

AUDIENCIA NACIONAL

Sala de lo Contencioso-Administrativo SECCIÓN QUINTA

Núm. de Recurso: 0000065/2014
Tipo de Recurso: PROCEDIMIENTO ORDINARIO
Núm. Registro General: 00999/2014
Demandante: ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES
Procurador: SR. COLLADO MOLINERO, DOMINGO JOSÉ
Demandado: MINISTERIO DE INTERIOR
Abogado Del Estado

Ponente Ilmo. Sr.: D. JOSE LUIS GIL IBAÑEZ

SENTENCIA N°:

Ilmo. Sr. Presidente:
D. JOSÉ LUIS GIL IBAÑEZ

Ilmos. Sres. Magistrados:
D. JOSE MARIA GIL SAEZ
D. JESÚS N. GARCÍA PAREDES
D. FERNANDO F. BENITO MORENO
D. TOMÁS GARCÍA GONZALO

Madrid, a treinta de septiembre de dos mil quince.

VISTO por la Sección Quinta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional el recurso contencioso-administrativo número 65/2014, promovido por la **Asociación Unificada de Guardias Civiles**, representada por el Procurador de los Tribunales D. Domingo José Collado Molinero y asistida por el Letrado D. Mariano Casado Sierra, contra la Orden INT/77/2014, de 22 de enero, del

Ministro del Interior, por la que se regula el uso general del uniforme del Cuerpo de la Guardia Civil, habiendo sido parte en autos la Administración demandada, representada por el Abogado del Estado; cuantía indeterminada.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por Orden INT/77/2014, de 22 de enero, del Ministro del Interior, se regula el uso general del uniforme del Cuerpo de la Guardia Civil.

Publicada en el Boletín Oficial del Estado de 30 de enero de 2014, mediante escrito presentado el 26 de febrero siguiente, la Asociación Unificada de Guardia Civiles ha interpuesto recurso contencioso-administrativo.

Por Orden INT/257/2014, de 20 de febrero, de la misma Autoridad, se corrigieron errores, sustituyendo el Anexo.

SEGUNDO.- Interpuesto recurso contencioso-administrativo y turnado a esta Sección, fue admitido a trámite, reclamándose el expediente, para, una vez recibido, emplazar a la parte actora a fin de que formalizara la demanda, lo que cumplimentó en un escrito en el que, tras exponer los hechos y los fundamentos de derecho que consideró oportunos, terminó suplicando se *“dicte sentencia en la que estimando el presente recurso contencioso-administrativo declare: -La nulidad de la Orden INT/77/2014, de 22 de enero, por la que se regula el uso general del uniforme del Cuerpo de la Guardia Civil. 2- Subsidiariamente, la nulidad del artículo 5 de la Orden INT/77/2014, de 22 de enero, por la que se regula el uso general del uniforme del Cuerpo de la Guardia Civil”*.

Dado traslado al Abogado del Estado para que contestara la demanda, así lo hizo en un escrito en el que, tras consignar los hechos y los fundamentos de derecho que estimó convenientes, terminó suplicando se dicte *“sentencia que desestime el recurso contencioso administrativo, declarando la resolución administrativa impugnada conforme a Derecho”*.

Recibido el recurso a prueba, se tuvo por reproducido el expediente administrativo y sus ampliaciones, concediéndose a continuación a las partes, sucesivamente, el plazo de diez días para que presentaran escrito de conclusiones, lo que efectuaron ratificándose en sus respectivas pretensiones.

Con ello quedaron las actuaciones pendientes de señalamiento para votación y fallo, lo que se efectuó con relación al día 29 de septiembre de 2015, en el que así tuvo lugar.

VISTOS los artículos legales citados por las partes y demás de general y pertinente aplicación, siendo Ponente el Ilmo. Sr. **D. JOSÉ LUIS GIL IBÁÑEZ**, Presidente de la Sección.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- El recurso contencioso-administrativo se dirige contra la Orden INT/77/2014, de 22 de enero, del Ministro del Interior, por la que se regula el uso general del uniforme del Cuerpo de la Guardia Civil.

La Orden contiene una exposición de motivos en la que se justifica la procedencia de su aprobación, reseñando, al final, que *“la uniformidad de la Guardia Civil no se encuentra recogida en el listado de materias que el artículo 14 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, asigna a la competencia del Ministerio de Defensa, en exclusiva o en colaboración con este Departamento -el de Interior-, correspondiendo, por tanto, su regulación al Ministerio del Interior al incluirse dentro del concepto genérico de material”*.

Comprende doce artículos: *“Objeto y ámbito de aplicación”* (artículo 1); *“Definiciones”* (artículo 2); *“Utilización del uniforme por el personal sujeto al régimen general de derechos y obligaciones del Guardia Civil”* (artículo 3); *“Utilización del*

uniforme por el personal en situación de suspenso de empleo” (artículo 4); “Utilización del uniforme por el personal que haya cesado en la relación de servicios profesionales” (artículo 5); “Signos externos de decoro, policía y disciplina” (artículo 6); “Prohibiciones y limitaciones en el uso del uniforme o de sus prendas” (artículo 7); “Requisitos de las solicitudes de autorización y su concesión” (artículo 8); “Uso de uniformes de las Fuerzas Armadas españolas” (artículo 9); “Uso de condecoraciones” (artículo 10); “Criterios para la autorización” (artículo 11); y “Exigencia de responsabilidades” (artículo 12).

Siguen una disposición adicional única, relativa a los *“Miembros del Cuerpo de Músicas Militares”*, una disposición derogatoria única, *“Derogación normativa”*, y dos disposiciones finales, *“Habilitación de desarrollo”* (disposición final primera) y *“Entrada en vigor”* (disposición final segunda), con un Anexo donde se detallan los componentes de las distintas modalidades de uniforme.

SEGUNDO.- La Asociación recurrente postula la nulidad de toda la Orden o, subsidiariamente, la de su artículo 5, por entender, sustancialmente que, en primer lugar, incide en competencias del Ministerio de Defensa y afecta al personal de las Fuerzas Armadas, por lo que debió ser dictada conjuntamente por los Ministerios de Interior y Defensa o por el Ministerio de la Presidencia, denunciando también la inexistencia de informe del Consejo de Estado; y que, en segundo lugar, en relación con el citado artículo 5, afecta a la uniformidad del personal retirado, vulnerando la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen del Personal del Cuerpo de la Guardia Civil, en concreto, el artículo 87.2, que reconoce el derecho de los retirados a usar el uniforme en actos institucionales y sociales solemnes, sin ninguna limitación.

Frente a ello, la Abogada del Estado sostiene la conformidad a Derecho de la Orden recurrida, reseñando su precedente, la Orden General número 12, de 28 de diciembre de 2009, que no fue impugnada, afirmando que, a tenor de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la competencia para regular el uso del uniforme corresponde al Ministro del Interior, sin que, además, sea necesario el dictamen del Consejo de Estado; en cuanto a la otra

impugnación, razona sobre la inexistencia de un derecho absoluto e incondicionado del personal retirado al uso del uniforme.

TERCERO.- Vistos los términos en los que el proceso ha quedado planteado, entiende la Sección que ha comenzarse el examen de los motivos de impugnación general de la Orden por el relativo a la necesidad o no del dictamen del Consejo de Estado, pues afecta al procedimiento de elaboración, siendo después, cuando, en su caso, ha de abordarse la competencia para aprobar la misma, habida cuenta, además, de que, en el expediente, ha habido, como advierte la Asociación recurrente, alteración en la sucesivas propuestas al respecto.

Se reprocha en la demanda que no se haya recabado dictamen del Consejo de Estado, cuya Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, contiene una relación exhaustiva de los asuntos en los que debe de ser consultado, tanto actuando en Pleno (artículo 21), como su Comisión Permanente (artículo 22). En concreto, se impone la obligación de consulta a la Comisión Permanente respecto de los *“Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las Leyes, así como sus modificaciones”* (número 3.º del artículo 22), entendiéndose la actora que se ha realizado un desarrollo de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y de la Ley 42/1999, citada, lo que niega la Abogada del Estado.

Cabe resaltar que la Ley Orgánica 11/2007 atribuye a *“los miembros de la Guardia Civil”, “el derecho y el deber de utilizar el uniforme reglamentario [...] de acuerdo con las normas que regulen dichos usos, en el ejercicio de sus funciones”* (artículo 25); es decir, reconoce un derecho/deber condicionado a la regulación del uso que hagan otras normas, lo que supone expresamente una previsión de desarrollo que delimitará tal facultad/obligación, como así ha ocurrido.

También hay que tener en cuenta que la Ley 42/1999 contiene algunas previsiones específicas sobre el uso del informe, lo que enlaza con la impugnación del artículo 5 de la Orden que también se hace en la demanda.

En efecto, el artículo 87 de la Ley 42/1999 se ocupa del “pase a retiro”, señalando los supuestos en que tiene lugar (apartado 1) y las consecuencias, pues, entre otras, *“Los guardias civiles retirados [...] podrán usar el uniforme en actos institucionales y sociales solemnes [...]”* (apartado 2, primer párrafo), añadiéndose que *“En los supuestos en que un guardia civil retirado esté incurso en alguna de las causas contenidas en las letras b) -pérdida de la nacionalidad española-, c) -pena principal o accesoria de pérdida de empleo, de inhabilitación absoluta o de inhabilitación especial para empleo o cargo público- y d) -sanción disciplinaria de separación del servicio- del apartado 1 del artículo siguiente, sólo mantendrá el derecho a su permanencia en el Régimen Especial de la Seguridad Social de las Fuerzas Armadas en las condiciones establecidas en la normativa del mismo y los derechos pasivos que le correspondan”* (apartado 2, segundo párrafo).

El artículo 5 de la Orden recurrida se refiere a la *“Utilización del uniforme por el personal que haya cesado en la relación de servicios profesionales”*, y es del siguiente tenor literal: *“El personal que haya cesado en la relación de servicios profesionales por pase a retiro, sólo podrá vestir el uniforme que corresponda, previa la solicitud y autorización oportuna, en actos institucionales solemnes, siempre que no esté ejerciendo cargos electos en órganos de representación pública y salvo los supuestos en que legalmente se prohíba. El que haya cesado en la relación de servicios profesionales por pérdida o renuncia de la condición de guardia civil no podrá utilizar el uniforme en ningún caso”*.

Confrontado el precepto de la Ley con el de la Orden resulta claro, a juicio de la Sección, el desarrollo que esta última hace de la primera, por cuanto que, asumiendo sus presupuestos, introduce modulaciones y matizaciones, lo que revela, sin entrar en la conformidad a Derecho de tales precisiones, aquel desarrollo, en concreto, instaurando un régimen de control previo que, se insiste, sin entrar a verificar su conformidad con el ordenamiento jurídico, no se recoge en la Ley que, precisamente, reconoce el derecho al uso del uniforme por el personal retirado, por más que el control previo no se limita al personal que haya cesado en la relación de servicios profesionales, sino, en algunas ocasiones, al que se encuentre en situación de actividad (artículo 3.4, a cuyo tenor, *“la utilización del uniforme en las situaciones no contempladas en los apartados anteriores requerirá la previa solicitud y la*

autorización correspondiente [...]” o en situación de suspenso de empleo (artículo 4, que “sólo podrá vestir el uniforme correspondiente previa solicitud y concesión de autorización preceptiva”).

Por tanto, la Orden va más allá de ser un mero reglamento interno u organizativo, mereciendo la calificación de ejecutivo y, por consiguiente, necesitado en su elaboración del previo dictamen del Consejo de Estado, a lo que no obsta que, por Orden General anterior no impugnada, existiera una regulación anterior, pues la omisión de la intervención del más alto Órgano consultivo del Estado supone un motivo de nulidad de pleno derecho, al tener tal trámite carácter esencial, sin que la inobservancia quede sanada por otra que, en parecidos términos, pudo producirse en la norma reglamentaria precedente.

CUARTO.- De cuanto antecede se deduce, sin necesidad de analizar los otros motivos de impugnación, la estimación del recurso contencioso-administrativo interpuesto, por lo que las costas, a tenor del artículo 139 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, han de imponerse a la Administración demandada.

POR TODO LO EXPUESTO

FALLAMOS

ESTIMAMOS el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de la **Asociación Unificada de Guardias Civiles** contra la Orden INT/77/2014, de 22 de enero, del Ministro del Interior, por la que se regula el uso general del uniforme del Cuerpo de la Guardia Civil, Orden que se declara NULA, por no ser conforme con el ordenamiento jurídico.

Con expresa imposición de costas a la Administración demandada.



Así por esta nuestra Sentencia, contra la que cabe recurso de casación común, lo pronunciamos, mandamos y firmamos.

PUBLICACIÓN.- Leída y publicada ha sido la anterior sentencia en la forma acostumbrada, de todo lo cual yo, la Secretaria Judicial, doy fe.