículo 16.1 al artículo 37.2 de la Ley Orgánica 11/2007 como precepto objeto de desarrollo, especifica que su regulación es ajena a la de la Orden INT/1715/2013 tal y como se deduce del artículo 16.1 párrafo segundo.

**NOVENO.-** Conforme a lo expuesto hay que concluir, por tanto, que la Orden General 10/2015 no por razón de su naturaleza jurídico administrativa sino por razón de la materia que regula constituye una disposición general, un reglamento de desarrollo del régimen de las asociaciones profesionales de Guardias Civiles regulado en el Título VI de la Ley Orgánica 11/2007. Por tanto, su regulación responde a las características propias de los reglamentos ejecutivos: constituye un complemento normativo necesario que concreta la regulación general de la Ley Orgánica 11/2015.

**DÉCIMO.-** Completando lo anterior se añade que no se está ante un acto administrativo, tampoco de destinatario plural, a la vista de su vocación reguladora, abstracta y permanente o de vigencia ilimitada, regulación que no se agota en sí misma; tampoco en su contenido se advierte una resolución que implique una decisión ejecutiva para un supuesto concreto. Y también por razón de su contenido tampoco se advierte una instrucción u orden de servicio tal y como las describe el artículo 21.1 de la Ley 30/1992 , y esto por las siguientes razones:

1º El artículo 1 fija como objeto y finalidad el desarrollo normativo expuesto en el anterior Fundamento de Derecho Sexto 3º y 4º y, además, se alude a la "relación" de las asociaciones profesionales con la Dirección General de la Guardia Civil; ahora bien, la llamada a esa "relación" no es para impartir unos criterios a los órganos dependientes de la Dirección General para instruirlos sobre cómo relacionarse con dichas asociaciones, sino para dejar claro que desarrolla ciertos preceptos de la Ley Orgánica 11/2007 y lo hace con respeto a los principios de legalidad, colaboración, participación e igualdad de trato en los que se inspira esa "relación".

2º Ligado a lo anterior, mediante la Orden General impugnada la Dirección General de la Guardia Civil no se dirige a "sus órganos jerárquicamente dependientes" (cf. artículo 21.1 de la Ley 30/1992 ) pues, obviamente, no lo son las asociaciones profesionales; tampoco se dirige a esos órganos que dependen de tal Dirección General para impartirles unas directrices sobre cómo ordenar o gestionar las actividades de esas asociaciones como ya se ha dicho: más bien reglamenta el régimen de esas entidades en el ámbito de la Guardia Civil, concretando, es decir, desarrollando, las previsiones generales de la Ley Orgánica 11/2007.

**UNDÉCIMO.-** Resuelta así la primera de las cuestiones en las que se ha advertido interés casacional objetivo, la segunda cuestión identificada por el auto de admisión es subsidiaria de la anterior: como se ha concluido que la Orden General 10/2015 contiene la regulación propia de una disposición general, se plantea « *si tiene el rango*



*jerárquico adecuado para desarrollar la regulación que incorpora, si se ha seguido y observado el procedimiento establecido para su elaboración y si ha sido suscrita por autoridad competente para ello* ». Pues bien respecto del órgano competente cabe señalar lo siguiente:

1º En cuanto al rango de la norma que se dicte en desarrollo del régimen de las asociaciones profesionales en el ámbito de la Guardia Civil y que regula la Ley Orgánica 11/2007, no cabe aceptar que dentro del sistema de fuentes referido al régimen de derechos de esas asociaciones profesionales tal desarrollo pueda hacerse mediante una orden general. Bajo tal denominación pueden advertirse actos de destinatario plural así como resoluciones aprobatorias de instrucciones o circulares de servicio, pero no una disposición reglamentaria de desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007, instrumento a todas luces inadecuado.

2º Rechazado que pueda asumir esa función de ejecución y desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007 una orden general, respecto de rango reglamentario que debe adoptarse para la regulación en cuestión, hay que entender como es criterio ya consolidado, que cuando las habilitaciones concedidas por una ley son genéricas el desarrollo reglamentario deberá aprobarse por real decreto. En este caso los llamamientos expresos que hace la Ley Orgánica 11/2007 al complemento reglamentario no identifica un órgano concreto para que ejerza tal potestad, lo que unido al resto de los preceptos que desarrolla lleva a que tal función se efectúe mediante real decreto a la vista de carácter de ley orgánica de las normas objeto de desarrollo, excepción hecha del artículo 37 de la Ley Orgánica 11/2007 ( cf. disposición final Primera ).

3º La consecuencia de lo dicho es que el órgano competente para dictar esa norma de desarrollo será el Consejo de Ministros. En todo caso cabe añadir que del artículo 12 de Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil , no se deduce tal atribución competencial al Director General de la Guardia Civil en relación con el artículo 4 del Real Decreto 400/2012 , precepto que la sentencia impugnada se limita a reproducir sin razonamiento alguno, hasta su apartado 3.e) aplicando indistintamente el concepto "misiones" al que se refiere su apartado 1 al resto de las competencias reguladas en los apartados 2 a 3.

4º A lo dicho añádase respecto de la potestad reglamentaria del Director General de la Guardia Civil que por razón de su rango de subsecretario le era aplicable el artículo 15 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado , vigente al tiempo de dictarse la Orden General 10/2015. De tal precepto no se deduce apoderamiento para dictar disposiciones generales de desarrollo de una ley, lo que se confirma con el artículo 24 de la Ley 50/1997, del Gobierno ; y cabe añadir que esto no implica la imposibilidad de ejercer tal potestad, para lo cual con la normativa en vigor se precisaría una expreso apoderamiento legal (cf. artículo 129.4 párrafo tercero inciso final de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas ).

**DUODÉCIMO.-** Cabe indicar por último que la conclusión a la que se llega respecto de la Orden 10/2015 es coherente con el sistema de fuentes del régimen jurídico de la Guardia Civil, del que se deduce lo siguiente:

1º Que el desarrollo de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil, se ha efectuado por el Real Decreto 512/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos del personal de la Guardia Civil (Capítulos III y IV del Título V y Título VI); el Real Decreto 728/2017, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición de guardia civil y de situaciones administrativas del personal de la Guardia Civil (Títulos Preliminar, V -Capítulo VI- y VI); el Real Decreto 848/2017, de 22 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de destinos del personal de la Guardia Civil ( artículo 52) y el Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo , por el que se aprueba el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia Civil (Título IV).

2º El desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007 se ha efectuado por el Real Decreto 274/2018, de 11 de mayo, por el que se regula la residencia, desplazamientos y localización del personal de la Guardia Civil ( artículos 6 y 21); el Real Decreto 751/2010, de 4 de junio , por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento interno del Consejo de la Guardia Civil ( artículo 55) y el Real Decreto 1963/2008, de 28 de noviembre , por el que se desarrolla el Régimen Electoral del Consejo de la Guardia Civil (artículo 56.9).

**DECIMOTERCERO.-** Respecto del procedimiento para su elaboración será el previsto en el Título V de la ya citada Ley del Gobierno, exigiéndose el dictamen del Consejo de Estado al tratarse del desarrollo de una ley orgánica, todo de conformidad con el artículo 22.3 de la Ley Orgánica 3/1980 a la vista de lo ya razonado en el anterior Fundamento de Derecho Sexto, en especial puntos 3º y 4º. Tal criterio acaba de ser declarado por la sentencia de esta Sala y Sección de 22 de mayo de 2018 (recurso de casación 3805/2015 ), por la que se confirma una sentencia de la Audiencia Nacional, que declaró la nulidad de la Orden INT/77/2014, de 22 de enero, sobre uso del uniforme del Cuerpo de la Guardia Civil. En la citada sentencia y a estos efectos, se ha partido de la naturaleza de disposición ejecutiva y de desarrollo de tal orden -en ese caso del artículo 25 de la Ley Orgánica 11/2007 - en cuya elaboración se infringió el citado artículo 22.3.



**DECIMOCUARTO.-** Dicho lo anterior, carece ya de objeto resolver la tercera y última cuestión que el auto de admisión identifica como de interés casacional objetivo (cf. Antecedente de Hecho Cuarto). Esto es así porque se abordaría lo ahí planteado en la hipótesis de que se concluyese que la Orden General 10/2015 no es ni un acto administrativo ni un reglamento, sino una tercera categoría en la que habría que identificar a las instrucciones y ordenes de servicio. Pues bien, una vez que se ha declarado la naturaleza reglamentaria de la regulación que contiene la Orden General 10/2015 y que tal regulación responde a la propia de un reglamento ejecutivo o de desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007, es por lo que no procede pronunciarse al respecto.

**DECIMOQUINTO.-** Junto con lo anterior cabe añadir que carece también de objeto pronunciarse sobre la interpretación, respecto del caso de autos, del artículo 62.1.a) de la Ley 30/1992 por dos razones: una, porque tal precepto prevé la nulidad de actos, no de reglamentos a los que le es aplicable el artículo 62.2 de la citada ley; y como segunda razón, porque en su demanda la asociación recurrente no impugna un concreto precepto por razón de su contenido, por infringir la Ley Orgánica 11/2007 en aquellas cuestiones indistinguibles como ejercicio de un derecho fundamental.

**DECIMOSEXTO.-** En consecuencia atendiendo a lo razonado y a los efectos del artículo 93.1 de la LJCA procede responder a las cuestiones suscitadas en el auto de admisión en los siguientes términos:

1º El contenido de la Orden General 10/2015 se identifica con el desarrollo reglamentario de la Ley Orgánica 11/2015, al dictarse en desarrollo de los preceptos relacionados en el artículo 1 de la citada ley orgánica, luego una orden general no puede emplearse como instrumento para el desarrollo normativo de la citada ley orgánica.

2º Por razón de su contenido normativo de ejecución y desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007, tal reglamentación debe efectuarse mediante una norma aprobada mediante real decreto del Consejo de Ministros, previo dictamen del Consejo de Estado, siguiendo las reglas del Título V de la Ley del Gobierno.

**DECIMOSÉPTIMO.-** Por razón de lo expuesto se casa y anula la sentencia por infracción del artículo 97 de la Constitución, del artículo 22.3 de la Ley Orgánica del Consejo de Estado y del artículo 24 de la Ley del Gobierno; y casada y anulada la sentencia de instancia se resuelve sobre las cuestiones y pretensiones deducidas en el proceso (art. 93.1 de LJCA). En este punto hay que estar al Suplico de la demanda según el cual lo pretendido se ciñe a la declaración de nulidad de la Orden general 10/2015, pero no se pretende la declaración de nulidad de concretos preceptos pese a lo que se razona de manera genérica e indeterminada en el Fundamento de Derecho II de la demanda. Esto no conduce a la estimación parcial pues, repetimos, la nulidad pretendida lo es de la Orden General 10/2015 en su totalidad por aprobarse bajo la misma un reglamento de desarrollo de la ley Orgánica 11/2007 por un órgano incompetente, al margen del procedimiento exigible, por lo que se estima la demanda y se declara la nulidad de la Orden General 10/2015.

**DECIMOCTAVO.-** De conformidad con lo dispuesto en el art. 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia en el recurso de casación y las comunes por mitad, y sin que haya lugar a hacer pronunciamiento sobre las de instancia al haberse estimado la demanda. Y de conformidad con el artículo 72.2 de la LJCA, la presente sentencia tiene efectos generales desde el día en que se publique el Fallo en el mismo periódico oficial en que lo hubiera sido la disposición anulada, esto es, en el Boletín Oficial de la Guardia Civil.

## FALLO

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

**PRIMERO.-** Se estima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la **ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES** contra la sentencia de 7 de febrero de 2017, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo 104/2016, sentencia que se casa y anula.

**SEGUNDO.-** Se estima el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la **ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES** contra la Orden General 10/2015, de 28 de diciembre, de la Dirección General de la Guardia Civil sobre desarrollo de los derechos de las asociaciones profesionales de Guardias Civiles, Orden General que se declara nula de pleno derecho.

**TERCERO.-** En cuanto a las costas, se está a lo resuelto en el último fundamento.

**CUARTO.-** Publíquese el presente Fallo en el Boletín Oficial de la Guardia Civil conforme a lo previsto en el artículo 72.2 de la LJCA.

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

Así se acuerda y firma.



**PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada ha sido la anterior Sentencia por el Excmo. Sr. D. José Luis Requero Ibáñez, estando constituida la Sala en Audiencia Pública, de lo que certifico.

FONDO DOCUMENTAL CENDOJ