

## **El TS anula en parte la Orden Comunicada, sobre régimen de servicios e incentivos para servicios especiales en buques o patrulleros de altura de la Guardia Civil, por no haberse tramitado como un reglamento**

**Se discute en el presente litigio la conformidad a derecho de la Orden Comunicada de 29 de junio de 2018, sobre régimen de servicios e incentivos para servicios especiales en buques o patrulleros de altura de la Guardia Civil.**

La Sala, después de llegar a la conclusión de que la Orden objeto de impugnación tiene naturaleza normativa, examina si se cumplieron los trámites para su elaboración; y llega a la conclusión de que los arts. 4 y 6 y el anexo, que regulan cómo presta el servicio el personal embarcado, innovó y reformó una Orden General, por lo que al no seguirse los trámites para su elaboración como disposición de carácter general, alterándose las reglas de intervención de las asociaciones profesionales, así como del Consejo de la Guardia Civil, la Orden debe ser parcialmente anulada.

Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso

Sede: Madrid

Sección: 4

Fecha: 27/09/2022

Nº de Recurso: 4733/2020

Nº de Resolución: 1190/2022

Procedimiento: Recurso de Casación Contencioso-Administrativo (L.O. 7/2015)

Ponente: JOSE LUIS REQUERO IBAÑEZ

Tipo de Resolución: Sentencia

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso**

#### **SENTENCIA**

En Madrid, a 27 de septiembre de 2022.

Esta Sala ha visto el recurso de casación registrado con el número 4733/2020 interpuesto por la ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES representada por el procurador don José Collado Molinero y asistida del letrado don Mariano Casado Sierra, frente a la sentencia 33/2020, de 24 de enero, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo nº 835/2018. 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 Ibañez.

#### **ANTECEDENTES DE HECHO**

PRIMERO.- La representación procesal de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, interpuso ante la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, el recurso contencioso-administrativo 835/2018 contra la Orden Comunicada de 29 de junio de 2018,

sobre régimen de servicio e incentivos para servicios especiales en los buques de altura de la Guardia Civil.

SEGUNDO.- Dicho recurso fue desestimado por la sentencia nº 33/2020, de 24 de enero, con imposición de las costas

TERCERO.- Notificada la sentencia, se presentó escrito por la representación procesal de la Asociación Unificada de Guardias Civiles, ante dicha Sala, 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 1 de septiembre de 2020, 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 Asociación Unificada de Guardias Civiles como recurrente y la Administración del Estado, como recurrida, la Sección de Admisión de esta Sala acordó, por auto de 20 de enero de 2022, lo siguiente:

" Primero. La admisión a trámite del recurso de casación preparado por la Asociación Unificada de Guardias Civiles contra la sentencia de 24 de enero de 2020, de la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, procedimiento ordinario núm. 835/2018 .

" Segundo. La cuestión en la que, en principio, se entiende existe interés casacional objetivo para la formación de jurisprudencia, es si el régimen del servicio de "buques de altura" de la Guardia Civil donde se contenga las condiciones de prestación del servicio, misión, régimen retributivo, debe o no desarrollarse por una Orden General

-disposición de carácter general-, o es suficiente una Orden Comunicada -orden organizativa.

" A su vez, se identifican como normas jurídicas que, en principio, serán objeto de interpretación las contenidas en los artículos 38.1 , 44 , y 54.1 letras b ) y g) de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil ; artículo 53.1 y artículos 21 , 22 , 23.1 y 103.3, todos de la Constitución española , puestos en relación con los artículos 44 y 54.1, letras b ) y g), ambos de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil ; artículo 24.1.e) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno , en relación con lo previsto en el Real Decreto 1083/2009, de 3 de junio, y en aplicación del contenido de la Orden General 103/1989, de 5 de julio, de Procedimiento para la elaboración de disposiciones de carácter general, y de la Resolución de 18 de enero de 2008, por la que se establece la obligación de incluir el informe de impacto por razón de género en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter interno, dictada por el Director General de la Guardia Civil.

" Todo ello, sin perjuicio de que la sentencia haya de extenderse a otras normas o cuestiones jurídicas, si así lo exigiere el debate finalmente trabado en el recurso."

QUINTO.- Por diligencia de ordenación de 28 de enero de 2022 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 Asociación Unificada de Guardias Civiles evacuó dicho trámite mediante escrito de 8 de marzo de 2022, en el que precisó las normas del ordenamiento jurídico y jurisprudencia infringidas, y a los efectos del artículo 92.3.b) de la Ley 29/1998, de 13 de julio, de la Jurisdicción Contencioso-administrativa (en adelante, LJCA), solicitó, en esencia, que se

estime el recurso de casación y se dicte sentencia por la que se anule íntegramente la sentencia de instancia con los demás pronunciamientos inherentes a tal declaración, sin perjuicio de los demás pronunciamientos que hayan de adoptarse a tenor de lo dispuesto en el artículo 93.1 de la LJCA.

SÉPTIMO.- Por providencia de 21 de marzo de 2022 se acordó tener por interpuesto el recurso de casación y en aplicación del artículo 92.5 de la LJCA dar traslado a las partes recurridas y personadas para que presentasen escrito de oposición en el plazo de treinta días, lo que efectuó la Abogacía del Estado, en la representación que le es propia, solicitando que se desestime el recurso de casación y se confirme la sentencia impugnada conforme a la interpretación de los preceptos identificados en el auto de admisión y defendida en su escrito de oposición, de 28 de abril de 2022, con los demás pronunciamientos legales.

OCTAVO.- Concluidas las actuaciones, considerándose innecesaria la celebración de vista pública, mediante providencia de 22 de julio de 2022 se señaló este recurso para votación y fallo el 20 de septiembre de 2022, fecha en que tuvo lugar tal acto.

## FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- PLANTEAMIENTO DEL LITIGIO.

1. La Asociación Unificada de Guardias Civiles (en adelante, AUGC) impugnó en la instancia la Orden Comunicada de 29 de junio de 2018, sobre régimen de servicio e incentivos para servicios especiales en buques o patrulleros de altura de la Guardia Civil.

2. Del preámbulo de esta Orden Comunicada se deduce la razón de dictarla y que resumimos así:

1º Por Orden General 11/2014, de 23 de diciembre (en adelante, Orden General 11/2014) se regulan los distintos regímenes de prestación de servicios, jornada y horarios así como incentivos y compensaciones de la Guardia Civil, y en su Capítulo III, bajo la rúbrica "Régimen general de prestación del servicio", se regula el régimen común respecto de los especiales regulados en los siguientes capítulos.

2º Dentro del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, el personal destinado en buques o patrulleros de altura estaba sujeto a ese régimen general o común del Capítulo III, mientras que el destinado en buques oceánicos tiene una regulación específica en la disposición adicional segunda.

3º Debido a las peculiaridades del servicio prestado en los buques o patrulleros de altura se vio necesario darle una regulación específica y no la común de la Orden General 11/2014, análoga a la prevista para los buques oceánicos y esa regulación específica es la que se hace en la Orden Comunicada que se impugnó en la instancia por la AUGC.

3. La AUGC la impugna porque se dicta como orden comunicada y no la considera una norma organizativa, sino una disposición general que modifica de facto la Orden General 11/2014 y en cuya elaboración se omitieron los trámites seguidos para elaborar esa Orden General. En concreto se omitieron trámites referidos a las memorias de impacto de género y derecho de conciliación y no han participado en su elaboración las asociaciones profesionales ni el Consejo de la Guardia Civil. En cuanto a su regulación, la demandante se centró en los artículos 4 y 6 y en la falta de justificación de las cuantías previstas como incentivos en el anexo.

4. De esta manera se plantea la infracción de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. En concreto la infracción del artículo 44, que prevé que las asociaciones deben ser informadas y consultadas cuando una norma "afecte a las condiciones profesionales de los miembros de la institución" y el artículo 54. 1 y 2, respecto de las competencias del Consejo de la Guardia Civil. Se plantea también la aplicación del artículo 26, párrafo

segundo, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, (en adelante, Ley del Gobierno) que exceptúa a las normas organizativas del trámite de consulta.

#### SEGUNDO.- RAZONAMIENTOS DE LA SENTENCIA DE INSTANCIA IMPUGNADA.

1. Centra el litigio en la naturaleza de la regulación de la Orden Comunicada y declara que es organizativa: regula la organización del servicio para atender la demanda de servicios según las posibilidades de que dispone el Servicio Marítimo, sin que por ello queden afectadas las condiciones profesionales del personal destinado en buques o patrulleros de altura, luego no es exigible seguir las reglas que se siguieron para elaborar la Orden General 11/2014, norma que sí regula condiciones profesionales.

2. A tal conclusión llega porque la demandante hace alegaciones genéricas y no explica en qué ha innovado la Orden General 11/2014, en qué medida afecta a las condiciones profesionales y económicas de los destinados en el Servicio, ni en qué medida resultan perjudicados los integrantes de los buques o patrulleras de altura respecto de otros miembros del Servicio Marítimo.

3. En todo caso se han seguido las exigencias propias de la elaboración de una disposición organizativa, pues consta de memoria abreviada, que contiene un resumen ejecutivo y su justificación detalla aspectos como el contenido y análisis jurídico y análisis de los impactos presupuestario, de género e igualdad de oportunidades conforme al Real Decreto 1083/2009 de 3 de julio, regulador de la memoria del análisis de impacto normativo.

4. La sentencia afirma en su Fundamento de Derecho Tercero, párrafo segundo, que del expediente se deducen como "aspectos relevantes" que "se remite un proyecto de modificación de la Orden General 11/2014", acompañado de la memoria de análisis de impacto normativo. Añade que las asociaciones profesionales han recibido las diferentes versiones del proyecto, que conforme se hacían distintas versiones se celebraban reuniones en el Consejo de la Guardia Civil a las que asistieron e intervinieron los representantes de las asociaciones, también la AUGC, que votó en contra.

5. Centrándose en el anexo de la Orden Comunicada, afirma que la demandante no explica en qué medida se vulnera la normativa general, pues prevé cantidades análogas a las fijadas para la tripulación de buques oceánicos. Que no sean idénticos los buques oceánicos y las patrulleras no implica que se vulnere derecho alguno al fijarse las cantidades de incentivos de manera análoga y los incentivos se basan en la Orden General 11/2014, que los regula.

6. En fin, tras citar como precedente la sentencia 219/2015, de 2 de marzo, de la misma Sala de instancia, Sección Primera, dictada en el recurso contencioso-administrativo 718/2014, concluye que la impugnada no es disposición general, luego no es preciso realizar todos los trámites que se hacen necesarios en tales supuestos; que "la organización que se lleva a cabo" traslada aspectos ya regulados para los buques oceánicos a las patrulleras, sin que innove la Orden General 11/2014. Y que, en todo caso, los representantes de las asociaciones han intervenido y votado en las reuniones del Consejo de la Guardia Civil.

#### TERCERO.- CUESTIÓN DE INTERÉS CASACIONAL Y ALEGACIONES DE LAS PARTES.

1. Como consta en el Antecedente de Hecho Cuarto, la cuestión sobre la que debe pronunciarse esta sentencia se ciñe a juzgar " si el régimen del servicio de "buques de altura" de la Guardia Civil donde se contenga las condiciones de prestación del servicio, misión, régimen retributivo, debe o no desarrollarse por una Orden General

-disposición de carácter general-, o es suficiente una Orden Comunicada -orden organizativa".

2. En su recurso de casación la AUGC sostiene lo siguiente, expuesto, en síntesis:

1º Como primer motivo de impugnación, alega la infracción del artículo 22 de la Constitución, más los artículos 38.1, 44 y 54.1, b) y g) de la Ley Orgánica 11/2007 ya citada. La razón es que es la Orden Comunicada sí es una disposición general que modifica la Orden General 11/2014 e incide en ámbitos sociales, económicos y profesionales, no sólo en la organización del servicio; afecta al derecho de la conciliación, incluso a la jornada y horarios.

2º Es una norma con vocación de permanencia, no regula un servicio concreto, delimita modos de prestación del servicio prolongados y generales. Como disposición general se llevó al Consejo de la Guardia Civil, donde fue objeto de votación e iba acompañada de una memoria de impacto normativo.

3º La consecuencia es que afecta al derecho de asociación profesional por la falta de tramitación adecuada como disposición general, no se hace un análisis preceptivo de igualdad, de género y de derecho a la conciliación. Tal infracción impide el eficaz y eficiente ejercicio del derecho fundamental de asociación. En definitiva, por la materia sobre la que incide debió ser informada por las asociaciones profesionales de miembros de la Guardia Civil y por el propio Consejo de la Guardia Civil.

4º Como segundo motivo alega la infracción del artículo 26.3. f) de la Ley del Gobierno, el Real Decreto 1083/2009 y la Orden General 103/1989, normas ya citadas, más la resolución de 18 de enero de 2008, referida a la obligación de incluir el informe de impacto por razón de género en el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter interno.

5º A estos efectos entiende que aunque la sentencia impugnada dice que la Orden Comunicada, en su memoria de impacto, se refiere al impacto por razón de género, no lo analiza con seriedad, ignorando aspectos que relaciona así como aspectos relacionados con la igualdad en general y lo mismo aspectos sobre la conciliación de la vida laboral y familiar.

6º Sobre estos aspectos, la sentencia ignora lo alegado en la demanda para lo que expone de nuevo lo que planteó en ella.

3. En el escrito de oposición, la Abogacía del Estado alega lo siguiente, también en síntesis:

1º Respecto del primer motivo de casación, opone a los efectos de los artículos 44 y 54.1 y 2 de la Ley Orgánica 11/2007 que, debido a la naturaleza organizativa de la Orden Comunicada, no es exigible el trámite de audiencia a las asociaciones.

2º Que es organizativa se deduce de los destinatarios, sin que innove la Orden General 11/2014; no establece cargas u obligaciones para terceros y despliega sus efectos en el ámbito interno. Tampoco afecta a las condiciones e intereses profesionales y económicos de los miembros de la Guardia Civil y ni siquiera la recurrente justifica mínimamente su existencia. A estos efectos invoca nuestra sentencia 1719/2019, de 12 diciembre, (recurso de casación 194/2018) referida al trámite de audiencia respecto de las disposiciones organizativas.

3º Respecto del segundo motivo opone que la recurrente se refiere a una materia ajena a la cuestión declarada de interés casacional, que se limita a la determinación de la naturaleza de la Orden impugnada. En todo caso, la sentencia impugnada lo desestima porque del expediente resulta que con el borrador inicial de la Orden Comunicada se remitió la memoria abreviada de impacto normativo que se refiere, entre otros, a este concreto aspecto. Además la recurrente no justifica mínimamente el impacto de género que invoca, limitándose a alegar generalidades y a calificar ese impacto como evidente.

4º Concluye recordando que el análisis de impacto de género no tiene por objeto las condiciones de conciliación, sino identificar, prevenir y evitar la producción o el incremento de las desigualdades de género, desigualdades que rechaza la sentencia recurrida.

CUARTO.- JUICIO DE LA SALA.

1. Para resolver sobre la cuestión de interés casacional partimos de la premisa de que tanto las órdenes generales como las comunicadas son disposiciones generales, es decir, normas. Este punto es pacífico para las partes, y la sentencia impugnada no lo niega, si bien en el párrafo último del penúltimo Fundamento de Derecho no deja de generar incertidumbre al negar a la Orden Comunicada que se ataca su carácter de disposición general. Para entender tal afirmación cabe suponer que responde a la contraposición entre la categoría de "disposición general" y la de "disposición organizativa", que es el carácter que le atribuye.

2. Que las órdenes generales tienen tal naturaleza normativa se deduce de la, a su vez, Orden General 11/2000, de 8 de mayo, que regula los tipos de "normas de carácter interno" en el ámbito de la Guardia Civil y que si bien las refiere como "instrucción", seguidamente añade " que tiene[n] por objeto establecer normas de carácter general sobre el servicio, organización, personal y material"; además, esa naturaleza normativa la confirma al remitirse para su elaboración a otra Orden General, la 103/1989, de 5 de julio, que regula precisamente el "procedimiento de elaboración de las disposiciones generales". Y, en fin, así lo acabamos de declarar en nuestra sentencia 1153/2022, de 19 de septiembre, (recurso de casación 937/2021).

3. En cuanto a las órdenes comunicadas nada prevé la Orden General 11/2000, lo que no excluye que puedan tener carácter normativo, aunque no cabe excluir que puedan constituir disposiciones no normativas, sino consistir en mandatos o resoluciones. Sin entrar en tal cuestión, lo cierto es que la litigiosa presenta una hechura e impronta reglamentaria evidente: cuenta con un preámbulo, un texto ordenado en artículos más una disposición derogatoria y otra final, esta última bajo la rúbrica "Entrada en vigor" que prevé al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de la Guardia Civil.

4. Partiendo así de la naturaleza normativa de la Orden General 11/2014 y de la Orden Comunicada que se impugna, respecto de esta lo litigioso se ha ceñido a juzgar la idoneidad por razón de la materia que regula y, a partir de ello, la bondad del procedimiento de elaboración. Más en concreto, si las órdenes generales son las normas idóneas para regular aspectos del régimen estatutario de los guardias civiles, mientras que la materia propia de las comunicadas es la organizativa y lo litigioso surge cuando se alega que la Orden Comunicada que se impugna regula una materia que no es organizativa, sino que regula las condiciones de trabajo de los guardias civiles del Servicio Marítimo destinados en buques o patrulleros de altura.

5. Antes de entrar en esta cuestión no está de más puntualizar que a los efectos del artículo 26, párrafo segundo de la Ley del Gobierno, la categoría de norma "organizativa" se refiere a la regulación interna, ad intra o doméstica, en contraposición de las no organizativas, de eficacia externa o ad extra, es decir, sobre los administrados en general. Sin embargo en el ámbito normativo de la Guardia Civil, en puridad no cabe tal distingo pues ya sean órdenes generales o comunicadas, desde esa lógica ambas son organizativas, rigen sólo en el ámbito de su organización, es más, -ese carácter interno u organizador de las órdenes generales lo proclama la Orden General 11/2000. La cuestión es, por tanto, qué se entiende a estos efectos por lo "organizativo" y qué alcance tiene como materia propia de las órdenes comunicadas.

6. Dicho lo anterior entendemos que lo propio de una orden general -al menos de la concernida en este pleito, la Orden General 11/2014- es regular el servicio en su vertiente estatutaria, funcional o de personal, luego las condiciones de trabajo de quienes lo prestan, atendiendo a sus peculiaridades y exigencias: jornada, horarios, retribución, incentivos y compensaciones, etc. Con esta afirmación no prejuzgamos ni excluimos que pueda plantearse la inidoneidad de una orden general para regular ámbitos de ese estatuto profesional por invadir aspectos propios de un reglamento de desarrollo aprobado por real decreto.

7. Y en cuanto a las órdenes comunicadas, por contraste con las órdenes generales y respecto de la "prestación del servicio", entendemos que la materia propia de una orden comunicada es la

regulación del servicio entendido en sentido objetivo o de actividad, esto es, su descripción, la concreción de su misión, organización, inserción o dependencia orgánica de sus unidades y medios afectos.

#### QUINTO.- APLICACIÓN AL CASO.

1. Partiendo de ese carácter normativo, en el Fundamento de Derecho Primero hemos expuesto que el preámbulo de la Orden Comunicada impugnada expone que se dicta para diferenciar del régimen general del Capítulo III de la Orden General 11/2004, el régimen de prestación del servicio por los guardias civiles destinados en buques o patrulleros de altura, y lo hace "asemejando" su regulación al régimen de prestación del servicio en los buques oceánicos que incluye en su disposición adicional segunda de la Orden General 11/2004.

2. Cabe así deducir que es la propia Orden Comunicada la que declara que regula materias que hasta ese momento estaban reguladas en la Orden General 11/2014 luego la reforma, es más, así se deduce del expediente administrativo: en él consta que inicialmente la ahora impugnada se presentó como proyecto de reforma de esa Orden General 11/2014 y así lo tienen como hecho la sentencia impugnada (cfr. Fundamento de Derecho Tercero, párrafo segundo).

3. Basta estar a lo dicho para entender que la Orden Comunicada sí innova la Orden General, afirmación que no debe ser global sino ponderando su contenido, pues una parte de su regulación ordena el servicio en el sentido antes expuesto, pero hay otra que regula la incidencia de esa ordenación del servicio en el aspecto que antes hemos denominado estatutario, funcional o de personal, esto es, regula la incidencia en las condiciones de trabajo o la forma de prestar el servicio a partir de esa ordenación.

4. De esta manera los artículos 1 a 3 y 5 se refieren a la regulación -objetiva- del servicio, luego ahí sí estamos ante una norma organizativa en el sentido que ahora interesa: regula qué servicios se atienden con buques de altura y cuál es su misión (artículos 1 y 2); cuál es la dependencia orgánica de cada buque (artículo 3) y quiénes componen las tripulaciones (artículo 5). Toda esta regulación, insistimos, tiene naturaleza organizativa y sin especial duda se inserta en la ordenación de un servicio, de una actividad del Servicio Marítimo de la Guardia Civil, luego cabe su regulación mediante orden comunicada.

5. No ocurre lo mismo con los artículos 4, 6 y el anexo, que regulan cómo presta ese servicio el personal embarcado y lo hace en estos términos que resumimos:

1º El artículo 4 regula el ciclo de duración "no superior a quince días, salvo circunstancias extraordinarias", que comprende tres periodos -embarque, navegación y recuperación- que se concreta en estas situaciones: preembarque en puerto base; embarcación en base con cargo a bordo, realizando trabajos precisos para la navegación; navegación; atraques eventuales y de mantenimiento; en embarcación base sin cargo a bordo y periodo de recuperación.

2º Para esas situaciones fija su duración general, las retribuciones para situaciones de Preembarque y Embarcación en Base con cargo a bordo; que una escala en puerto ajeno se considera "a todos los efectos" como día de navegación -lo que incide en los incentivos-; los emolumentos en las situaciones de Navegación y Atraque eventual; que durante el Atraque de Mantenimiento y Buque en Base se aplica el régimen de prestación de servicio general (se entiende que es el del Capítulo III de la Orden General 11/2014) y, en fin, la Recuperación o días de descanso tras navegación.

3º Esa incidencia en el estatuto del personal destinado en los buques o patrulleros de altura, es aún más evidente en el artículo 6, que regula el régimen de incentivos, lo que se concreta en el anexo.

6. La consecuencia es que, en esos aspectos, al tramitarse el proyecto como orden comunicada y no general, se alteraron las reglas de intervención de las asociaciones profesionales, así como del Consejo

de la Guardia Civil. Rechazamos así el criterio al que parece acogerse la sentencia: que como el proyecto contaba con una memoria abreviada de impacto normativo y hubo dos reuniones en el Consejo de la Guardia Civil, una de su Comisión Permanente de Normativa y Estatuto Profesional y otra en pleno, las exigencias procedimentales de la elaboración de una orden general se habrían, de hecho, cumplido.

7. Tal criterio no se comparte porque la intervención de las asociaciones en el Consejo, órgano a estos efectos consultivo, fue en dos extensas reuniones por duración, número y clases de asistentes más temas tratados, reuniones que no equivalen al trámite de consulta del artículo 44 de la Ley Orgánica 11/2007, ya citada. La razón es que las asociaciones deben tener la oportunidad de hacer alegaciones para exponer formal y específicamente su parecer sobre la legalidad, acierto y oportunidad de la norma proyectada, parecer que sea objeto de análisis y consideración en el procedimiento de elaboración, no un parecer hecho de viva voz, en debates con numerosos asistentes y no menos numerosos puntos del orden del día.

8. Y como consecuencia de lo expuesto, de las actas de las dos reuniones del Consejo de la Guardia Civil - Comisión Permanente y pleno- lo que se deduce es que el proyecto fue objeto de debate, aclaraciones y de votación por las asociaciones, luego el Consejo intervino en su vertiente de órgano de participación y debate, no como órgano consultivo o de informe [cfr. artículo 54.1.b) y g) y 2 de la Ley Orgánica 11/2007].

#### SEXTO.- RESOLUCION DE LAS PRETENSIONES.

1. Con base en lo razonado en el Fundamento de Derecho Cuarto a los efectos de la cuestión de interés casacional objetivo ( artículo 93.1 de la LJCA) se estima el recurso de casación, anulándose la sentencia.

2. Anulada la sentencia estimamos en parte el recurso contencioso-administrativo, pues no cabe declarar la nulidad total de la Orden Comunicada pero sí los artículos 4 y 7 más su Anexo, en cuanto que se trata de una materia que debió regularse por orden general, con las exigencias procedimentales que de ello se derivada, nulidad que se declara sin entrar en su contenido.

#### SÉPTIMO.- COSTAS.

1. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 139.3 de la LJCA en relación con el artículo 93.4 de la LJCA, cada parte abonará las costas causadas a su instancia y las comunes por mitad al no apreciarse temeridad ni mala fe en ninguna de las partes.

2. En cuanto a las de la instancia al estimarse en parte la demanda, cada parte abonará las cosas causas a su instancia y las comunes por mitad ( artículo 93.4 en relación con el artículo 139.1, párrafo segundo, de la LJCA).

### FALLO

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

PRIMERO.- Conforme a lo declarado en el Fundamento de Derecho Cuarto de esta sentencia, se estima el recurso de casación interpuesto por la representación procesal de la ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES contra la sentencia 33/2020, de 24 de enero, dictada por la Sección Sexta de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en el recurso contencioso-administrativo 835/2018, sentencia que se casa y anula.

SEGUNDO.- Se estima en parte el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la ASOCIACIÓN UNIFICADA DE GUARDIAS CIVILES contra la Orden Comunicada de 29 de junio de 2018, sobre régimen



de servicio e incentivos para servicios especiales en los buques de altura de la Guardia Civil, declarándose la nulidad de los artículos 4 y 6 y el anexo.

TERCERO.- Conforme al artículo 72.2 de la LJCA, se ordena la publicación de esta sentencia en el Boletín Oficial de la Guardia Civil.

CUARTO.- En cuanto a las costas, estese a lo declarado en el último Fundamento de Derecho. Notifíquese esta resolución a las partes e insértese en la colección legislativa.

Así se acuerda y firma.