

**Sentencia de la Sala tercera del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2023
(rec. 411/2022)**

Encabezamiento

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 403/2023

Fecha de sentencia: 27/03/2023

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

Número del procedimiento: 411/2022

Fallo/Acuerdo:

Fecha de Votación y Fallo: 21/03/2023

Ponente: Excma. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

Procedencia: CONSEJO MINISTROS

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

Transcrito por:

Nota:

REC.ORDINARIO(c/d) núm.: 411/2022

Ponente: Excma. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo

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

TRIBUNAL SUPREMO

Sala de lo Contencioso-Administrativo

Sección Cuarta

Sentencia núm. 403/2023

Excmas. Sras. y Excmos. Sres.

D. Pablo Lucas Murillo de la Cueva, presidente

D.^a Celsa Pico Lorenzo

D. Luis María Díez-Picazo Giménez

D.^a María del Pilar Teso Gamella

D. José Luis Requero Ibáñez

En Madrid, a 27 de marzo de 2023.

Esta Sala ha visto el recurso contencioso administrativo número 1/411/2022, interpuesto por el procurador don Pedro Antonio González Sánchez, en nombre y representación de la Asociación Profesional Justicia Guardia Civil -JUCIL-, contra el Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Código de Conducta del personal de la Guardia Civil, publicado en el BOE de 5 de marzo de 2022.

Se ha personado como demandada la Administración del Estado, representada y defendida por la Abogada del Estado.

Ha sido ponente la Excm. Sra. D.^a Celsa Pico Lorenzo.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- Por la representación procesal de la Asociación Profesional Justicia Guardia Civil se interpuso recurso contencioso administrativo contra dicha resolución, el cual fue admitido por la Sala y, reclamado el expediente administrativo, una vez recibido se entregó al recurrente, para que formalizase la demanda dentro del plazo de veinte días, lo que verificó con el oportuno escrito en el que, después de exponer los hechos y alegar los fundamentos de Derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que:

"[...] dicte en su día Sentencia por la cual, estimando cuanto se contiene en la presente demanda, se acuerde la anulación, por no ser ajustado a derecho, del Real Decreto 176/2022, de 4 marzo, por el que se aprueba el Código de Conducta del personal de la Guardia Civil, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 55, de fecha 5 de marzo de 2022, y subsidiariamente, y para el supuesto de que no se acuerde por este Tribunal Supremo la anulación del Real Decreto 176/2022 en su integridad, se acuerde la anulación de los siguientes artículos: *artículo 2, número 1 del Real Decreto 176/2022*, *artículo 11 del Código de Conducta* incluido en el Real Decreto 176/2022, *artículo 15 del Código de Conducta* incluido en el Real Decreto 176/2022, *artículo 16, número 2 del Código de Conducta* incluido en el Real Decreto 176/2022, *artículo 18 del Código de Conducta* incluido en el Real Decreto 176/2022, *artículo 41.3 del Código de Conducta* incluido en el Real Decreto 176/2022, *artículo 50 del Código de Conducta* incluido en el Real Decreto 176/2022.

Y todo ello con expresa imposición de costas a la parte demandada."

SEGUNDO.- Por auto de 6 de septiembre de 2022, se dejó sin efecto el auto en el que se declaraba la caducidad del recurso, se tuvo por formalizada la demanda y se dio traslado a la parte demandada para contestar a la demanda, lo que efectuó la Abogada del Estado con su escrito en el que, después de exponer los hechos y fundamentos de Derecho que estimó oportunos, terminó suplicando a la Sala que se

dicte sentencia desestimando el recurso contencioso administrativo con imposición de las costas a la parte recurrente.

TERCERO.- Por diligencia de ordenación de 7 de octubre de 2022 se dio traslado por diez días a la parte recurrente para que presentara escrito de conclusiones, transcurrido el plazo sin evacuar dicho trámite, por diligencia de ordenación de 15 de noviembre de 2022 se declaró caducado su derecho y se concedió traslado a la parte demandada a fin de que presentara sus conclusiones, lo que efectuó la Abogada del Estado con el resultado que obra en autos.

CUARTO.- Concluidas las actuaciones, por providencia de 18 de enero de 2023 se señaló para votación y fallo el 21 de marzo de 2023, en cuya fecha tuvo lugar el referido acto, y se designó Magistrada Ponente a la Excm. Sra. D^a. Celsa Pico Lorenzo.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- *Planteamiento del recurso.*

La representación procesal de la Asociación Profesional Justicia Guardia Civil interesa la anulación del Real Decreto 176/2022, de 4 marzo, por el que se aprueba el Código de Conducta del personal de la Guardia Civil, publicado en el Boletín Oficial del Estado número 55, de 5 de marzo de 2022. Subsidiariamente pide la anulación de los artículos: 2 número 1 , 11 , 15 , 16 número 2 , 18 , 41.3 y 50 del Real Decreto 176/2022 .

I) Interesa en primer lugar la nulidad total de Real Decreto 176/2022 con cita del artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas , del artículo 128, potestad reglamentaria, y del artículo 129 principios de buena regulación.

Alega que la elaboración del Real Decreto parte de una doble necesidad, por un lado, cumplir con el mandato contenido en el artículo 7.2 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil -según se recoge en el propio preámbulo del Real Decreto- y, por otro lado, cumplir con las recomendaciones contenidas en el informe presentado por el GRECO en Estrasburgo en junio de 2019 en el sentido " *que la Guardia Civil adopte un código de conducta y lo haga público*".

Afirma que no han sido cumplidas por el titular de la potestad reglamentaria.

Así el artículo 7.2 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil , establece:

"Reglamentariamente se desarrollarán las reglas esenciales de comportamiento del guardia civil establecidas en el apartado anterior, incorporando, por su condición militar y con las adaptaciones que sean necesarias, las reglas esenciales que definen el comportamiento del militar, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y el código de conducta de los empleados públicos".

Aduce que si bien el artículo 6 de la Ley 29/2014 se refiere a las reglas de comportamiento del guardia civil en el desarrollo de sus funciones, el texto impugnado establece unas normas de comportamiento que van más allá de las funciones que le son propias por su condición de guardia civil.

Señala que se habla de la incorporación de las Reales Ordenanzas Militares pero no son incorporadas salvo una referencia genérica contenida en la disposición adicional única del mismo Real Decreto, cuando establece que:

"Disposición adicional única. Aplicación de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por el Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero.

1. Las *Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas son de aplicación al personal de la Guardia Civil, de conformidad con lo dispuesto en su artículo 2.2* .

2. Sin perjuicio de lo previsto en el apartado anterior, el contenido de los capítulos I, II, III y V del título IV de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, sólo será de aplicación al personal de la Guardia Civil en tiempo de conflicto bélico, durante la vigencia del estado de sitio, en cumplimiento de misiones de carácter militar o cuando se integre en unidades militares".

Tampoco aprecia en el desarrollo del Real Decreto incorporación alguna de las normas y principios del Código de Conducta de los empleados públicos.

Indica que en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo, tanto en la primitiva, como en la que se envió al Consejo de Estado, como en la que finalmente fue llevada al Consejo de Ministros, se contempla que las recomendaciones del informe del GRECO eran la gran justificación para la elaboración del Código de Conducta; pero la previsión no se quedaba simplemente en la elaboración de un Código de Conducta para la Guardia Civil y que el mismo se hiciese público, sino que debe ser complementado " *mediante directrices y medidas prácticas de aplicación, así como con mecanismo creíble y eficaz de supervisión y control* " .

Señala que el dictamen del Consejo de Estado, de 13 de enero de 2022, insta al autor de la norma para que incluya esas directrices y medidas prácticas de aplicación, así como los mecanismos de supervisión y control; al apreciar que la norma no contemplaba dichos elementos señalados en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo como recomendaciones del GRECO.

Subraya que va contra el dictamen del propio Consejo de Estado en lo siguiente, que se contempla en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo remitida al Consejo de Ministros:

"Respecto a las observaciones formuladas en este último dictamen, se han aceptado todas, excepto la referida al mecanismo de seguimiento (recomendación GRECO). Si bien se recomienda la valoración de la inclusión en el proyecto un mecanismo de seguimiento del grado de cumplimiento del Código de Conducta, como así señaló el GRECO en su informe de evaluación, se significa que el borrador de este proyecto, junto a información complementaria sobre el mecanismo de control y seguimiento previsto, fue remitido, entre otros, al equipo evaluador del GRECO que redactó el Primer Informe de Cumplimiento de las Recomendaciones realizadas a España en la V Ronda de Evaluación, aprobado en la 88ª Sesión Plenaria del GRECO, celebrada entre los días 20-22 de septiembre de 2021 en Estrasburgo. En la información aportada al Equipo Evaluador por parte de la Guardia Civil, se especificaba la previsión de realizar el seguimiento a través de varios indicadores de gestión clave (KPI) del Cuadro de Mando Integral (Balanced Scorecard), que han sido diseñados ad hoc e incluidos junto con al resto de los indicadores de la Estrategia Institucional

Guardia Civil 2030, documento pendiente de aprobación.

En este sentido, cabe subrayar, además, que en el referido Primer Informe de Cumplimiento elaborado por el GRECO, se valoraron positivamente los avances realizados por la Guardia Civil y se aludió expresamente a la previsión de incluir dichos indicadores de gestión clave para observar la evolución del grado de cumplimiento del Código: "(...) Se prevén medidas adicionales de acompañamiento para hacer exigible y efectivo el Código, ya que no incluye sanciones, así como para promover el conocimiento de sus disposiciones (...)", estando previsto aportar al GRECO información complementaria sobre la evolución de los valores de los indicadores antes del 31 de marzo de 2023, fecha en la que el Equipo Evaluador deberá haber redactado el Segundo Informe de Cumplimiento.

En conclusión, por las razones expuestas, no se considera conveniente hacer una mención expresa al citado mecanismo en un proyecto de tal rango normativo"

Recalca que ha suprimido del preámbulo y del articulado cualquier referencia al informe del GRECO y sus recomendaciones, prescindiendo de incluir directrices y medidas prácticas de aplicación, así como de mecanismos de supervisión y ejecución. De ello deriva, a su entender, la ausencia de motivación y por lo tanto se incurre en una innecesariedad de la propia norma.

Defiende que la habilitación que concede el número 2 del artículo 7 de la misma ley para un posterior desarrollo reglamentario, tiene un alcance concreto que debe ser respetado por la Administración y que, en este caso, se limita a la inclusión de las normas de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas que les sean de aplicación en su comportamiento militar, lo cual no se ha hecho, y a la inclusión de las normas del Código de Conducta de los empleados públicos, que tampoco se ha realizado.

El otro motivo que justificaba la elaboración del mencionado Real Decreto, el informe del GRECO, con todas sus recomendaciones, sostiene que tampoco se ha realizado.

Por ello, interesa la nulidad del Real Decreto 176/2022, por carecer de motivación suficiente, al amparo de lo establecido en el *artículo 47.2 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* y por vulneración de lo dispuesto en su artículo 129.

Sostiene que el Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, no cumple las disposiciones pertinentes de las normas que habilitaban su redacción, que pretendían que se realizase un verdadero *Código de Conducta con carácter de plenitud, lo que reputa evidente a tenor de su disposición final segunda* :

"Disposición final segunda. Facultad de desarrollo normativo.

1. Se faculta a las personas titulares de los Ministerios de Defensa y del Interior para dictar, en el ámbito de sus respectivas competencias, o proponer conjuntamente, las disposiciones necesarias para el desarrollo de este real decreto.

2. Igualmente, se faculta a la persona titular de la Dirección General de la Guardia Civil para dictar las instrucciones necesarias para promover la difusión y aplicación del Código de Conducta y su Decálogo, que se aprueban con este real

decreto".

II) Adiciona la pretensión de nulidad del Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, por vulneración de normas de rango superior con especial referencia a la regulación de la neutralidad política.

Cita el *artículo 47.2 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, y el *artículo 128, párrafo 3, de la misma Ley*.

Asimismo, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, y en lo que aquí hace referencia, dispone lo siguiente:

"Artículo 1. Objeto y ámbito de aplicación. 1. La presente Ley Orgánica regula los derechos que corresponden y los deberes que son exigibles a los miembros de la Guardia Civil en desarrollo del régimen de los derechos y libertades públicas establecidos por la Constitución, y de los principios del Estado social y democrático de Derecho, con las particularidades derivadas de su carácter de Instituto Armado de naturaleza militar".

" *Artículo 2. Titularidad. Los Guardias Civiles son titulares de los derechos fundamentales y de las libertades públicas reconocidos en la Constitución*, sin otros límites en su ejercicio que los establecidos en ésta, en las disposiciones que la desarrollan y en la presente Ley Orgánica".

"Artículo 18. Neutralidad e imparcialidad. 1. Los miembros de la Guardia Civil no podrán fundar ni afiliarse a partidos políticos o sindicatos ni realizar actividades políticas o sindicales. 2. En el cumplimiento de sus funciones, los Guardias Civiles deberán actuar con absoluta neutralidad política y sindical, respetando los principios de imparcialidad y no discriminación por razón de sexo, origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad, orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social".

Entiende que las disposiciones del Real Decreto 176/2022, se hacen extensibles a todos los miembros de la Guardia Civil más allá del cumplimiento de sus funciones como guardia civil, invadiendo esferas personales e íntimas de estos ciudadanos, en los cuales también concurre su condición de miembros del Benemérito Instituto, pero que ello no les puede privar de los derechos que les asisten como ciudadanos libres en un Estado democrático y de Derecho; tal y como se recoge en el *artículo 2 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil*.

Y más concretamente, el *artículo 13 del texto en el que se contempla el Código de Conducta* del personal de la Guardia Civil, en relación con el principio de imparcialidad y neutralidad:

"Artículo 13. Neutralidad ideológica y política.

Serán plenamente respetuosos con todas las opciones ideológicas y políticas, manteniendo neutralidad en esta materia, alejados del discurso político y del debate partidista".

Defiende que dicha regulación, vulnera el *artículo 18.2 de la Ley Orgánica 11/2007*, de 22 de noviembre -que establece que " *en el cumplimiento de sus funciones, los Guardias Civiles deberán actuar con absoluta neutralidad política y sindical...* " -, como el *artículo quinto, 1, b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad* -que establece que son principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, entre otros: " *Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad...* " .

Razona que dichas normas fijan ese deber de neutralidad ideológica y política a la esfera del cumplimiento de las funciones que les son propias en su calidad de miembros de la Guardia Civil, pero en momento alguno trasladan esa obligación a otros momentos de la vida personal e íntima del guardia civil ajenos al ejercicio de sus funciones. En este sentido alega que la norma que impugna vulnera el contenido de normas de rango superior.

III) Sostiene la nulidad del Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, por vulneración de normas de rango superior con especial referencia a la no obediencia de ordenes contrarias a la Constitución y las Leyes, sin incluir las demás normas que forman parte del ordenamiento jurídico.

Señala que:

"Artículo 16. Subordinación.

1. Obedecerán las órdenes que reciban, entendidas estas como los mandatos sobre el servicio que un mando da a los hombres y mujeres a sus órdenes, en forma adecuada y dentro de las atribuciones que le correspondan para que se lleve a cabo o se omita una actuación concreta. Del mismo modo, deberá atender los requerimientos que reciba de un guardia civil de empleo superior referente a las disposiciones y normas generales de orden y comportamiento.

2. Si las órdenes recibidas entrañaran la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o resulten contrarios a la Constitución o a las leyes, los miembros de la Guardia Civil se abstendrán de obedecerlas, debiendo comunicar por el medio más rápido y eficaz el contenido concreto de las instrucciones recibidas y el mando u órgano emisor de las mismas a la autoridad superior o al órgano que corresponda."

Subraya que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, dictado al amparo de la delegación expresa contenida en la *Ley 20/2014, de 29 de octubre, establece en su artículo 54 número 3*, lo siguiente:

" *Artículo 54. Principios de conducta.*

3. *Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes* " .

Indica que la organización de los servicios en la Guardia Civil y la forma exacta en que deben cumplirse los mismos, no solamente se realiza mediante normas

jurídicas con rango de ley, sino que la actividad interna de la misma está plagada de diferentes órdenes e instrucciones, tanto del Ministerio del Interior como de la propia Dirección General de la Guardia Civil, de naturaleza reglamentaria, que forman parte del ordenamiento jurídico y que, a la vez, gozan de obligatoriedad.

Recalca que el Real Decreto Legislativo 5/2015 del texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público, de aplicación también a los miembros de la Guardia Civil, en cuanto empleados públicos, utiliza la expresión "infracción manifiesta del ordenamiento jurídico", dando entrada a la desobediencia de aquellas órdenes que sean manifiestamente contrarias a las normas reglamentarias de directa aplicación al régimen de prestación de servicios y obligaciones del personal funcional, y que son las que normalmente rigen en la actividad, en este caso concreto, dentro de la Guardia Civil.

Dichas previsiones contenidas en una norma de rango superior, entiende que son de directa aplicación a los miembros de la Guardia Civil, y por lo tanto deberían contenerse en el propio Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo. A su entender al no haberlo hecho así, y por lo dispuesto en el *artículo 47.2, en relación con el artículo 128.3 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*, conlleva la declaración de nulidad del Real Decreto.

IV) Pasa luego a propugnar la anulabilidad de los siguientes preceptos, y por las razones que se exponen en cada uno de los mismos:

* Artículo 2 Párrafo 1.

Determina el número 1 del artículo 2, lo siguiente:

"El Código de Conducta del personal de la Guardia Civil constituye la guía que define los valores, principios y normas de comportamiento que han de regir en todo momento la actuación de los miembros del Cuerpo".

Entre esos derechos, los miembros de la Guardia Civil tienen, como todos los ciudadanos, el derecho a la intimidad, a la vida personal, a la libertad de expresión y de información, al derecho de reunión; de los que no pueden ser despojados, ni verse sometidos a limitación a través de un Real Decreto, puesto que hacerlo así vulnera la propia Constitución Española.

* *Artículo 11 del Código de Conducta* del personal de la Guardia Civil.

Establece dicho precepto lo siguiente:

"Artículo 11. Respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas.

1. Garantizarán la seguridad ciudadana, respetarán y harán respetar en todo momento los derechos fundamentales y las libertades públicas y protegerán su libre ejercicio.

2. Deberán tener siempre presente en sus actuaciones el máximo respeto a la vida, a la dignidad y a la integridad física y moral de las personas".

Sostiene que el autor de la norma estaría pensando en que los guardias civiles " *velarán* ", o que " *intervendrán, en cualquier tiempo y lugar en defensa de la*

seguridad ciudadana " -ex. artículo quinto, número 4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -, o que "pondrán todo su empeño en preservar la seguridad y el bienestar de los ciudadanos" -ex artículo 7.1.2 de la Ley 29/2014 , de Régimen de Personal de la Guardia civil-, pero "garantizar" la seguridad ciudadana es algo que va más allá de la actuación individual del Guardia Civil.

Continúa dicho precepto, en el mismo número, con la siguiente expresión:

" *respetarán y harán respetar en todo momento los derechos fundamentales y las libertades públicas y protegerán su libre ejercicio* " .

Se pregunta, ¿puede un guardia civil anular una concentración de personas, debidamente autorizada, en aras a la defensa del derecho de un automovilista a circular por la vía pública? Entiende que no podría hacerlo, pero ¿acaso no estaría haciendo respetar la libertad pública de un ciudadano en todo momento, tal y como impone la norma que impugnamos?

Alega que el *artículo 7.1.1 de la Ley 29/2014* , regula esta misma materia de la siguiente forma:

"Mantendrá una disposición permanente para defender a España y proteger el ejercicio de los derechos y libertades de los ciudadanos ...".

El *número 2 del artículo 11 del Código de Conducta* , contempla a su entender otra expresión grandilocuente, que:

"Deberán tener siempre presente en sus actuaciones el máximo respeto a la vida, a la dignidad y a la integridad física y moral de las personas".

Suscita ¿que un guardia civil no podrá responder a una agresión con un arma de fuego mediante el uso de un arma de fuego, porque no estaría demostrando el "máximo" respeto a la vida de quien le está agrediendo y poniendo en inminente peligro su propia vida, la de él o la de un ciudadano?.

Indica que la *Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, establece en su artículo 17* en relación con esta materia que " *Los miembros de la Guardia Civil están obligados a observar estrictamente las normas sobre el uso legítimo de la fuerza, debiendo tener siempre presente el respeto a la vida y a la integridad física y moral de la persona* ". Aquí no hay "máximos", siendo una norma de rango muy superior al Real Decreto.

Subraya que en el Decálogo, que figura como Anexo al Real Decreto, tampoco vemos esa expresión de "máximo respeto", cuando expone lo siguiente:

"Cuarto. Respeto a los derechos y libertades.

Respetaré y protegeré los derechos y libertades de las personas, con la mayor consideración hacia su vida y dignidad" .

* El *artículo 15 del Código de Conducta* establece lo siguiente:

"Artículo 15. Disciplina.

La disciplina, factor de cohesión que obliga a mandar con responsabilidad y a obedecer lo mandado, será practicada y exigida como norma de actuación. Tiene su expresión colectiva en el acatamiento de la Constitución y su manifestación individual en el cumplimiento de las órdenes recibidas".

Sostiene que mandar con responsabilidad exige que las órdenes que dé el mando estén amparadas por el ordenamiento jurídico, y la obediencia de lo mandado exige que la orden esté sujeta al ordenamiento jurídico.

* El *artículo 16.2 del Código de Conducta* establece que:

"2. Si las órdenes recibidas entrañaran la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o resulten contrarios a la Constitución o a las leyes, los miembros de la Guardia Civil se abstendrán de obedecerlas, debiendo comunicar por el medio más rápido y eficaz el contenido concreto de las instrucciones recibidas y el mando u órgano emisor de las mismas a la autoridad superior o al órgano que corresponda".

Señala nuevamente que el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, dictado al amparo de la delegación expresa contenida en la *Ley 20/2014, de 29 de octubre, establece en su artículo 54, número 3* , lo siguiente:

"Artículo 54. Principios de conducta.

3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes".

* El *artículo 18 del Código de Conducta* establece lo siguiente:

"Artículo 18. Formación y competencia profesional.

Se prepararán para alcanzar el más alto nivel de competencia profesional que le permita adaptarse a la constante evolución de la sociedad, los nuevos medios y los procedimientos propios de su actividad profesional, con el fin de encontrarse en disposición de prestar su servicio con la mayor eficacia y eficiencia".

De la lectura del texto que antecede, colige que el citado precepto hace depender la formación del guardia civil de sus propios actos e iniciativa, entendiéndose que le corresponde al mismo alcanzar, por sus propios medios, el más alto nivel de competencia profesional.

Defiende que dicha obligación le corresponde a la propia Administración, a tenor de lo establecido en el *artículo 26 la Ley Orgánica 11/2007* , reguladora de los derechos y los deberes de los miembros de la Guardia Civil, a cuyo tenor:

"Artículo 26. Formación y perfeccionamiento.

Los miembros de la Guardia Civil tendrán el derecho y, en su caso, el deber de participar en los cursos y en las actividades formativas destinadas a mejorar su

capacidad profesional y facilitar su promoción de acuerdo con los criterios objetivos de selección que se establezcan para el acceso a dichas actividades. Estos criterios deberán respetar los principios que regulan la carrera profesional".

* El *artículo 41.3 del Código de Conducta* establece lo siguiente:

"3. Todo mando tiene el deber de exigir obediencia a sus subordinados y el derecho a que se respete su autoridad, pero no podrá ordenar actos contrarios a la Constitución, a las leyes o que constituyan delito".

Arguye que en aras a evitar reiteraciones argumentales aplicables a la misma situación, se remite a lo manifestado anteriormente sobre el sometimiento de las órdenes al respeto al ordenamiento jurídico y no solamente a las leyes que tengan tal rango jurídico.

* *Artículo 50 del Código de Conducta* establece que:

"Artículo 50. Funciones técnicas, administrativas, logísticas y financieras.

1. Quienes desempeñen funciones técnicas, administrativas, logísticas y financieras deberán ser conscientes de la trascendencia de su trabajo para el funcionamiento y operatividad de las unidades, el cumplimiento de las misiones encomendadas y la seguridad de sus componentes, algo que evidencia la importancia de una adecuada gestión.

2. Para lograr este objetivo es fundamental que estas funciones estén basadas en los principios de objetividad, imparcialidad, eficacia y eficiencia respecto a los procedimientos y defensa de los derechos de las personas, y orientadas a garantizar el normal y continuo funcionamiento de las unidades del Cuerpo".

Defiende que el título del citado precepto, así como la primera frase del primer párrafo del mismo, incurren en un claro, patente y manifiesto error. A su entender, pocos, por no decir ninguno, de los miembros de la Guardia Civil, realizan a la vez funciones técnicas, administrativas, logísticas y financieras, por lo que sostiene que la conjunción copulativa "y" debe ser sustituida por la conjunción disyuntiva "o".

TERCERO.- *La oposición de la Abogada del Estado.*

Señala que en la *Ley de Personal se definen las reglas esenciales de comportamiento del guardia civil (artículo 7.1)*, con un mandato expreso para su desarrollo reglamentario (*artículo 7.2*), *mediante Real Decreto. Por lo tanto, reputa evidente que la regulación expresa de un Código de Conducta* para los guardias civiles debe pasar por el desarrollo de aquellas reglas de comportamiento.

Indica que el *artículo 6 de la Ley de Personal* es el que define el Código de Conducta, o más bien, el marco en que éste debe desarrollarse, cuando establece que:

"Los guardias civiles desarrollarán sus funciones con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico"; y al mismo tiempo, "deberán actuar con arreglo a los principios establecidos en el *artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el Título III de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil* , así como a las reglas de comportamiento que se

establecen en el artículo siguiente, y que conforman las normas básicas de su código de conducta".

Sostiene que la previsión de desarrollo reglamentario del *artículo 7.2 abarca las reglas de comportamiento contenidas en el artículo 7.1 pero, también, con las adaptaciones que resulten necesarias a " las reglas esenciales que definen el comportamiento del militar, las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas y el código de conducta de los empleados públicos "*.

Subraya que no debe olvidarse que las misiones policiales de la Guardia Civil obligan a sus miembros a observar los principios éticos del Derecho Internacional incorporados al ordenamiento jurídico español, y que está implícito en el *artículo 6 de la Ley de Personal* , al hacer referencia al desarrollo de las funciones "con absoluto respeto a la Constitución y al resto del ordenamiento jurídico".

Adiciona que es preciso recoger, en la medida en que no estuvieran ya contemplados, los preceptos de la resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, que aprueba el Código de Conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley; la Declaración sobre la Policía, dictada por la Asamblea del Consejo de Europa en la resolución 690 de 1979, que dio lugar a la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de España de 4 de septiembre de 1981, mediante Orden de 30 de septiembre, sobre principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, hoy recogidos, en esencia, en el precitado *artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo* ; y por último, la Recomendación (2001) 10, adoptada el 19 de septiembre por el Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía, que exhorta a los gobiernos de los países de la Unión a que se inspiren en los principios del Código para su puesta en práctica, y establece que en los Estados miembros deben elaborarse códigos deontológicos de la policía, basados en las disposiciones en él recogidas.

Recalca que el informe de evaluación presentado por el GRECO en Estrasburgo en junio de 2019 estableció un plazo de dieciocho meses para que España presentara las actuaciones llevadas a cabo para dar cumplimiento a las recomendaciones recogidas en el informe, cuyo resultado sería revisado por el GRECO posteriormente. Entre estas recomendaciones se encuentra:

"que la Guardia Civil adopte un código de conducta y lo haga público" que, a su vez, debe ser complementado "mediante directrices y medidas prácticas de aplicación, así como con un mecanismo creíble y eficaz de supervisión y ejecución".

Por ello dice que, en cuanto a los mecanismos y medidas para su eficaz seguimiento, tal y como consta en la Memoria de Análisis de Impacto Normativo del proyecto del Real Decreto recurrido (MAIN), se encuentran en desarrollo las medidas necesarias para la adecuada implementación, evaluación y seguimiento del Código de Conducta, de acuerdo con la comunicación que se hizo llegar al GRECO en su momento.

Precisa que resulta contradictorio el planteamiento actor que, por un lado, asegura que no se ha desarrollado el *artículo 7.2, de acuerdo con el mandato legal mientras que, por otra parte, alega que realmente no es necesario configurar un Código de Conducta* por vía reglamentaria, puesto que ese *Código de Conducta lo constituirían las normas que se mencionan en el artículo 6* .

Insiste en que no se ha reproducido todo el contenido normativo de las Ordenanzas en el Código de Conducta, no solo por innecesario y contrario a las directrices de técnica normativa, sino por no desposeer a las Ordenanzas de su aplicabilidad directa al personal de la Guardia Civil, que se mantiene intacta y se refuerza a través de la disposición adicional única del Real Decreto. No obstante, sí se ha mantenido para la confección de los artículos del Código de Conducta una doble redacción, expositiva y prescriptiva, en forma similar a las Ordenanzas Militares, estilo que ha sido avalado de forma expresa por el dictamen del Consejo de Estado emitido el pasado 17 de enero de 2022.

Arguye que respecto al Código de Conducta de los empleados públicos (*artículos 52 a 54, texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público*) se han incorporado aquellos preceptos que no estaban ya suficientemente representados por otras normas de referencia para el Código de Conducta. Ejemplo de estos preceptos son los relativos a la eficacia y eficiencia, la reserva respecto del servicio, la sostenibilidad corporativa, la dedicación profesional, transparencia, comunicación e información pública, la seguridad y salud laboral o el respeto a la pluralidad cultural de España. El propio Consejo de Estado manifiesta en su dictamen que los principios enunciados en el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público " *se encuentran sin duda acogida, con las adaptaciones necesarias a la naturaleza de la Guardia Civil, en la norma proyectada .*"

En cuanto al invocado incumplimiento de las recomendaciones del GRECO, recuerda que el informe de evaluación presentado por el GRECO en Estrasburgo en junio de 2019 exigía que el Código de Conducta se recogiera en una norma única y pública. En el pasado informe de evaluación GRECO presentado en Estrasburgo de 22 de septiembre de 2021 se expone literalmente que:

"GRECO reconoce los progresos realizados por la Guardia Civil para establecer una infraestructura ética dentro de la institución. La redacción del Código de conducta se completó en marzo de 2021 y ahora se espera su adopción en el segundo semestre de 2021. El proyecto de Código es un documento basado en parámetros que incluye valores y principios institucionales, así como normas de conducta. Se prevén medidas de acompañamiento adicionales para que el Código sea aplicable y eficaz, ya que no incluye sanciones, así como para promover el conocimiento de sus disposiciones."

Señala que se encuentran en elaboración las correspondientes medidas de supervisión y seguimiento, con previsiones incluidas en la Orden ministerial de desarrollo (*disposición final segunda*). *Igualmente, en respuesta al dictamen del Consejo de Estado y al propio equipo evaluador GRECO sobre el establecimiento de mecanismos de control de seguimiento del Código de Conducta* , se indicó que una previsión es hacerlo a través de los indicadores de un Cuadro de Mando Integral, metodología empleada en la Estrategia Institucional Guardia Civil 2030 y que recientemente ya ha sido aprobada. En ésta última se definen hasta 7 ejes, 30 objetivos y un total de 112 indicadores para su medición. Si bien el Código de Conducta tiene reflejo transversal en muchos de ellos, se significa que existe un objetivo específico de mantenimiento y comunicación de los principios y valores como fundamento de identidad corporativa y cohesión interna, siendo uno de sus indicadores el grado de implantación y evolución del Código de Conducta. No cabe duda que una de sus primeras medidas de control será la inclusión del Código de Conducta en el sistema de enseñanza a partir del curso 2022/23, en los procesos selectivos para el acceso a las diferentes escalas de la Guardia Civil a partir del año 2023 o el número de

actividades dirigidas a promover y consolidar el mismo desde su entrada en vigor (*Artículo 4, Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo*).

Precisa que, de acuerdo con las directrices de técnica normativa, lo que se faculta a los titulares de los Ministerios de Defensa e Interior en la *disposición final segunda no es para desarrollar el Código de Conducta* , que sí adquiere ese carácter de plenitud e integridad con el texto que se aprueba con el Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, sino, precisamente, el propio Real Decreto aprobatorio, que es el que impone medidas específicas para la implementación y difusión del Código de Conducta. Estas medidas pendientes de desarrollo por Orden ministerial, de acuerdo con el apartado 1 de la disposición, son perfectamente identificables en el Real Decreto:

Artículo 4 (1, 2 y 3): Inclusión del Código de Conducta en el sistema de enseñanza de la Guardia Civil.

- Inclusión en los planes de estudios de la enseñanza de formación.
- Acciones formativas dirigidas al profesorado de centros de formación.
- Incorporación a la enseñanza de perfeccionamiento y de altos estudios.

Artículo 4 (4 y 5): Inclusión del Código de Conducta en las actividades de las unidades de la Guardia Civil.

- Velar para que el personal conozca e interiorice el Código de Conducta.
- Organizar e impulsar actividades para promover y consolidar los valores de la Institución.

Artículo 5: Inclusión del Código de Conducta en los procesos selectivos de ingreso en las diferentes escalas de la Guardia Civil.

Continúa su contestación manifestando que atendiendo a su naturaleza de guía que define los valores, principios y normas de comportamiento, el mismo no tiene alcance disciplinario, no implicando injerencia alguna en la intimidad del personal sujeto a su ámbito de aplicación, al igual que otros textos normativos aprobados con anterioridad en los que se establece este tipo de prescripciones.

Sobre la alegación relativa a la obediencia de órdenes contrarias a la Constitución y a las leyes en el Código de Conducta indica que existen expresiones similares recogidas en las leyes que configuran el estatuto profesional del personal de la Guardia Civil:

a) *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Artículo 5* (principios básicos de actuación), epígrafe 1 d).

b) *Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. Artículo 16* . Jerarquía, disciplina y subordinación.

c) *Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil. Artículo 7.1, apartado 12* .

Señala que la redacción definitiva del apartado 2 del artículo 16 corresponde a una observación emitida por el Consejo de Estado proponiendo un texto que fue aceptado al objeto de lograr mayor precisión en lo que atañe al modo de materializar el deber de comunicar el contenido de instrucciones recibidas y el mando u órgano emisor de las mismas. Igualmente se señaló y se incorporó que, en coherencia con el *artículo 16.2, el artículo 41 debía recoger el apartado 3 para completar lo dispuesto en el artículo 7.1, apartado 12, de la Ley de Personal* .

En cuanto a la pretensión de la parte demandante de que, con carácter subsidiario, se acuerde la anulabilidad de algunos de los preceptos contenidos en el articulado, opone lo siguiente:

- Respecto del artículo 2.1.

Objeta que la naturaleza del Código de Conducta no tiene un alcance disciplinario.

- Artículo 11, respecto a los derechos fundamentales y libertades públicas.

Reputa confuso el planteamiento actor. Añade que el Consejo de Estado no formuló ninguna observación al respecto, encontrando este artículo su encaje en los *apartados 1 , 2 y 4 del artículo 7.1 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre* , y el *artículo 5 de la Ley 2/1986, de 13 de marzo* .

- Artículo 15. Disciplina.

Alega que no queda reflejado de manera expresa en la exposición de la parte demandante el razonamiento para solicitar la nulidad del precepto. Parece que la pretensión última es exponer que no se comparte su redacción por considerar que la "manifestación colectiva" debe ser el acatamiento a todo el ordenamiento jurídico, no solo de la Constitución española. Se significa el autorizado criterio del Consejo de Estado que formuló una observación al respecto al objeto de completar la redacción para encontrar mejor encaje en el *apartado 1 del artículo 7.1 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre* , y en el propio *artículo 8 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas* .

- Artículo 16.2. Subordinación.

Señala que la parte demandante estima que en caso de recibir una orden manifiestamente contraria al ordenamiento jurídico deberá ser puesta en conocimiento de los órganos de inspección procedentes, y no a la autoridad superior o al órgano que corresponda. Igualmente considera que es mejor expresión "contrarios al ordenamiento jurídico" que "contrarios a la Constitución o a las leyes." No acepta el argumento ya que el *artículo 16.2 encuentra claramente su encaje en los apartados 9 y 12 del artículo 7.1 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre* , y en el *artículo 5 (epígrafe 1, apartado d) de la Ley 2/1986, de 13 de marzo* .

- Artículo 18. Formación y competencia profesional.

Argumenta que el alegato actor lleva a un razonamiento incoherente al pretender sostener que se obliga al personal de la Guardia Civil, en aras de alcanzar un alto nivel de competencia profesional, a gestionarse su propia formación y abonarla por sus propios medios. Recalca que este artículo se adecúa plenamente al *apartado*

14 del artículo 7.1 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre y al artículo 26 de las Reales Ordenanzas de las Fuerzas Armadas . No cabe duda que la pretensión es inculcar a los hombres y mujeres de la Guardia Civil que a lo largo de su carrera profesional- lo que supone de ordinario periodos superiores a 30 años de servicio- que deben ser conscientes que deben mantenerse actualizados profesionalmente y aprovechar cualquier oportunidad de formación a su disposición (formación continua, especialización, capacitación, altos estudios,...), al igual que en cualquier otra profesión o empleado público.

- Artículo 41.3. Autoridad y acción de mando.

Señala que, al igual que lo expuesto para el artículo 16.2, la parte demandante censura la redacción del precepto al considerar que la expresión "ordenamiento jurídico" es más amplia. Igualmente, en observación realizada por el propio Consejo de Estado, y en coherencia con el artículo 16.2, recomendó dicha redacción para encontrar su encaje en el apartado 12 del artículo 7.1 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre .

- Artículo 50. Funciones técnicas, administrativas, logísticas y financieras.

Indica que se critica la redacción del título y de la primera frase al considerar que la conjunción a utilizar debe ser "o" (disyuntiva) en lugar de "y" (copulativa) argumentando que no existe ningún puesto de trabajo que cubra las cuatro funciones a la vez. El objetivo de este artículo es concienciar al personal de Guardia Civil cuyos destinos se dedican a tareas menos expuestas al trato con el ciudadano o directamente con la seguridad pública, pero cuya labor es significativa para el buen funcionamiento de las unidades operativas. Por tanto, se considera que la conjunción "y" abarca también a esos puestos de trabajo que son responsables de varias funciones, como el propio Servicio de Abastecimiento (técnica, administrativa, logística y financiera), el Servicio de Informática (técnica, administrativa y logística), las unidades económico-administrativas (administrativa y financiera) o las dedicadas a la prevención de riesgos laborales (técnica y administrativa), entre muchos ejemplos.

CUARTO.- *Los códigos de conducta para funcionarios públicos.*

El prolijo preámbulo del Real Decreto impugnado hace mención al amplio catálogo de "soft law" (entre otros el Código Europeo de Ética de la Policía de 2001) que inspira la norma reglamentaria así como a las normas legales en que se ampara, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, y el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre.

El Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, *texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, contiene en sus artículos 52 a 55 la enumeración de los deberes de los empleados públicos, principios éticos y principios de conducta que carecen de consecuencias sancionadoras ya que el régimen disciplinario se encuentra regulado en los artículos 95 y siguientes.*

Tal regulación evidencia la distinción entre conductas que pueden llevar aparejada una sanción y conductas reprochables por no responder a los valores o principios que han de guiar el comportamiento del empleado público.

En consecuencia, el Código de Conducta aquí impugnado, al carecer en su regulación de efectos sancionatorios, muestra inequívocamente que se limita a fijar las

pautas que deben guiar el comportamiento del personal de la Guardia Civil.

Es notorio que en otros sistemas jurídicos existen códigos de conducta (generalmente denominados deontológicos) que establecen normas jurídicas de obligado cumplimiento que llevan aparejadas sanciones por su incumplimiento, mas el sistema español diferencia la responsabilidad disciplinaria de la responsabilidad ética sin perjuicio de que alguna conducta pueda hallar encaje en ambas.

Debe atenderse también a la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción, de 31 de octubre de 2003, introductoria del concepto códigos de conducta:

"Artículo 8: Códigos de conducta para funcionarios públicos.

1. Con objeto de combatir la corrupción, cada Estado parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, promoverá, entre otras cosas, la integridad, la honestidad y la responsabilidad entre sus funcionarios públicos.

2. En particular, cada Estado parte procurará aplicar, en sus propios ordenamientos institucionales y jurídicos, códigos o normas de conducta para el correcto, honorable y debido cumplimiento de las funciones públicas.

3. Con miras a aplicar las disposiciones del presente artículo, cada Estado parte, cuando proceda y de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, tomará nota de las iniciativas pertinentes de las organizaciones regionales, interregionales y multilaterales, tales como el Código Internacional de Conducta para los titulares de cargos públicos, que figura en el anexo de la resolución 51/59 de la Asamblea General de 12 de diciembre de 1996."

La *Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aplicable a la Guardia Civil, en su artículo 5 fija los principios básicos de actuación, mientras el apartado II* de su Preámbulo nos ilustra acerca de sus orígenes:

"Con apoyo directo en el *artículo 149.1.29.ª, en relación con el 104.1 de la Constitución*, la Ley recoge el mantenimiento de la Seguridad Pública que es competencia exclusiva del estado, correspondiendo su mantenimiento al Gobierno de la Nación y al de las demás Administraciones Públicas, Comunidades Autónomas y Corporaciones Locales, dedicando sendos capítulos a la determinación de los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a la exposición de las disposiciones estatutarias comunes:

a) Siguiendo las líneas marcadas por el Consejo de Europa, en su "Declaración" sobre la policía, y por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en el "Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley", se establecen los principios básicos de actuación como un auténtico "Código Deontológico", que vincula a los miembros de todos los colectivos policiales, imponiendo el respeto de la Constitución, el servicio permanente a la Comunidad, la adecuación entre fines y medios, como criterio orientativo de su actuación, el secreto profesional, el respeto al honor y dignidad de la persona, la subordinación a la autoridad y la responsabilidad en el ejercicio de la función.

Los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son los ejes fundamentales, en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones

policiales, derivando a su vez de principios constitucionales más generales, como el de legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, o de características estructurales, como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación, que no eliminan, antes potencian, el respeto al principio de responsabilidad por los actos que lleven a cabo.

La activa e intensa compenetración entre la colectividad y los funcionarios policiales -que constituye la razón de ser de éstos y es determinante del éxito o fracaso de su actuación-, hace aflorar una serie de principios que, de una parte, manifiestan la relación directa del servicio de la policía respecto a la comunidad y, de otra parte, como emanación del principio constitucional de igualdad ante la Ley, le exigen la neutralidad política, la imparcialidad y la evitación de cualquier actuación arbitraria o discriminatoria.

Por encima de cualquier otra finalidad, la Ley pretende ser el inicio de una nueva etapa en la que destaque la consideración de la policía como un servicio público dirigido a la protección de la comunidad, mediante la defensa del ordenamiento democrático.

A través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se ejerce el monopolio, por parte de las Administraciones Públicas, del uso institucionalizado de la coacción jurídica, lo que hace imprescindible la utilización de armas por parte de los funcionarios de policía. Ello, por su indudable trascendencia sobre la vida y la integridad física de las personas, exige el establecimiento de límites y la consagración de principios, sobre moderación y excepcionalidad en dicha utilización, señalando los criterios y los supuestos claros que la legitiman, con carácter excluyente.

También en el terreno de la libertad personal entran en tensión dialéctica la necesidad de su protección por parte de la policía y el peligro, no por meramente posible y excepcional menos real, de su invasión; por cuya razón, en torno al tratamiento de los detenidos, se articulan obligaciones terminantes sobre la protección de su vida, integridad física y dignidad moral y sobre el estricto cumplimiento de los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico.

Novedad a destacar es el significado que se da al principio de obediencia debida, al disponer que la misma en ningún caso podrá amparar actos manifiestamente ilegales ordenados por los superiores, siendo también digna de mención la obligación que se impone a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de evitar cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral.

Hay que señalar, finalmente, en este apartado, la estrecha interdependencia que refleja la Ley, entre el régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía -que lógicamente se habrá de tener en cuenta al elaborar los de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- y los principios básicos de actuación, como garantía segura del cumplimiento de la finalidad de éstos."

QUINTO.- *Control de la potestad reglamentaria.*

La *Constitución en su artículo 106.1* . expresa que los tribunales controlan la potestad reglamentaria y la legalidad de la actuación administrativa. En el concreto ámbito de la potestad reglamentaria se trata de dilucidar que las normas emanadas de los titulares de aquella potestad no sean contrarias a normas de superior rango,

Constitución y Ley (*artículo 97 CE*) por lo que cabe tanto la impugnación directa como la indirecta reconocidas en el *artículo 26.1 LJCA* .

El *apartado 2 del artículo 128 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* , declara que los reglamentos no podrán vulnerar la Constitución ni las leyes.

Tal es el marco legal del que hemos de partir para enjuiciar la impugnación del Código de Conducta del Personal de la Guardia Civil, aprobado por Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, sin que incumba a los tribunales de justicia sustituir a las partes que se encuentra asistidas de letrado a fin de garantizar la igualdad de armas.

Significa, pues, que cualquier alegato de nulidad absoluta del Real Decreto impugnado, exige que el que esgrime la pretendida nulidad ha de justificar cuál es la norma legal infringida por la norma en cuestión.

No ha de olvidarse que en este ámbito se atribuye a los tribunales de justicia de lo contencioso administrativo un control de legalidad y no de oportunidad.

El respeto a la igualdad de armas, que ha de presidir la resolución de los conflictos exige que las partes muestren razonadamente al Tribunal esa divergencia entre la norma impugnada y la prevalente. Tal exigencia se despliega en los recursos directos que pretenden la anulación de una disposición general o de algunos de sus preceptos dado el control abstracto que se ejercita.

Por tanto, no basta con lanzar al Tribunal un conjunto de argumentaciones sobre que una norma reglamentaria contraviene el ordenamiento jurídico, sino que es preciso justificar una contravención de norma de superior rango a fin de mostrar la infracción que se aduce. En caso contrario no es factible controlar si el reglamento respeta o no la Ley que desarrolla o en la que se ampara ya que el control de oportunidad es ajeno al sistema. Veremos la aplicación de estos criterios en el supuesto de autos.

SEXTO.- *La doctrina anterior en el caso de autos respecto a la pretendida nulidad general.*

Se invoca una ausencia de desarrollo adecuado de una previsión reglamentaria establecida en una *Ley, la 29/2014, de 28 de noviembre, artículo 7.2* . de Régimen de Personal de la Guardia Civil.

Se pretende que entren en juego los esgrimidos *artículos 129 y 130 de la Ley del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas* , sobre buena regulación y evaluación normativa y adaptación de la normativa vigente a los principios de la buena regulación.

Los precitados artículos 129 y 130 sobre la buena regulación suponen la adaptación al ámbito español del propósito de las instituciones europeas (Consejo Europeo, Comisión Europea, Parlamento Europeo) a fin de garantizar la calidad de la legislación y asegurarse que responde a las necesidades de la sociedad y de las empresas cuya importancia ha crecido en los últimos años (<https://ec.europa.eu/better-regulation-why-and-how>).

Principio de buena regulación que subyace en el *artículo 26 de la Ley*

50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno , al explicitar el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos.

Debemos recordar el sistema de fuentes de nuestro ordenamiento jurídico en que la *Constitución, artículo 9.3 .*, garantiza la jerarquía normativa. Concepto no ajeno a nuestro ordenamiento jurídico desde el lejano Código Civil, sobre la prevalencia de la Ley *artículo 1 del Código Civil* , hasta la más reciente legislación sobre la potestad reglamentaria de las Administraciones Públicas (*artículo 128 Ley 39/2015, de 1 de octubre* y *artículo 51 de la derogada Ley 30/1992*).

La forma y jerarquía de las disposiciones y resoluciones del Gobierno de la Nación y de sus miembros se encuentran establecidas en el *artículo 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre* , mientras el *artículo 128 de la Ley 39/2015* establece que los reglamentos no podrán vulnerar la Constitución o las leyes.

No se ha puesto de manifiesto un quebranto de tales preceptos engarzados con el *artículo 7.2. de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre* , y el previo 7.1 sobre las reglas esenciales que definen el comportamiento del Guardia Civil, ni tampoco omisión sustancial de las recomendaciones de GRECO que, por otro lado, constituyen "soft law".

En el auto de 8 de marzo de 2017 y en la ulterior *sentencia de 31 de mayo de 2017 (recurso 88/2017*), hacíamos mención al "soft law". Tradicionalmente en el ámbito del Derecho Internacional Público, y más recientemente en Derecho Comunitario (*sentencia de 13 de diciembre de 1989, asunto 322/1988* , Grimaldi), actualmente de la Unión Europea se han venido reputando como "soft law" las recomendaciones, por su carencia de efectos jurídicos vinculantes. Carecen de naturaleza imperativa. No obstante, lo cual afirmó el Tribunal de Justicia que "las recomendaciones" no están privadas de efectos jurídicos desde el momento en que los jueces nacionales han de tenerlas en consideración para resolver las controversias sirviendo como criterio interpretativo. Lo mismo acontece con las "recomendaciones" de GRECO y la Recomendación (2011) 10 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía adoptada el 19 de septiembre de 2001.

La reiteración en el Código de Conducta aquí cuestionado de preceptos ya reflejados en otras normas de superior rango (Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público y la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil) si bien es una técnica legislativa no muy satisfactoria, no comporta infracción ni atenta al principio legal de buena regulación.

No puede atribuirse falta de plenitud al Real Decreto por el hecho de establecer su *disposición final segunda una facultad de desarrollo normativo mediante instrucciones a efectos de la difusión y aplicación del Código de Conducta* en la línea de establecer un mecanismo de seguimiento tal cual figura en la Recomendación XII sobre directrices y medidas prácticas de aplicación del informe de evaluación 5ª ronda GrecoEval5Rep (2018) 5 de 21 de junio de 2019. Lo relevante a efectos del cumplimiento del mandato legislativo es la aprobación del Código de Conducta y su publicación en el Boletín Oficial del Estado, lo que, dicho sea de paso, no acontece con la Orden General nº 2006, de 6 de mayo de 2013, Código Ético de la Policía Nacional.

Tampoco puede entenderse que el *artículo 13 del Código de Conducta* sobre

neutralidad ideológica y política entre en contradicción con el *artículo 18 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil*, en el aspecto neutralidad e imparcialidad. Supone una reiteración de lo establecido en una norma legal, así como del principio de imparcialidad, apartado 40, de la Recomendación 2001 del Comité de Ministros del Consejo de Europa sobre el Código Europeo de Ética de la Policía adoptada el 19 de septiembre de 2001.

Y respecto a la neutralidad política los guardias civiles tienen, como cualquier ciudadano, el derecho a elegir cuando ejerzan su derecho de voto la opción que estimen oportuna, mas en el ejercicio de su actividad profesional el antedicho *artículo 18 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre*, les conmina a la neutralidad política. Sobre tal aspecto ya se pronunció el *Tribunal Constitucional en su sentencia 38/2017, de 24 de abril*, respecto al *artículo 12 de la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio*, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas (la aplicación de las Reales Ordenanzas para las Fuerzas Armadas, aprobadas por el *Real Decreto 96/2009, de 6 de febrero, se prevé en su artículo 2.2* y se reitera en la disposición adicional única del Real Decreto 176/2022) con una referencia análoga y la Sala Quinta de este *Tribunal Supremo en la sentencia esgrimida por la Abogada del Estado, esto es la 36/2018, de 10 de abril, recaída en el recurso 127/2017*.

Finalmente debemos rechazar la pretendida nulidad del *artículo 16 del Código de Conducta* impugnado por no contener referencia a órdenes e instrucciones contrarias al ordenamiento jurídico. Va de suyo la innecesariedad de tal inclusión cuando se comprenden los actos contrarios a la Constitución o a las leyes. Si una previsión no respeta la Constitución o una ley, su desobediencia no entraña una conducta inadecuada del miembro de la Guardia Civil dada la prevalencia de la disposición de superior rango.

SÉPTIMO.- *No prosperan las causas singulares de ilegalidad.*

Vamos a examinar ahora los reproches dirigidos contra distintos preceptos del Real Decreto impugnado por entender que vulneran el ordenamiento jurídico a que se refiere el *artículo 48 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas*.

I) Artículo 2, párrafo 1: guía de ha de regir la actuación de los miembros del Cuerpo.

Ya hemos anticipado que el Código de Conducta no lleva aparejada sanción alguna en caso de incumplimiento. Carece de efectos sancionadores, por lo que las conductas objeto de sanción solo son las tipificadas en los *artículos 5 a 9 de la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil*.

Se limita a fijar la conducta y criterios de actuación y valores que debe regir el comportamiento de los miembros de la Guardia Civil que deben asumir en su día a día la responsabilidad aparejada a las funciones inherentes a su actividad profesional. No se ha mostrado que conculque disposición alguna de superior rango, máxime la regulación contenida en el *artículo 7, reglas de comportamiento de la Guardia Civil, de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil*.

II) Artículo 11. Respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas.

Las consideraciones de la demanda no muestran lesión de norma alguna del ordenamiento jurídico dada la redacción del *artículo 5 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo* y del *párrafo primero del artículo 7 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre*, en sus apartados 1, 2 y 4.

Además, se desarrolla el contenido en la línea de los principios directivos relativos a la acción/intervención de la policía de la Recomendación de 19 de septiembre de 2021 sobre el Código Europeo Ético de la Policía a que más arriba se ha hecho mención.

La diferencia de redacción entre "máximo respeto a la dignidad de las personas" en el Código de Conducta y "respeto a la vida e integridad de las personas" en la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, no comporta vulneración del ordenamiento dada la distinta naturaleza de uno y otro texto.

III) Artículo 15. Disciplina; artículo 6.2. Subordinación; Artículo 41.3. Autoridad y acción de mando.

El alegato respecto de los tres preceptos viene a coincidir con lo manifestado respecto a la pretendida nulidad por omisión de normas inferiores a la Constitución y a la ley por lo que no prospera la pretendida anulabilidad por las razones más arriba expuestas en este ámbito.

La redacción de los artículos 15, 16 y 41.3 responde, tal cual aduce la Abogada del Estado, a las observaciones realizadas por el Consejo de Estado en su Dictamen 821/2021, de 13 de enero.

Debemos añadir que el *artículo 7 en sus apartados 1, 9 y 12, de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre*, confiere cobertura suficiente a la regulación cuestionada, así como el *artículo 5, epígrafe 1, apartados a) y d) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo*.

IV) Artículo 18. Formación y competencia profesional.

No cabe entender que el artículo remita a la autoformación pues el *apartado 14 del artículo 7.1 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre*, conmina a alcanzar el más alto nivel de competencia profesional.

Y también el *artículo 26 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre*, atribuye tal obligación a la Administración y los *artículos 26 a 30 del Código Europeo Ético de la Policía* hace mención a la "formación del personal de policía" tanto a la inicial, a la continuación y especializada y, llegado el caso, a las tareas de mando y gestión. Tampoco prospera la impugnación.

V) Artículo 50. Funciones técnicas administrativas, logísticas y financieras.

Finalmente, también se rechaza la anulación del artículo 50 al pretender la sustitución de la "y" por una "o" sin poner de manifiesto la contravención de norma alguna del ordenamiento jurídico mientras la Abogada del Estado pone como ejemplo de tales funciones el Servicio de Abastecimiento.

OCTAVO.- *Costas.*

Conforme a lo establecido por el *artículo 139.1 de la Ley de la Jurisdicción* , imponemos a la parte recurrente las costas de este recurso. A tal efecto, la Sala, haciendo uso de la facultad reconocida en el apartado 4 de este precepto legal, señala como cifra máxima a que asciende la imposición de costas por todos los conceptos la de 4.000€; Para la fijación de la expresada cantidad se tienen en cuenta los criterios seguidos habitualmente por esta Sala en razón de las circunstancias del asunto y de la dificultad que comporta.

FALLO

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

PRIMERO.- Desestimar el recurso contencioso-administrativo número 411/2022, interpuesto por la representación procesal de la Asociación Profesional Justicia Guardia Civil, contra el Real Decreto 176/2022, de 4 de marzo, por el que se aprueba el Código de Conducta del personal de la Guardia Civil, publicado en el BOE de 5 de marzo de 2022.

SEGUNDO.- En cuanto a las costas estése al último fundamento de Derecho.

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

Así se acuerda y firma.