

## **La reducción de la edad máxima de acceso directo a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil para aspirantes con titulación universitaria no resulta contrario al principio de proporcionalidad**

**No ha lugar al recurso interpuesto contra el RD 149/2023, por el que se modifica el Reglamento de Ordenación de la Enseñanza en la Guardia Civil, y que rebajó la edad máxima de acceso directo a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil para aspirantes con titulación universitaria de cuarenta a veintisiete años.**

Señala el Tribunal que dado que la Ley 29/2014, sobre Régimen de Personal de la Guardia Civil, no prevé una edad máxima para estos casos, y que hace una remisión al reglamento de desarrollo en lo atinente a las “condiciones que con carácter específico sea necesario establecer para el acceso a la enseñanza de formación de las diferentes escalas”, ello da base legal a la norma impugnada. Por lo que se refiere al reproche de falta de proporcionalidad, declara la Sala que no es excesivo ni absurdo que sean jóvenes quienes ingresen directamente como oficiales, es una opción legítima del legislador que puede previsiblemente satisfacer el interés público.

### **TRIBUNAL SUPREMO**

#### **Sala de lo Contencioso-Administrativo**

#### **Sección 4.ª**

#### **Sentencia 278/2024, de 22 de febrero de 2024**

RECURSO DE CASACIÓN Núm: 342/2023

Ponente Excmo. Sr. LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

En Madrid, a 22 de febrero de 2024.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso-administrativo n.º 342/2023, interpuesto por el procurador don Ernesto García-Lozano Martín, en nombre y representación de DON Nicanor, bajo la dirección letrada de don Joaquín Bachrani Reverté, contra el Real Decreto 149/2023, de 28 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia civil, aprobado por el Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo.

Ha sido parte recurrida la ADMINISTRACIÓN DEL ESTADO(MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA, RELACIONES CON LAS CORTES Y MEMORIA DEMOCRÁTICA) representada y asistida por el Abogado 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 24 de marzo de 2023, la representación procesal de don Nicanor, interpuso recurso contencioso-administrativo contra el Real Decreto 149/2023, de 28 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia civil, aprobado por el Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, en el que suplica a la Sala:

"[...] mediante el presente escrito, tenga por formalizado recurso contencioso-administrativo frente al Real Decreto 149/2023, de 28 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia civil, aprobado por el Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, en concreto, impugnación del número Cuatro, "a) Para incorporarse a la escala de oficiales: 1.º. Ingreso por acceso directo: *"Se regirá por lo establecido en la normativa específica para el personal de las escalas de oficiales de los cuerpos Generales de las Fuerzas Armadas"*, y, previos los trámites preceptivos, reclame el Expediente Administrativo de dicho organismo a fin de que me sea puesto de manifiesto para formalizar la correspondiente demanda. [...]"

SEGUNDO.- Por diligencia de ordenación de 27 de marzo de 2023 de la Sección Cuarta de la Sala de lo Contencioso Administrativo de este Tribunal, se tuvo por personado y parte recurrente al procurador don Ernesto García-Lozano Martín, y se admitió 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 practicara los emplazamientos previstos en el artículo 49 de la referida Ley.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de 21 de septiembre de 2023, recibido el expediente, se emplazó por término de veinte días al procurador don Ernesto García-Lozano Martín al objeto de formalizar la correspondiente demanda, lo que realizó presentando escrito, en el que tras alegar cuanto estimó procedente, solicitó a la Sala:

"[...] mediante el presente escrito, tenga por formalizada demanda frente al Real Decreto 149/2023, de 28 de febrero, por el que se modifica el Reglamento de ordenación de la enseñanza en la Guardia civil, aprobado por el Real Decreto 131/2018, de 16 de marzo, en concreto, impugnación del número Cuatro del Artículo Único, "a) Para incorporarse a la escala de oficiales: 1.º. Ingreso por acceso directo: *"Se regirá por lo establecido en la normativa específica para el personal de las escalas de oficiales de los cuerpos Generales de las Fuerzas Armadas"*, y, en su día, previos los trámites legalmente preceptivos, dicte Sentencia por la que:

a.- Que, se estime en su integridad el Recurso Contencioso-Administrativo interpuesto por esta representación procesal en base a los Hechos y Fundamentos de Derecho contenidos en el mismo, y otros que resultaren de aplicación al presente supuesto fáctico.

b.- Declare nulo de pleno derecho, o subsidiariamente anulable el límite de edad y deje sin efecto el número Cuatro del Artículo único, párrafo a) del artículo 21 que, por el Real Decreto 149/2023, de 28 de febrero, queda redactado de la siguiente forma: "a) Para incorporarse a la escala de oficiales: 1.º. Ingreso por acceso directo: *"Se regirá por lo establecido en la normativa específica para el personal de las escalas de oficiales de los cuerpos Generales de las Fuerzas Armadas"* o, subsidiariamente, se restablezca el anterior límite de 40 años previsto en el Real Decreto 131/2018, permitiendo a don Nicanor participar en el proceso selectivo convocado mediante Resolución 452/38191/2023, de 5 de mayo, de la Subsecretaría o, en su defecto, en la siguiente Convocatoria al respecto, con reconocimiento de la aplicación retroactiva de los derechos económicos y administrativos que le hubieran correspondido de haber podido concurrir al proceso selectivo en cuestión.

Así mismo, que se distribuyan las plazas de forma más equitativa, no teniendo sentido alguno ni justificación que sólo 10 de las plazas ofertadas sean para oficiales con titulación, y 140 plazas para el resto de oficiales de la Guardia Civil, en la forma reflejada en el Hecho cuarto del presente escrito de demanda, suponiendo la distribución aplicada un agravio comparativo injustificado y arbitrario.

c.- En el mismo sentido, declare nulo de pleno derecho, o subsidiariamente anulable y deje sin efecto la Resolución de 14 de junio de 2023 de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, por la que se desarrolla la base quinta de la citada Resolución 452/38191/2023, de 5 de mayo, de la Subsecretaría, recogiendo en el apartado segundo del ANEXO la lista de personas admitidas,

excluidas condicionales y excluidas bajo el título "Ingreso directo, con exigencia de titulación universitaria previa GC (2023201)", tan sólo en la parte en la que se ha excluido a don Nicanor del citado proceso selectivo, a fin de que pueda participar en el mismo.

Que, se aplique la misma declaración respecto a las siguientes resoluciones (tan sólo en la parte en la que se ha excluido a don Nicanor del citado proceso selectivo): Resolución de 3 de julio de 2023 de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, por la que se aprueban los listados definitivos de personas admitidas y excluidas en los procesos de selección convocados por Resolución 452/38191/2023, de 5 de mayo, de la Subsecretaría, y la Resolución 452/38345/2023, de 9 de agosto, de la Dirección General de Reclutamiento y Enseñanza Militar, por la que se publica la relación definitiva de aspirantes propuestos para ser nombrados alumnos y alumnas para el ingreso en los centros docentes militares de formación, mediante la forma de ingreso directo, con y sin exigencia de titulación universitaria previa, para la incorporación como militar de carrera o adscripción como militar de complemento a las Escalas de Oficiales de los Cuerpos Generales, del Cuerpo de Infantería de Marina y del Cuerpo de la Guardia Civil (BOE núm. 195 de 16 de agosto de 2023) firmada por el Director General de Reclutamiento y Enseñanza Militar (P.S. el Subdirector General de Reclutamiento y Desarrollo Profesional de Personal Militar y Reservistas de Especial Disponibilidad). [...]"

CUARTO.- Mediante diligencia de ordenación de 13 de enero de 2023, se tuvo por formalizada la demanda dándose traslado de la misma al Abogado del Estado para que la contestara en el plazo de veinte días, lo que llevó a efecto mediante escrito en el que se opuso a la misma, interesando a la Sala:

"[...] que habiendo por presentado este escrito con sus copias se sirva admitirlo, tenga por cumplido el trámite conferido y, previos los que sean procedentes, dicte sentencia desestimando el recurso contencioso administrativo y confirmando la norma impugnada, Real Decreto, en todos sus términos, imponiendo por exigencia legal las costas al recurrente. [...]"

QUINTO.- Teniéndose por contestada la demanda en diligencia de ordenación de 12 de diciembre de 2023 y no habiendo sido solicitado por ninguna de las partes el recibimiento del pleito a prueba, ni el trámite de conclusiones, se declaró concluso el procedimiento, quedando pendiente de señalamiento.

SEXTO.- Por providencia de 19 de diciembre de 2023, se designó Magistrado Ponente al Excmo. Sr. don Luis María Díez-Picazo Giménez y se señaló para votación y fallo la audiencia el día 13 de febrero de 2024, en cuyo acto tuvieron 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 don Nicanor contra el Real Decreto 149/2023, por el que se modifica el Reglamento de Ordenación de la Enseñanza en la Guardia Civil aprobado por Real Decreto 131/2018.

El demandante impugna directamente la mencionada disposición general en la medida en que rebaja la edad máxima de acceso directo a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil para aspirantes con titulación universitaria de cuarenta a veintisiete años. Con posterioridad a la interposición de este recurso contencioso-administrativo, el demandante ha sido inadmitido, por exceder de la edad máxima, en una convocatoria de esa naturaleza.

Los argumentos en que funda su impugnación son, en sustancia, dos. Por un lado, sostiene que se ha vulnerado el art. 129.1 de la Ley de Procedimiento Administrativo Común, porque la reducción de la edad máxima de acceso a la Guardia Civil resulta contraria al principio de proporcionalidad, sin que se haya dado ninguna justificación satisfactoria de dicha modificación reglamentaria. Para ilustrar este reproche cita los casos de una gran variedad de instituciones militares y policiales, incluso extranjeras,

en que la edad máxima de acceso no es tan baja como la establecida a raíz de la disposición general impugnada.

Por otro lado, afirma que no se ha respetado el art. 56.1.c) del Estatuto Básico del Empleado Público, que exige que la fijación de una edad máxima para el acceso a la función pública distinta de la edad de jubilación solo puede establecerse mediante norma con rango de ley. Hacerlo mediante una norma reglamentaria, como aquí ocurre, sería así ilegal.

El demandante cita como infringidos, además, el Convenio Europeo de Derechos Humanos y la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea, si bien se trata de una invocación genérica y, en todo caso, no articulada ni argumentada. Y pretende, asimismo, que se convoque un mayor número de plazas para acceso directo a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil para aspirantes con titulación universitaria.

SEGUNDO.- En el escrito de contestación a la demanda, el Abogado del Estado recuerda que la Ley 29/2014, sobre Régimen de Personal de la Guardia Civil, no establece ninguna edad máxima para el acceso directo a la Escala de Oficiales en ninguna de sus modalidades. De aquí que en esta materia, siempre según el Abogado del Estado, deba estarse a lo dispuesto en el inciso final del apartado primero del art. 33 de la Ley 29/2014: "Reglamentariamente se determinarán las titulaciones o, en su caso, los créditos de enseñanzas universitarias, méritos a valorar y demás requisitos y condiciones que con carácter específico sea necesario establecer para el acceso a la enseñanza de formación de las diferentes escalas". Entiende el Abogado del Estado que hay una remisión legal al desarrollo reglamentario y, por tanto, que en ausencia de una previsión legal relativa a la edad máxima de acceso en la modalidad aquí examinada (acceso directo a la Escala de Oficiales para aspirantes con titulación universitaria) ha de buscarse la norma aplicable en el correspondiente reglamento de desarrollo, que aquí es el Reglamento de Ordenación de la Enseñanza en la Guardia Civil. Señala que su art. 21, tal como está tras la aprobación del Real Decreto 149/2023, dispone que el acceso directo "se regirá por lo establecido en la normativa específica para el personal de las escalas de oficiales de los Cuerpos Generales de las Fuerzas Armadas". Y añade el Abogado del Estado que la normativa específica de las Fuerzas Armadas viene dada, a este respecto, por el art. art. 17 del Reglamento de Ingreso y Promoción en las Fuerzas Armadas, aprobado por Real Decreto 309/2021, que establece la edad máxima de veintisiete años para aspirantes con titulación universitaria.

El Abogado del Estado rechaza el reproche de falta de proporcionalidad en la edad máxima para el acceso directo a la Escala de Oficiales para aspirantes con titulación universitaria. Dice que los oficiales de la Guardia Civil tienen estatuto militar y no hay, por ello, diferencias relevantes con respecto a las Fuerzas Armadas en lo atinente a las características que deben reunir. Argumenta, en esta línea, que se trata de personas que deben desarrollar toda su carrera como oficiales de la Guardia Civil; algo que determina que no haya comparación posible con otras situaciones -como señaladamente la de quienes obtienen la promoción a oficial desde escalas inferiores- y que sea razonable que ingresen a una edad relativamente joven.

Observa, en fin, el Abogado del Estado que la pretensión de que se incremente el número de plazas a convocar carece de fundamento legal.

TERCERO.- Abordando ya el tema litigioso, ninguno de los argumentos en que el demandante funda la impugnación del Real Decreto 149/2023 puede ser acogido. La normativa aplicable es efectivamente la que expone el Abogado del Estado. De ella se infiere que la Ley 29/2014, que no prevé una edad máxima para el acceso directo a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil en ninguna de sus dos modalidades, hace una remisión al reglamento de desarrollo en lo atinente a las "condiciones que con carácter específico sea necesario establecer para el acceso a la enseñanza de formación de las diferentes escalas". Ello da base legal para que el Real Decreto 149/2023 establezca la citada edad máxima; cosa que hace, como se ha visto, equiparándola a la que rija para las Fuerzas Armadas.

Frente a ello no es convincente objetar, como hace el demandante, que la edad máxima de acceso a la función pública debe estar regulada directamente en una norma con rango de ley, por exigirlo así el art. 56.1.c) del Estatuto Básico del Empleado Público. Según el art. 4 del mismo, este texto legal solo es aplicable a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y al personal militar de las Fuerzas Armadas en la medida en que así lo disponga la legislación específica de los mismos; algo que no ocurre en lo relativo a la edad máxima de acceso a la Escala de Oficiales de la Guardia Civil.

Por lo que se refiere al reproche de falta de proporcionalidad, no puede ser acogido. Como atinadamente observa el Abogado del Estado, no es excesivo ni absurdo que sean jóvenes quienes ingresan directamente como oficiales y se espera de ellos que sigan en la Guardia Civil toda su carrera. Es una opción legítima del legislador, que puede previsiblemente satisfacer el interés público.

La pretensión relativa al incremento de la oferta de plazas, en fin, no tiene ningún posible apoyo normativo, por lo que también debe ser rechazada.

CUARTO.- De conformidad con el art. 139 de la Ley Jurisdiccional, procede imponer las costas a la parte cuyas pretensiones sean íntegramente desestimadas, quedando en el presente caso fijadas en 2.000 € 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

Desestimamos el recurso contencioso-administrativo interpuesto por la representación procesal de don Nicanor contra el Real Decreto 149/2023, con imposición de las costas al recurrente hasta un máximo de 2.000 € por todos los conceptos.

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

Así se acuerda y firma.