



## **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

**Real Decreto \_\_\_\_/2019, de \_\_\_\_\_, sobre el régimen de incompatibilidades del personal de la Guardia Civil.**

Se emite la presente memoria en cumplimiento de lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la memoria del análisis de impacto normativo, así como lo contemplado en su Guía Metodológica, aprobada por acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

Atendiendo al artículo 2 del Real Decreto 931/2017, referido a la estructura y contenido de la memoria del análisis de impacto normativo, esta memoria consta de los siguientes apartados:

### **I. Resumen ejecutivo**

### **II. Oportunidad de la propuesta**

1. Motivación
2. Objetivos
3. Análisis de alternativas
4. Adecuación a los principios generales de buena regulación
5. Justificación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Anual Normativo

### **III. Contenido**

### **IV. Análisis jurídico**

1. Fundamento jurídico y rango normativo
2. Relación con otras normas de derecho nacional y de la Unión Europea
3. Entrada en vigor y vigencia
4. Derogación de normas

### **V. Adecuación de la norma al orden de distribución de competencias**



**VI. Descripción de la tramitación**

1. Tramitación interna
2. Trámite de audiencia e información pública
3. Tramitación orgánica

**VII. Análisis de impactos**

1. Impacto económico
2. Impacto presupuestario
3. Identificación y medición de las cargas administrativas
4. Impacto por razón de género
5. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.
6. Impacto en la familia. Impacto en la infancia y adolescencia
7. Impactos de carácter social y medioambiental

**VIII. Evaluación «ex post»**



## I. RESUMEN EJECUTIVO

<b>Ministerio / Órgano proponente</b>	Ministerio del Interior Dirección General de la Guardia Civil	<b>Fecha</b>	Julio de 2019
<b>Título de la norma</b>	Real Decreto sobre el régimen de incompatibilidades del personal de la Guardia Civil.		
<b>Tipo de Memoria</b>	Normal <input checked="" type="checkbox"/> Abreviada <input type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>Situación que se regula</b>	El régimen de incompatibilidades del personal de la Guardia Civil.		
<b>Objetivos que se persiguen</b>	El proyecto de Real Decreto tiene por finalidad dotar a la Guardia Civil de una normativa específica en materia de incompatibilidades actualizada y adaptada al actual estatuto profesional del personal de la Guardia Civil y a los últimos criterios jurisprudenciales.		
<b>Principales alternativas consideradas</b>	No se han considerado.		
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>			
<b>Tipo de norma</b>	Real Decreto		
<b>Estructura de la Norma</b>	El proyecto de Real Decreto está constituido por 17 artículos, 2 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias y 5 disposiciones finales.		



<b>Informes recabados</b>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Certificación del Consejo de la Guardia Civil</li><li>• Informes de:<ul style="list-style-type: none"><li>- Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior</li><li>- Ministerio de Defensa</li><li>- Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social</li><li>- Consejo Nacional de Discapacidad</li><li>- Oficina de Coordinación y Calidad Normativa</li><li>- Agencia Española de Protección de Datos</li></ul></li><li>• Aprobación previa del Ministerio de Política Territorial y Función Pública</li><li>• Dictamen del Consejo de Estado</li></ul>	
<b>Trámite de audiencia</b>	Trámite audiencia del ___ al ___ de julio de 2019.	
<b>ANALISIS DE IMPACTOS</b>		
<b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b>	Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en las reglas 4ª y 29ª del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, y de Seguridad Pública, respectivamente.	
<b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b>	Efectos sobre la economía en general	La norma no tiene efectos sobre la economía
	En relación con la competencia	<input checked="" type="checkbox"/> la norma no tiene efectos significativos sobre la competencia <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos positivos sobre la competencia <input type="checkbox"/> la norma tiene efectos negativos sobre la competencia



	Desde el punto de vista de las cargas administrativas	<input type="checkbox"/> supone una reducción de cargas administrativas Cuantificación estimada: _____ <input type="checkbox"/> incorpora nuevas cargas administrativas Cuantificación estimada: _____ <input checked="" type="checkbox"/> no afecta a las cargas administrativas
	Desde el punto de vista de los presupuestos, la norma <input checked="" type="checkbox"/> No afecta a los presupuestos de la Administración del Estado <input type="checkbox"/> Afecta a los presupuestos de otras Administraciones Territoriales	<input checked="" type="checkbox"/> No implica un gasto: <input type="checkbox"/> Implica un ingreso
<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género	<input type="checkbox"/> Negativo <input type="checkbox"/> Nulo <input checked="" type="checkbox"/> Positivo
<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b>	El proyecto: <ul style="list-style-type: none"><li>• No presenta impacto de carácter social y medioambiental.</li><li>• Tiene un impacto positivo en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.</li><li>• Tiene un impacto positivo en la familia y en la infancia o adolescencia, en relación a la normativa que ampara su protección jurídica.</li></ul>	
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>	Ninguna	



## II. OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA

### 1. Motivación

La función pública implica no sólo el desarrollo de una determinada actividad sino un comportamiento adecuado de sus servidores a los que se vedan aquellas actuaciones que puedan afectar a su independencia e integridad. Por tanto, la prohibición de la compatibilidad del ejercicio simultáneo de un empleo público con otro empleo público o empleo, actividad o profesión privada se justifica por razones de ética, real o potencial colisión de intereses públicos y privados, y también de productividad, pues no se concibe pueda ser óptima en dos empleos o profesiones.

Estos fundamentos deontológicos se conectarían con el **principio de dedicación al servicio público**, absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos; y con el **principio de eficacia administrativa**, en el sentido de que un funcionario público tiene que vigilar la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización pública.

La confianza que la sociedad española tiene en sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado se basa en la percepción de la integridad de sus agentes, por lo que este aspecto debe ser motivo de continua revisión. Este es el caso de la Guardia Civil, cuya misión es garantizar la seguridad pública y asistir a los ciudadanos contribuyendo al bienestar de la sociedad. Para el desarrollo de tan importante misión, es necesario que los miembros de esta Institución adapten sus conductas a las exigencias de la sociedad a la que sirven.

Precisamente, el régimen de incompatibilidades de los empleados públicos españoles incorpora un propósito moralizador y ejemplarizador, y así viene recogido en la propia exposición de motivos de la **Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones públicas** en la se exige a los servidores públicos un esfuerzo testimonial de ejemplaridad ante los ciudadanos, constituyendo en este sentido un importante avance hacia la solidaridad, la moralización de la vida pública y la eficacia de la Administración.

El apartado 1 a) del artículo segundo de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, extiende la aplicación de sus preceptos al personal militar. Por otra parte, la disposición adicional quinta de la propia Ley de Incompatibilidades habilita al Gobierno para, a propuesta del Ministerio de Defensa, de acuerdo con el Ministerio del Interior para lo que respecta al personal de la Guardia Civil, adaptar las disposiciones del Ley de Incompatibilidades a las estructuras y funciones específicas de las Fuerzas Armadas, incluyendo también lo que compete al Cuerpo. Dicha autorización se materializó a través del **Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero, de incompatibilidades del personal militar**, en



el que se incluye expresamente en su ámbito de aplicación al personal de la Guardia Civil reconociendo el desempeño, por sí o mediante sustitución, de un segundo puesto de trabajo, cargo o actividad en el sector público o privado, en las condiciones y con las excepciones previstas en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre.

No obstante, la **Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**, aprobada en escaso tiempo posterior al Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero, recogió en su artículo 6.7 que la pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades.

Esta última previsión se ha visto modulada desde el año 2001 a partir de diferentes interpretaciones judiciales en las que se reconoce el carácter restrictivo y absoluto del artículo 6.7 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, debiendo observar para cada caso si la compatibilidad puede impedir o menoscabar el estricto cumplimiento de los deberes del funcionario y si la segunda actividad puede comprometer, o no, su imparcialidad o independencia.

Posteriormente, la **Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil**, reconoce en su Título III, "de los deberes de los miembros de la Guardia Civil", artículo 22, que los guardias civiles tienen la obligación de someterse al régimen general en materia de incompatibilidades de la Administración General del Estado, "*sin perjuicio de las incompatibilidades más rigurosas que puedan establecerse en su normativa específica*".

En el mismo sentido, y desde una perspectiva económica, el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, recoge que no podrá reconocerse la compatibilidad para el ejercicio de actividades privadas a aquellos funcionarios públicos cuyo puesto de trabajo comporte una percepción de un complemento específico, o concepto equiparable, cuya cuantía supere el treinta por ciento de sus retribuciones básicas, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad.

Este último aspecto es más significativo para los guardia civiles, ya que según el artículo 4,B),b) del **Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, de retribuciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado**, el complemento específico cuenta con la particularidad de estar integrado por dos componentes: el componente general, que se percibe en función del correspondiente empleo o categorías que se tenga; y el componente singular, que retribuye las condiciones particulares o singulares de algunos puesto de trabajo, en atención a su especial dificultad técnica, responsabilidad, peligrosidad o penosidad.



A pesar de la definición de complemento específico recogida en el Real Decreto 950/2005, de 29 de julio, la aplicación del límite del treinta por ciento de la retribución básica prevista no ha sido ajena a la litigiosidad, siendo objeto de múltiples pronunciamientos jurídicos que consideran que sólo debe computarse el componente singular, ya que es éste el que retribuye aspectos asociados al puesto de trabajo, y que el componente general está vinculado al propio empleo o categoría.

Por todo lo anterior, y dado el largo periodo de tiempo transcurrido desde la entrada en vigor de la norma de referencia y del posterior real decreto que regula las incompatibilidades del personal de la Guardia Civil, ha desembocado en una situación de claro desfase y, por tanto, buena parte de las regulaciones no guardan armonía con la realidad del actual estatuto profesional de los guardias civiles<sup>1</sup>, ni con las distintas interpretaciones que desde órganos judiciales se realizan sobre las situaciones relacionadas con el régimen de incompatibilidades en la Guardia Civil.

Por último, y como novedad reciente, se destaca que el **Grupo de Estados contra la Corrupción (GRECO)** del Consejo de Europa, en su Informe de Evaluación a España en la V Ronda, dedicada a la prevención de la corrupción y la promoción de la integridad en los organismos encargados de hacer cumplir la ley, aprobado durante la celebración de su 83ª Sesión Plenaria desarrollada en Estrasburgo (Francia), el pasado 21 de junio de 2019, realizó una serie de recomendaciones a la Guardia Civil y al Cuerpo Nacional de Policía.

Entre las mismas e incluidas en el apartado dedicado a la prohibición o restricción de determinadas actividades, y más concretamente en relación a las incompatibilidades, las actividades externas y las restricciones en el post-empleo; el citado organismo considera que ambos cuerpos policiales deben llevar a cabo un estudio de evaluación de riesgo de conflictos de intereses tanto durante los años de servicio como en el post-empleo, y desarrollar, en consecuencia, una regulación y unas orientaciones más certeras en este ámbito.

## 2. Objetivos

El proyecto de real decreto tiene por objeto dotar a la Guardia Civil de una normativa específica en la materia de incompatibilidades mediante el desarrollo reglamentario habilitado en la disposición adicional quinta de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas y en relación a lo recogido en el artículo 22 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil.

---

<sup>1</sup> Integrado principalmente por la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, la Ley 12/2007, de 22 de octubre, del régimen disciplinario de la Guardia Civil y la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, del régimen de personal de la Guardia Civil.





A lo largo de la presente memoria, se detallarán las necesidades detectadas, y se profundizará en el análisis del alcance y efectos de las propuestas que se plantean.

### 3. Análisis de alternativas

Al no disponer la Guardia Civil de una norma propia y específica que regule el régimen de incompatibilidades, no se han considerado otras vías alternativas a la del desarrollo normativo a través de un real decreto, todo ello conforme a lo expuesto en el apartado anterior y al artículo 129.4 de la **Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas**.

Se ha descartado introducir las modificaciones oportunas del Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero, de incompatibilidades del personal militar, actualmente de aplicación para los guardias civiles, toda vez que la Ley Orgánica 9/2011, de 27 de julio, de derechos y deberes de los miembros de las Fuerzas Armadas no recoge en su artículo 26 idénticas condiciones sobre el régimen de incompatibilidades para el personal militar profesional<sup>2</sup> en comparación con las descritos para el personal de la Guardia Civil establecida en el artículo 22 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre..

### 4. Adecuación a los principios generales de buena regulación

Se han tenido en cuenta los **principios de buena regulación** previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, en relación al principio de **transparencia**, habiendo abordado el periodo de información y audiencia pública; cabe señalar que, en la tramitación interna del proyecto del real decreto participaron activamente las asociaciones profesionales representativas en los grupos de trabajo, que se desarrollaron en el ámbito de la Dirección General del Cuerpo. Se significa que en este caso, el proyecto que se presenta fue tratado en el Pleno del Consejo de la Guardia Civil celebrado el 26 de junio de 2019.

También se han considerado los principios de **eficiencia y seguridad jurídica**, al haber incorporado nuevos preceptos alineados con la gestión eficiente de los recursos humanos, sin crear nuevas cargas administrativas y teniendo en cuenta los últimos criterios jurisprudenciales y el resto de disposiciones de carácter general que informan la gestión de personal del conjunto de la administración pública, actualizando el actual marco normativo en materia de incompatibilidades de la Guardia Civil; y de **necesidad y proporcionalidad**, descartando otros procedimientos.

---

<sup>2</sup> Artículo 26. Incompatibilidades. “Los militares están sometidos al régimen general sobre incompatibilidades, establecido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.”



## 5. Justificación de propuestas normativas no incluidas en el Plan anual normativo

El Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, entró en vigor el 31 de marzo de 2017.

El elevado volumen de sentencias desfavorables a la Administración y las consiguientes condenas a costas, aconsejan acometer cuanto antes el desarrollo de una regulación específica del régimen de incompatibilidades para los guardias civiles que se adapte a los criterios jurisprudenciales. En el mismo sentido, está prevista su inclusión en el plan anual normativo del año 2020.

### III. CONTENIDO

Pasando a analizar el contenido del proyecto, cabe señalar que este real decreto se estructura en cuatro capítulos, estando constituido por 17 artículos, 2 disposiciones adicionales, 2 disposiciones transitorias y 5 disposiciones finales.

El **Capítulo I** se reserva para las disposiciones de carácter general, contiene el objeto y ámbito de aplicación, así como el régimen y registro de las autorizaciones y reconocimientos que se concedan.

Como aspecto más novedoso, y con el fin de velar por el **adecuado restablecimiento físico y psíquico de los guardias civiles**, se incorpora la obligatoriedad de garantizar que el ejercicio de una segunda actividad no suponga una disminución del obligatorio descanso mínimo diario, consagrado en la **Directiva Comunitaria 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo** y conforme a la normativa que regula los regímenes de prestación del servicio, y la jornada y horario del personal de la Guardia Civil<sup>3</sup>.

La Guardia Civil, de forma ineludible y para poder cumplir las trascendentales misiones que tiene atribuidas, ha de acudir y ejercer los espacios de flexibilidad que ofrece la Directiva Comunitaria 2003/88/CE a través de sus numerosas y variadas excepciones, sin aminorar en ningún caso el sólido **nivel de protección mínima** que consagra la disposición comunitaria. La aplicación de estas excepciones está supeditada siempre a estrictos requisitos para asegurar una protección eficaz de la seguridad y salud de los guardias civiles. A lo anterior debe añadirse el deber de los guardias civiles del uso de armas de

---

<sup>3</sup> Orden General núm. 11/2014 de 23 de diciembre, por la que se determinan los regímenes de prestación del servicio, y la jornada de horario del personal de la Guardia Civil



fuego<sup>4</sup> o la conducción de vehículos públicos, aspectos que obligan a una atención y concentración que no puede verse mermada por un descanso inadecuado debido al desempeño de otras actividades laborales ajenas.

Igualmente, como nuevo aspecto se recoge la **suspensión de las autorizaciones y reconocimientos de compatibilidad** cuando se produzcan dos situaciones temporales en las que el personal de la Guardia Civil puede encontrarse:

- a) Comisiones de servicio de carácter temporal. Conforme al artículo 86 de la Ley 29/2014, de régimen del personal de la Guardia Civil son las designadas a los guardias civiles cuando **necesidades del servicio así lo requieran**, conservando su destino. El tiempo máximo de comisión de servicio es de un (1) año y según la tipología de la misma puede conllevar el desplazarse de su localidad unidad de origen para desarrollar otras funciones u ocupar temporalmente otro puesto de trabajo vacante y, por tanto, un cambio de unidad organizativa que no se corresponde ni con su puesto trabajo en titularidad, ni con la unidad de destino original desde la que se le concedió la compatibilidad.
- b) Adscripciones temporales. Conforme al artículo 81 de la Ley 29/2014, de régimen del personal de la Guardia Civil, cuando **circunstancias excepcionales de atención familiar**, basadas en motivos de salud, discapacidad o rehabilitación del guardia civil, su cónyuge, hijos o familiares hasta segundo grado de consanguinidad, se podrá adscribir temporalmente al guardia civil a un puesto de trabajo en distinta unidad o localidad, conservando el destino que tuviera. Al igual que las comisiones, existe un cambio de unidad de destino original desde la que se le concedió la compatibilidad y cuyo objetivo es facilitar conciliar el desempeño laboral con el cuidado propio o de familiares por enfermedad grave y excepcional.

El **Capítulo II** está dedicado a las actividades públicas que pueden ser autorizadas al personal de la Guardia Civil. En él se establecen las condiciones generales para poder ejercer una segunda actividad de carácter público y sus efectos, así como el procedimiento de autorización para la misma. Se significa que se da continuidad a lo recogido en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, y el Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero, actualizando su redacción al actual procedimiento administrativo común.

Por otra parte, el **Capítulo III** regula el ejercicio de las actividades privadas que pueden ser reconocidas al personal de la Guardia Civil. Con carácter general, y desde una perspectiva funcional y horaria, se pretende limitar no solo situaciones reales y acreditadas, sino también aquellas situaciones potenciales que puedan poner en riesgo la imparcialidad e independencia de los guardias civiles en el ejercicio de sus funciones, o que puedan afectar

---

<sup>4</sup> Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil. Artículo 25. Uso del uniforme y de armas. “*Los miembros de la Guardia Civil tendrán el derecho y el deber de utilizar el uniforme reglamentario, así como el deber de portar armas para la prestación del servicio, de acuerdo con las normas que regulen dichos usos, en el ejercicio de sus funciones.*”



a la disponibilidad y puntualidad para la prestación del servicio. Para ello, el **procedimiento de reconocimiento para el ejercicio de estas actividades (artículo 10)** recoge la necesidad de que el interesado aporte el contrato o documento que reconozca una oferta de trabajo en el que se indique la jornada laboral, o la solicitud de alta en el resto de regímenes de seguridad social.

Como novedad más destacada se determina que el **componente singular del complemento específico (artículo 11)** de la retribuciones de los guardias civiles será el concepto retributivo que se utilizará para el cálculo del **treinta por ciento sobre el global de la retribuciones básicas**, excluidos los conceptos que tengan su origen en la antigüedad, de conformidad con lo recogido en el artículo 16.4 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre y la Disposición adicional duodécima de la Ley 39/2007, de 19 de noviembre, de la carreta militar.

En el mismo sentido, se establece el procedimiento para solicitar, de forma voluntaria, la reducción del importe del mencionado componente singular del complemento específico conforme a lo recogido en la **Resolución de 20 de diciembre de 2011, de la Secretaría de Estado para la Función Pública, por la que se publica el Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011, por el que se aprueba el procedimiento para la reducción, a petición propia, del complemento específico de los funcionarios de la Administración General del Estado**, salvo por un aspecto en el que determina que será la Comisión Interministerial de Retribuciones (CIR) la que se encargue, mediante expediente de modificación de las características del puesto de trabajo, de reducir el complemento específico.

En ese sentido, se significa que la especial configuración de las unidades de la Guardia Civil y su profuso despliegue por toda la geografía nacional, unidas a la especialización de su personal y su articulación en empleos y escalas de naturaleza militar, hace que el sistema de oferta de vacantes y de provisión de destinos sea cuantitativa y cualitativamente de una **singular relevancia, complejidad y necesaria agilidad**. Sirva de ejemplo que a lo largo de 2018, se han ofertado un total de 10.979 vacantes, donde han participado 33.417 guardias civiles, que han cursado **más de 880.000 solicitudes de destino**, en virtud de las cuales se han **asignado un total de 9.957 destinos**. Todo ello, sin contabilizar el nombramiento de comisiones de servicio, que suponen un número muy superior al de adjudicaciones de puestos de trabajo.

El hecho de que la reducción del complemento específico esté condicionada a la elaboración previa de un expediente, así como su posterior revocación, con los consiguientes tiempos administrativos, perjudica la gestión de los recursos humanos en:

- a) Anuncio de vacantes. El elevado volumen de resoluciones de anuncio de vacantes y destinos conlleva un constante movimiento de altas y bajas en las unidades. El Reglamento de destinos de la Guardia Civil obliga a anunciar aquellos puestos vacantes y los próximos a producirse, al menos una vez cada semestre natural. El hecho de que un puesto de trabajo se encuentre con el complemento específico



reducido porque su anterior titular lo ha abandonado, no permitiría anunciarlo en su debido momento hasta que no se tuviera la conformidad de la CIR de que cesa dicha reducción, con el consiguiente perjuicio para las expectativas profesionales del resto de guardias civiles.

- b) Comisiones de servicio. Conforme al Reglamento de destinos de la Guardia Civil, si está previsto que el titular del puesto de trabajo se ausente de su puesto durante un periodo superior a tres meses (enfermedad grave, comisión en el extranjero, curso de formación/perfeccionamiento,...) su puesto de trabajo podría ser ocupado en comisión de servicio si las características del mismo lo demandan. El hecho de que dicho puesto de trabajo se encuentre con el complemento específico reducido supondría un perjuicio para aquellos a los que se les nombre una comisión de servicio sobre dicho puesto.

Por todo lo anterior, este proyecto de real decreto mantiene el procedimiento, plazos y características recogidas en el **Acuerdo de Consejo de Ministros de 16 de diciembre de 2011** sin embargo, a través del **módulo de retribuciones del sistema integral de recursos humanos de la Guardia Civil (NERHU)**, se pueden llevar a cabo las correspondientes reducciones o ceses de complemento específico variando las características perceptoras de los guardias civiles, sin necesidad de modificar administrativamente las características de su puesto de trabajo.

Por último, el **Capítulo IV** se encuentra dedicado a las disposiciones comunes del régimen de incompatibilidades de los guardias civiles regulando el conjunto de actividades que se encuentran exceptuadas, los efectos derivados del incumplimiento del régimen de incompatibilidades o el régimen incompatibilidades para el personal en otras situaciones administrativas distintas a la de servicio activo. En el mismo sentido, desde la perspectiva de la seguridad y la salud de los guardias civiles, se destaca como más novedoso la suspensión temporal de las compatibilidades reconocidas o autorizadas motivada por una incapacidad temporal de condiciones psicofísicas para la prestación del servicio, así como la necesidad de que aquellos guardias civiles declarados **aptos con limitaciones** aporten la evaluación de riesgos inicial de la segunda actividad que pretenden desarrollar a fin de que sea informada preceptiva y vinculantemente por los órganos de prevención de la Guardia Civil.

En relación con las **actividades exceptuadas al régimen de autorización o reconocimiento previo** (artículo 13) se da continuidad a la normativa anterior y se ha incorporado la necesidad de que el personal que preste servicio o lo haya prestado en los dos últimos años en el ámbito de la Enseñanza de la Guardia Civil y del Servicio de Psicología y sus Gabinetes, así como aquellos que hayan formado parte de órganos de selección o colaborado con los mismos requerirán reconocimiento previo de compatibilidad para la preparación para el ingreso en los centros de formación de la Guardia Civil o las Fuerzas Armadas. La información de la que dispone este personal puede ser muy determinante para aspectos tan sensibles como es la superación de una oposición de ingreso en la Guardia Civil.



Por lo que respecta a la **suspensión temporal del régimen de autorización o reconocimiento de compatibilidades (artículo 14)** se ha recogido entre sus causas la incapacidad temporal de condiciones psicofísicas de los guardias civiles. Dicho aspecto, además de ser favorecedor para la salud de los guardias civiles ha sido reflejado en Sentencia del Tribunal Supremo como aspecto necesario para la pronta recuperación y no perturbación de la debida incorporación al servicio en el menor tiempo posible.<sup>5</sup>

En el mismo sentido, también se ha contemplado la suspensión temporal para aquellos casos en los que se tenga concedida la reducción de jornada. Las medidas de conciliación y reducción de jornada, con la base de lo previsto para el personal al servicio de la Administración General del Estado y en el Estatuto Básico del Empleado Público, se encuentran recogidas en la **Orden General 11/2014, por la que se determinan los regímenes de prestación del servicio, y la jornada y horario del personal de la Guardia Civil**. La reducción de jornada será de, al menos, un décimo, con la finalidad de **garantizar mínimamente la atención de las circunstancias que motivan la solicitud de la reducción de jornada**, y como máximo de un medio de la jornada de trabajo semanal prevista para cada régimen de prestación de servicio por las siguientes causas:

- a) por lactancia de un hijo menor de doce meses.
- b) por el nacimiento de hijos prematuros o que por cualquier otra causa deban permanecer hospitalizados a continuación del parto.
- c) por razones de guarda legal, cuando el guardia civil tenga el cuidado directo de algún menor de doce años, de persona mayor que requiera especial dedicación, o de persona con discapacidad que no desempeñe actividad retribuida.
- d) por razón de violencia de género, sin perjuicio de lo establecido en el artículo anterior.
- e) por ser preciso atender el cuidado de un familiar de primer grado.
- f) por cuidado de hijo menor afectado por cáncer u otra enfermedad grave.

No cabe duda de que los beneficios de las medidas para favorecer la conciliación no cumplirían su función, entrando incluso en el ámbito del fraude, si el tiempo disponible que se habilita a los guardias civiles para las circunstancias previstas se dedicara a otras actividades ajenas de carácter laboral y remunerado.

---

<sup>5</sup> Sentencia del Tribunal Supremo, Sala de lo Militar, núm. 2740/2007, 27 de abril de 2007 (rec.82/206). “ Por otra parte, concurre una circunstancia asimismo relevante en el presente caso cual es que dichas actividades, con independencia de que no se hayan realizado en un marco de profesionalidad en su desempeño y al margen de su posible retribución, se han llevado a cabo aprovechando la situación de baja médica que, obviamente, si incapacita para la prestación del servicio ordinario en el Cuerpo, no debe habilitar de ninguna manera para dedicar el tiempo libre que se otorga para la baja y curación a actividades de carácter laboral que, además de no ser encajables en el marco normativo legal, pueden perjudicar, retrasar o afectar en alguna medida la rapidez en el proceso de curación y perturbar la debida incorporación al servicio en el menor tiempo posible que se pretende facilitar precisamente, además de la protección de la salud, a través de la baja médica. Este hecho objetivo concurrente conlleva, en consecuencia, un plus de reprochabilidad que añadir a la conducta descrita.”



Por último, en este capítulo cabe señalar una de las novedades más significativas del proyecto, que se corresponde con el **régimen de incompatibilidades para el personal declarado apto con limitaciones (artículo 17) para ocupar determinados destinos, por insuficiencia de condiciones psicofísicas o de facultades profesionales** (en adelante, personal ACL).

Cabe señalar que la determinación de insuficiencia citada anteriormente se prevé en la Ley 29/2014, de 28 de octubre, y se desarrolla en el Real Decreto 512/2017, de 22 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de evaluaciones y ascensos del personal de la Guardia Civil, y se lleva a efecto a través de “evaluaciones” *ad hoc*, es decir, específicas para determinar si existe tal insuficiencia (artículos 59 y 100, Ley 29/2014).

Es extremadamente importante clarificar que **estas evaluaciones tienen una finalidad directa y estrechamente relacionada con la provisión de destinos**, ya que tras ellas, se pueden acordar la determinación de una insuficiencia, pasando a ser declarado apto con limitaciones, a los únicos efectos de limitar la ocupación de determinados destinos.

Es decir, según la Ley 29/2014, de 28 de octubre, y su Reglamento de desarrollo (RD 512/2017), **el personal de la Guardia Civil es sometido a evaluaciones de determinación de insuficiencia a efectos de limitarla ocupación de determinados destinos**. Parece evidente y necesario, por tanto, que el real decreto que se proyecta regule las medidas necesarias para que el personal apto con limitaciones deba someterse al régimen de incompatibilidades con el desempeño de otras actividades laborales.

No cabe duda que la concesión de autorización o de reconocimiento de una segunda actividad para los guardias civiles aptos con limitaciones debe estar sujeta a la comprobación por parte de los órganos de prevención de la Guardia Civil que esta segunda actividad que pretende desempeñar está adaptada a las limitaciones psicofísicas del propio guardia civil. Limitaciones que por otra parte son ajenas al conocimiento de otros empleadores (públicos o privados) pudiendo perjudicar, de manera consciente o inconsciente, la seguridad y salud de los guardias civiles.

En relación a las **disposiciones** del real decreto, una vez analizado el contenido del articulado, la **adicional primera** introduce la previsión de que por parte de la Dirección General de la Guardia Civil se dé comunicación a la Inspección de Trabajo y Seguridad de aquellas autorizaciones o reconocimientos concedidos relativos a los guardia civiles en los términos exigidos en la normativa de protección de datos.

Se da la circunstancia de que los guardias civiles cuyo ingreso es anterior al 01 de enero de 2011, a efectos de prestaciones contributivas, se encuentran en el Régimen de Clases Pasivas del Estado<sup>6</sup>, y que a partir de esa fecha los nuevos ingresos se hacen en el Régimen General de la Seguridad Social. En cualquier caso y para ambos, la prestación

---

<sup>6</sup> Real Decreto Legislativo 670/1987, de 30 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de Ley de Clases Pasivas del Estado.



asistencial de protección social, incluida la sanitaria, está cubierta a través del Régimen Especial de la Seguridad Social de la Fuerzas Armadas<sup>7</sup>.

Por tanto, se considera oportuno que la Inspección de Trabajo y Seguridad Social conozca de antemano que, durante el ejercicio de sus funciones, existen trabajadores, cuya actividad principal está en la Guardia Civil y que su situación real es de pluriactividad con las limitaciones establecidas tales como, cómputo semanal máximo de 20 horas laborales, suspensión de la pluriactividad en caso de incapacidad temporal por condiciones psicofísicas determinada por los servicios asistenciales de Guardia Civil o la necesidad de tener su segundo puesto de trabajo adaptado en caso de tener la declaración de limitaciones psicofísicas.

En ese sentido, el artículo 20.1 de Ley 53/1984, de 26 de diciembre, dispone que *"el incumplimiento de lo dispuesto en los artículos anteriores será sancionado conforme al régimen disciplinario de aplicación, sin perjuicio de la ejecutividad de la incompatibilidad en que se haya incurrido"*, añadiendo a tales efectos en el apartado 3 del mismo artículo que *"los órganos a los que compete la Dirección, inspección o Jefatura de los diversos servicios cuidarán bajo su responsabilidad de **prevenir o corregir**, en su caso, las incompatibilidades en que pueda incurrir el personal. Corresponde a la Inspección General de Servicios de la Administración Pública, además de su posible intervención directa, la coordinación e impulso de la actuación de los órganos de inspección mencionados en materia de incompatibilidades, dentro del ámbito de la Administración del Estado, sin perjuicio de una **recíproca y adecuada colaboración con las inspecciones o unidades de personal** correspondiente de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales."*

Por otra parte, el artículo 16.1 de **Ley 23/2015, de 21 de julio, Ordenadora del Sistema de Inspección de Trabajo y Seguridad Social** encomienda a todas las administraciones públicas y, en general, quienes ejerzan funciones públicas la obligación de *"suministrar a la Inspección de Trabajo y Seguridad Social cuantos datos, informes y antecedentes que tengan trascendencia en el ámbito de sus competencias, así como a prestarle la colaboración que le sea solicitada para el ejercicio de la función inspectora."*

La **disposición adicional segunda** prevé que por parte de la Jefatura de los Servicios Técnicos de la Guardia Civil se adopten las medidas necesarias para realizar el diseño e implantación en el sistema integral de gestión de recursos humanos del tratamiento en la Dirección General de la Guardia Civil en el que se registrarán las resoluciones que autoricen o reconozcan.

La **disposición transitoria primera**, por su parte, establece que los reconocimientos o autorizaciones de compatibilidad concedidos en aplicación de la normativa anterior mantendrán su vigencia en tanto en cuanto se mantenga la misma situación administrativa, escala, destino y funciones que se tengan a fecha de entrada en vigor de este real decreto.

---

<sup>7</sup> Real Decreto Legislativo 1/2000, de 9 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Seguridad Social de las Fuerzas Armadas.





En el mismo sentido, la **segunda disposición transitoria** se refiere a la resolución de los procedimientos iniciados antes de la entrada en vigor de este real decreto, indicando que se harán conforme a la normativa vigente hasta ese momento.

Por su parte, la **disposición final primera** establece la modificación del artículo 1, ámbito de aplicación del **Real Decreto 517/1986, de 21 de febrero, de incompatibilidades del personal militar**, cuya redacción modificada deja sin efecto la aplicación del mismo para el personal de la Guardia Civil.

La **disposición final segunda** recoge la modificación del artículo 47.1 y la disposición transitoria quinta del **Real Decreto 728/2017, de 21 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de adquisición y pérdida de la condición de guardia civil y de situaciones administrativas del personal de la Guardia Civil**. Tras la experiencia adquirida en los procesos de evaluación para el ascenso al empleo de brigada (escala de suboficiales) se hace muy complicado determinar el número de vacantes cierta a ofrecer para el ascenso de dicho empleo en los distintos ciclos de evaluación, motivado por la posibilidad de solicitar la continuación en servicio activo de muchos efectivos de los empleos de brigada, subteniente y suboficial mayor solamente con una antelación mínima de tres meses. Si bien dicha medida favorece la decisión final de muchos efectivos de la escala de suboficiales para continuar o no en activo, se está perjudicando la carrera vertical del resto de componentes de la escala de suboficiales, puesto que se alteran las previsiones de ascenso y el número de evaluados al ascenso es muy inferior al que realmente asciende durante el ciclo. Dicha modificación permitirá hacer previsiones más exactas. Dicha medida entraría en efectividad a partir del ciclo 2021-2022 que se inicia el próximo 1 de julio de 2021.

Por último, las **disposiciones finales tercera, cuarta y quinta** recogen la referencia al título competencial, la facultad de desarrollo y la entrada en vigor, estando prevista a los veinte días su publicación.

#### IV. ANÁLISIS JURÍDICO

##### 1. Fundamento jurídico y rango normativo

La norma que se propone tiene su base jurídica y rango normativo (real decreto) en la disposición adicional quinta de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas donde se habilita al Gobierno para, a propuesta del Ministerio de Defensa, de acuerdo con el Ministerio del Interior para lo que respecta al personal de la Guardia Civil, adaptar las disposiciones del Ley de Incompatibilidades a las estructuras y funciones específicas de las Fuerzas Armadas, incluyendo también lo que compete al Cuerpo. Todo ello de conformidad con el artículo 129.4 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.



Por otra parte el artículo 22 de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, recoge que los guardias civiles tienen la obligación de someterse al régimen general en materia de incompatibilidades de la Administración General del Estado, *“sin perjuicio de las incompatibilidades más rigurosas que puedan establecerse en su normativa específica”*.

## **2. Relación con otras normas de derecho nacional y de la Unión Europea**

El proyecto de real decreto presentado forma parte del desarrollo normativo del estatuto profesional de la Guardia Civil. Por ello, se encuadra dentro de este ámbito, sin que sus efectos sean aplicables a cualquier otro personal de la Administración General del Estado y, menos aún pretende extender sus efectos en el ámbito de la regulación del derecho de la Unión Europea.

Dentro de este ámbito de desarrollo, la norma objeto de tramitación está íntimamente relacionada con la normativa existente en el ámbito de destinos. Fruto de la determinación de la aptitud psicofísica de los guardias civiles, se puede establecer una limitación para la ocupación de determinados puestos de trabajo. Además, como consecuencia de las limitaciones reconocidas condicionará que la segunda actividad que se pretende compatibilizar sea igualmente adaptada a las limitaciones reconocidas, todo ella en favor de la salud y seguridad del personal de la Guardia Civil.

También está estrechamente relacionada con la normativa que regula los regímenes de prestación del servicio, y la jornada y horario del personal de la Guardia Civil donde el descanso mínimo diario persigue sencillamente velar por el adecuado restablecimiento físico y psíquico tras cada jornada de trabajo.

Por último, está plenamente alineado con los proyectos sobre la determinación de la aptitud psicofísica en la Guardia Civil y por el que se regulan las funciones y relaciones de la Sanidad de la Guardia Civil, en el que los guardias civiles tienen la obligación no realizar actividades que impidan, dificulten, retrasen o afecten negativamente a su recuperación médica, incluidas aquellas que tenga reconocidas o autorizadas en el marco del régimen de incompatibilidades.

## **3. Entrada en vigor y vigencia**

El artículo 23 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno establece que, sin perjuicio de lo establecido en el artículo 2.1 del Código Civil, cuando aquellas *“impongan nuevas obligaciones a las personas físicas o jurídicas que desempeñen una actividad económica o profesional como consecuencia del ejercicio de ésta, preverán el comienzo de su vigencia el 2 de enero o el 1 de julio siguientes a su aprobación”*, regla que, no obstante, *“no será de aplicación... cuando el cumplimiento del plazo de transposición de directivas europeas u otras razones justificadas así lo aconsejen, debiendo quedar este hecho debidamente acreditado en la respectiva Memoria”*.



No obstante, en el presente caso, la entrada en vigor de la norma será a los veinte días de su publicación que es el periodo ordinario que se concede en el Código civil, justificado, como ya se mencionó en el apartado II.5, en el elevado volumen de sentencias desfavorables a la Administración y las consiguientes condenas a costas, que aconsejan acometer cuanto antes el desarrollo de una regulación específica del régimen de incompatibilidades para los guardias civiles que se adapte a los criterios jurisprudenciales.

#### **4. Derogación de normas**

El proyecto que se presenta no deroga otras normas.

### **V. ADECUACIÓN DE LA PROPUESTA DE NORMA AL ORDEN DE DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS**

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en las reglas 4ª y 29ª del artículo 149.1 de la Constitución, que atribuyen al Estado la competencia exclusiva en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, y de Seguridad Pública, respectivamente.

### **VI. DESCRIPCIÓN DE LA TRAMITACIÓN**

#### **1. Tramitación interna.**

Este proyecto de real decreto correspondiente ha sido presentado y tratado ampliamente con los representantes de las asociaciones profesionales de la Guardia Civil en dos reuniones en el seno del grupo de trabajo constituido al efecto, siendo analizadas y valoradas las observaciones y sugerencias que fueron trasladadas; asimismo, fue presentado proyecto en la Comisión Permanente de Normativa y Estatuto Profesional el pasado día 4 de junio de 2019, y en el posterior Pleno del Consejo de la Guardia Civil, celebrado el 26 de junio de 2019. La valoración por parte de los vocales representantes en el Consejo de la Guardia Civil figura en el acta de dicha reunión.

#### **2. Trámite de audiencia e información pública**

El proyecto ha contado con el preceptivo **trámite de audiencia e información pública** entre el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ y el \_\_\_ de \_\_\_\_\_ de 2019, de conformidad con el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y del artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, a lo largo del cual se han recibido varias sugerencias o aportaciones, a través del correo corporativo *participacion-publica-maper@guardiacivil.org* indicado en la página web del Ministerio del Interior.



### 3. Tramitación orgánica

En relación a la tramitación orgánica del proyecto, se han recibido los siguientes informes favorables:

- Informe de la **Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior**, preceptivo conforme a lo previsto en el artículo 26.5, párrafo cuarto, de la Ley del Gobierno, en tanto que es el Departamento que lleva la iniciativa de la propuesta.
- Informe de la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Defensa**, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Informe de la **Secretaría General Técnica del Ministerio de Sanidad, Consumo y Bienestar Social**, de conformidad con lo previsto en el artículo 26.5, párrafo primero, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- **Aprobación previa** del Ministerio de Política Territorial y Función Pública, conforme a lo previsto en el artículo 26.5, párrafo quinto, de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Informe del **Consejo Nacional de Discapacidad**, según lo previsto en el artículo 2.2 del Real Decreto 1855/2009, de 4 de diciembre, por el que se regula el Consejo Nacional de la Discapacidad.
- Informe de la **Oficina de Coordinación y Calidad Normativa**, preceptivo conforme a lo establecido en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Informe de la **Agencia Española de Protección de Datos**, conforme a lo establecido en el artículo 26.9 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.
- Dictamen preceptivo del **Consejo de Estado**, por Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado.

## VII. ANÁLISIS DE IMPACTOS

### 1. Impacto económico

En relación al impacto económico, la entrada en vigor del proyecto remitido no produce incremento de gasto, toda vez que la actualización o adaptación de las funcionalidades del sistema integral de gestión de recursos humanos (NERHU) podrán ser asumidas por las asignaciones presupuestarias ordinarias de la Dirección General de la Guardia Civil.

Dichas adaptaciones podrán ser abordadas, sin necesidad de aumentar las dotaciones presupuestarias, a través de los grupos de trabajo interdepartamentales creados



al efecto, donde se priorizan y canalizan habitualmente las propuestas de mejora y actualización de los distintos módulos y funcionalidades de dicho sistema.

## **2. Impacto presupuestario**

En relación al impacto presupuestario, cabe señalar que el proyecto no afectará a la configuración presupuestaria de este órgano gestor.

## **3. Identificación y medición de las cargas administrativas**

Este proyecto no implica nuevas cargas administrativas.

## **4. Impacto por razón de género**

Se aborda el presente análisis del impacto por razón de género, en virtud del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva entre mujeres y hombres; y el artículo 26.3.f) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

En la actualidad (01/06/2019), 5.496 mujeres prestan servicio como guardias civiles, suponiendo un 7,31% del total de profesionales del Cuerpo. Desde su incorporación a la Guardia Civil se ha fomentado su conciliación familiar y laboral, al tiempo que se han introducido medidas de protección en situaciones de embarazo y lactancia, con respecto a cometidos profesionales que pudieran ser incompatibles o no favorecedores con tales períodos.

En el preámbulo de la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, al referirse al desarrollo de las especialidades en el ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas que corresponden a los Guardias Civiles, realizado en el Título II partiendo de la premisa de que, salvo las excepciones y puntualizaciones que expresamente contenga la Ley, dicho catálogo es coincidente con el del resto de ciudadanos, se destaca, en primer lugar, el tratamiento que se efectúa sobre la intangibilidad de la igualdad en el régimen interno y funcionamiento del Cuerpo, así como el mandato a las autoridades para garantizar la igualdad profesional entre los hombres y mujeres que integran el Cuerpo de la Guardia Civil, incluido en el artículo 3:

*"1. En el régimen interno y funcionamiento de la Guardia Civil no podrá establecerse ni practicarse discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo u orientación sexual, religión, opinión, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.*

*2. Las autoridades competentes promoverán las medidas necesarias para garantizar que en el ámbito de la Guardia Civil la igualdad entre el hombre y la mujer sea real y efectiva, impidiendo cualquier situación de discriminación profesional, especialmente en la prestación del servicio, en el sistema de ingreso, formación, situaciones administrativas, ascenso y acceso de la mujer a todos los niveles de mando y organización del Instituto."*

En el mismo sentido, la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil recoge en su artículo 5 que:



“1. La igualdad efectiva de mujeres y hombres estará especialmente presente en el desarrollo y aplicación de esta Ley. Se implementarán las medidas necesarias para facilitar el ingreso y la promoción profesional de la mujer.

2. Las normas y criterios relativos a la igualdad, la prevención de la violencia de género y la conciliación de la vida profesional, personal y familiar establecidos para el personal al servicio de la Administración General del Estado serán de aplicación a los miembros de la Guardia Civil con las adaptaciones y desarrollos que sean necesarios.

3. Para asegurar la efectividad en la aplicación del principio de igualdad de género en la Guardia Civil se realizarán evaluaciones periódicas y se establecerán los mecanismos necesarios para garantizar dicho principio, en la forma que reglamentariamente se determine.”

## **5. Impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad**

El Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, prevé la inclusión de un informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Por su parte, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, define los conceptos que deben delimitar este informe, los cuales son de interés a la hora de establecer el marco al que debe ir referido.

**Personas con discapacidad** (art. 4): *Son personas con discapacidad aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás. (...) a todos los efectos, tendrán la consideración de personas con discapacidad aquellas a quienes se les haya reconocido un grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento. Se considerará que presentan una discapacidad en grado igual o superior al 33 por ciento los pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total, absoluta o gran invalidez, y a los pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad.*

**Discapacidad:** *es una situación que resulta de la interacción entre las personas con deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con las demás.*

**Igualdad de oportunidades:** *es la ausencia de toda discriminación, directa o indirecta, por motivo de o por razón de discapacidad, incluida cualquier distinción, exclusión o restricción que tenga el propósito o el efecto de obstaculizar o dejar sin efecto el reconocimiento, goce o ejercicio en igualdad de condiciones por las personas con discapacidad, de todos los derechos humanos y libertades fundamentales en los ámbitos político, económico, social, laboral, cultural, civil o de otro tipo. Asimismo, se entiende por igualdad de oportunidades la adopción de medidas de acción positiva.*

**Discriminación directa:** *es la situación en que se encuentra una persona con discapacidad cuando es tratada de manera menos favorable que otra en situación análoga por motivo de o por razón de su discapacidad*



**Discriminación indirecta:** *existe cuando una disposición legal o reglamentaria, (...) aparentemente neutros, puedan ocasionar una desventaja particular a una persona respecto de otras por motivo de o por razón de discapacidad, siempre que objetivamente no respondan a una finalidad legítima y que los medios para la consecución de esta finalidad no sean adecuados y necesarios.*

**Accesibilidad universal:** *es la condición que deben cumplir los entornos, procesos, bienes, productos y servicios, así como los objetos, instrumentos, herramientas y dispositivos, para ser comprensibles, utilizables y practicables por todas las personas en condiciones de seguridad y comodidad y de la forma más autónoma y natural posible. Presupone la estrategia de «diseño universal o diseño para todas las personas», y se entiende sin perjuicio de los ajustes razonables que deban adoptarse.*

No obstante, cabe detenerse y aclarar un término, aparentemente similar, que se desarrolla ampliamente en el proyecto; se trata del personal declarado **apto con limitaciones por insuficiencia de condiciones psicofísicas** (personal ACL), al que la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, prevé limitar la ocupación de determinados destinos. Adelantamos, desde el principio, que resulta clave identificar las **diferencias que existen entre los términos “discapacidad” e “incapacidad permanente”** (parcial o total).

La determinación de la aptitud psicofísica del personal de la Guardia Civil se realiza a través del procedimiento previsto en el artículo 100 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre. Dicho procedimiento, en el que intervienen las Juntas Médico Periciales Ordinarias de la Sanidad Militar y órganos técnico-periciales y de evaluación específica de la Guardia Civil, permite valorar la aptitud psicofísica del personal del Cuerpo, entendida como “el conjunto de capacidades físicas y psicológicas que permiten **desarrollar las funciones profesionales derivadas de la condición de guardia civil**”; evalúan, por tanto, si un guardia civil ha perdido alguna o todas las capacidades que se requieren para el ejercicio de las funciones profesionales legalmente establecidas.

La citada evaluación se realiza a través de un expediente que culmina, como se dijo anteriormente, en la determinación del pase a retiro del interesado, en la continuación en su destino por resultar apto para el servicio, o en la determinación del grado de limitación de actividad basado en la severidad de las consecuencias de la enfermedad que afecta al guardia civil (en caso de existir), a los efectos de limitar la ocupación de determinados destinos en el Cuerpo. Es importante destacar que las limitaciones que se declaran en el marco del citado expediente derivan de la relación existente entre las condiciones de salud del guardia civil y las funciones profesionales que éste desarrolla en los puestos específicos que puede o debe ocupar. Nótese, se insiste, que estamos en el ámbito de la concreción de una incapacidad permanente (parcial o total), y nunca en el de la determinación del grado de discapacidad.

De forma esquemática la resolución del expediente da lugar a una de las siguientes declaraciones y situaciones:



LIMITACIÓN DE ACTIVIDAD DETERMINADA EN EL EXPTE.	DECLARACIÓN DE APTITUD	CONSECUENCIA DE LA DECLARACIÓN
<b>Sin limitación</b>	<b>Apto</b>	Continuación en servicio activo
<b>Limitación/es parciales</b> <i>Limitación para <b>alguna/s</b> de las funciones profesionales derivadas de la condición de guardia civil)</i>	<b>Apto con limitaciones</b> ----- Incapacidad permanente parcial	Continuación en servicio activo
<b>Limitación/es totales</b> <i>Limitación para <b>todas</b> las funciones profesionales derivadas de la condición de guardia civil</i>	<b>No apto</b> ----- Incapacidad permanente total	Pase a retiro (similar a jubilación)

Las limitaciones y consecuencias descritas en los apartados anteriores no resultan una práctica exclusiva en el ámbito de la Guardia Civil, sino que derivan del marco general regulador para la **determinación de la incapacidad** previsto en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, el cual define en su art. 193 qué debe entenderse por situación de incapacidad permanente, esto es, la *“situación del trabajador que, después de haber estado sometido al tratamiento prescrito, presenta reducciones anatómicas o funcionales graves, susceptibles de determinación objetiva y previsiblemente definitivas, que disminuyan o anulen su capacidad laboral”*.

De la definición anterior se desprenden dos notas características que delimitan la situación de **incapacidad permanente**. En primer lugar, que se encuentra enmarcada en el seno de una relación laboral y, en segundo, que la misma resulta como consecuencia de una merma en las capacidades funcionales de la persona en relación a los requerimientos que su labor profesional demanda.

En lo que se refiere a la **discapacidad**, la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los derechos de las personas con discapacidad, prevé que las personas con **discapacidad** *“incluyen a aquellas que tengan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales a largo plazo que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”*. En consonancia con el anterior, como se añadía anteriormente, el Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con **discapacidad** y de su inclusión social, describe en su artículo 4 que las personas con discapacidad son *“aquellas que presentan deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás”*.





Las definiciones transcritas, así como el propio articulado de las normas, ponen claramente de manifiesto que la situación de discapacidad debe entenderse como aquella que resulta de la interacción entre las personas con “deficiencias previsiblemente permanentes y cualquier tipo de barreras que limiten o impidan su participación plena y efectiva en la sociedad en igualdad de condiciones con los demás”. A diferencia de la incapacidad, **la situación de discapacidad no se circunscribe a una situación laboral existente**, en la que el afectado se ve sometido a una reducción en su capacidad de trabajo, sino que afecta a un ámbito mucho más amplio, ya que, una vez dictaminadas las deficiencias correspondientes procede valorar cómo éstas limitan para la realización de las actividades de la vida diaria y para la plena integración de la persona en todos los ámbitos de la vida (social, laboral, cultural, deportivo, etc.).

Esta valoración consiste, precisamente, en la **determinación del grado de discapacidad** y, por tratarse de un concepto diferente al de “incapacidad”, su regulación no se encuentra contenida en el Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, sino en el Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, de procedimiento para el reconocimiento, declaración y calificación del grado de discapacidad, correspondiendo su determinación a los órganos correspondientes de las Comunidades Autónomas a quienes hubieran sido transferidas las funciones en materia de calificación del grado de discapacidad y minusvalía y por los equipos de valoración y orientación (EVO,s) del Instituto de Migraciones y Servicios Sociales (IMSERSO) en su ámbito competencial.

Por ello, **resulta del todo erróneo asimilar las situaciones de incapacidad permanente y discapacidad**. Para clarificar en mayor medida la distinción entre ambas situaciones resulta significativo lo previsto en los artículos 194.2 del Real Decreto Legislativo 8/2015, de 30 de octubre, y 4.1 del Real Decreto 1971/1999, de 23 de diciembre, respectivamente, sobre los factores que son determinantes para la calificación de cada situación:

*«194.2. La calificación de la incapacidad permanente en sus distintos grados se determinará en función del porcentaje de reducción de la capacidad de trabajo que reglamentariamente se establezca.*

*A efectos de la determinación del grado de la incapacidad, se tendrá en cuenta la incidencia de la reducción de la capacidad de trabajo **en el desarrollo de la profesión que ejercía el interesado o del grupo profesional**, en que aquella estaba encuadrada, antes de producirse el hecho causante de la incapacidad permanente».*

*«4.1. La calificación del grado de discapacidad responde a criterios técnicos unificados, fijados mediante los baremos descritos en el anexo I del presente Real Decreto, y serán objeto de valoración tanto las discapacidades que presente la persona, como, en su caso, los factores **sociales complementarios** relativos, entre otros, a su entorno familiar y situación laboral, educativa y cultural, que dificulten su integración social».*

Por lo tanto, cabe concluir varios extremos que resultan del todo imprescindibles para delimitar el alcance del proyecto en relación al impacto que se evalúa:



a) En primer término, y por norma general, el personal de la Guardia Civil que presente una limitación global de la actividad por encima del 33% (grado similar al que se requiere para acordar la declaración de “persona con discapacidad”), suelen pasar el proceso de determinación de insuficiencia de condiciones psicofísicas con el resultado del pase a retiro (jubilación, en otros ámbitos de la AGE).

Para corroborar esta afirmación, y a modo de ejemplo, se significa que desde 2014 constan más de 1.200 expedientes que culminaron con la determinación de un grado limitación de la actividad igual o superior al 33%, de los cuales, el 96,83% pasaron a retiro (jubilación). Al resto no se le declaró una incapacidad permanente total, habida cuenta que respondían a pluripatologías cuya suma de grados de limitación de actividad arrojaba un valor por encima del 33%, y sus limitaciones no eran del todo incompatibles con el desempeño de ciertos puestos de trabajo en la Institución; es decir, el personal que no pasó a retiro y que cuentan con dicho grado de limitación de actividad (3,17% del total), se mantuvo en su destino, por no resultar incompatible.

b) En segundo lugar, la posible determinación de un guardia civil como “persona con discapacidad” a través del procedimiento específico y de los órganos competentes, no desplegarían ningún efecto, por sí mismos, sobre la provisión de puestos de trabajo en el Cuerpo; en todo caso, esta persona debería someterse al procedimiento corporativo descrito anteriormente para determinar su pase a retiro (altamente probable, como se ha visto en el apartado anterior), o para concretar en qué grado muestra insuficiencia de condiciones psicofísicas para ocupar los destinos de la Guardia Civil, pasando a ser declarado ACL.

**c) La normativa de provisión de destinos en la Guardia Civil, no regula la provisión de puestos de trabajo para guardias civiles con discapacidad. Por el contrario, y por mandato legal, desarrolla, fundamentalmente, cómo limitar la ocupación de ciertos destinos a quienes tienen declarada una limitación de actividad por incapacidad permanente parcial** (personal declarado ACL). Como se ha señalado, se trata de definir un proceso específico, que clarifique qué puestos de trabajo son incompatibles con las limitaciones que se declaren, protegiendo la salud y seguridad del personal de la Guardia Civil de desempeños no compatibles con sus capacidades psicofísicas, y garantizando la óptima operatividad de determinadas unidades.

Así, si un guardia civil al que se declare insuficiencia de condiciones psicofísicas a través del procedimiento *ad hoc* descrito anteriormente, al que se limita realizar, por ejemplo, conducciones prolongadas por una patología lumbar, no podrá ocupar puestos de trabajo de “Conductor” o de “Motorista tráfico”, ya que dichos puestos requieren de condiciones psicofísicas que permitan realizar dicha actividad. Por el contrario, podrá optar a ocupar destinos en los que no sea requisito realizar dicha actividad, es decir, una inmensa mayoría de puestos de trabajo. Por tanto, no tendría ningún sentido que tuviera reconocida una compatibilidad como, por ejemplo, taxista.

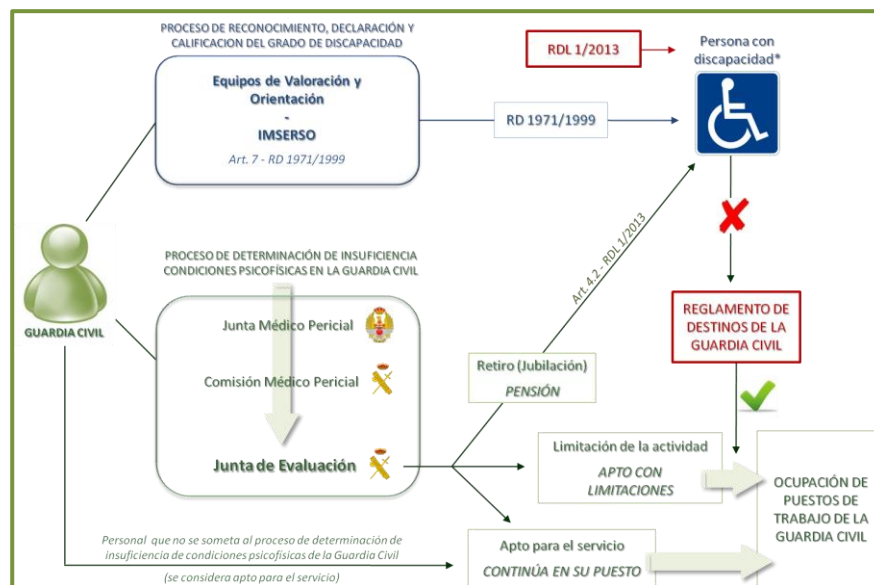
Del mismo modo, el personal ACL al que se le declare una limitación de actividad física intensa, como consecuencia de una cardiopatía, no podrá ocupar destinos de especialista en montaña u otros donde el esfuerzo físico sea una constante (control de

masas, o unidades especiales de intervención, por ejemplo), y sí cualesquiera otros que no tengan ese requerimiento; de nuevo, la gran mayoría de la oferta disponible.

El real decreto que se proyecta prevé que este personal declarado “apto con limitaciones” (personal ACL) en atención a un grado de limitación de la actividad (incapacidad permanente parcial) determinado en Guardia Civil, pueda compatibilizar una segunda actividad apta y adaptada para sus limitaciones. Limitaciones que por otra parte son ajenas al conocimiento de otros empleadores (públicos o privados) pudiendo ser perjudicial, de manera consciente o inconsciente, para su seguridad y salud.

Por lo tanto, este proyecto de real decreto, no afecta a personas con discapacidad, sino a aquellos guardias civiles a los que se les podría determinar unos determinados grados de limitación de actividad por una incapacidad permanente (parcial, en su inmensa mayoría) para limitar sus destinos.

A continuación se inserta un esquema que pudiera ser de interés, en relación al procedimiento de determinación del grado de discapacidad, y del que sirve para determinar el grado de insuficiencia de condiciones psicofísicas en la Guardia Civil.



(\*) Artículo 4 del Real Decreto Legislativo 1/2013, de 29 de noviembre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de derechos de las personas con discapacidad y de su inclusión social, son personas con discapacidad, quienes presenten:

- Deficiencias físicas, mentales, intelectuales o sensoriales, previsiblemente permanentes que, al interactuar con diversas barreras, puedan impedir su participación plena y efectiva en la sociedad, en igualdad de condiciones con los demás.
- Grado de discapacidad igual o superior al 33 por ciento
- Pensionistas de la Seguridad Social que tengan reconocida una pensión de incapacidad permanente en el grado de total
- Pensionistas de clases pasivas que tengan reconocida una pensión de jubilación o de retiro por incapacidad permanente para el servicio o inutilidad

## 6. Impacto en la familia. Impacto en la infancia y la adolescencia

En cumplimiento de lo establecido en el artículo 22 quinquies (añadido por el artículo primero, veintiuno, de la Ley 26/2015, de 28 de julio) de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de



enero, de Protección Jurídica del Menor, de modificación parcial del Código Civil y de la Ley de Enjuiciamiento Civil, por el que se establece que “las memorias de análisis de impacto normativo que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamentos incluirán el impacto de la normativa en la infancia y en la adolescencia”, se señala que el anteproyecto tiene un impacto nulo en este ámbito, por cuanto no regula nada relacionado con el mismo. El ámbito de aplicación de la norma está dirigido hacia el personal que tiene adquirida la condición de Guardia Civil o pretende adquirirla. De acuerdo con el artículo 33 f) de la Ley 29/2014, de 28 de octubre, del régimen del personal de la Guardia Civil, para ingresar en los centros de formación se debe tener cumplidos los 18 años en el año de la convocatoria y, por lo tanto, haber alcanzado la mayoría de edad.

### **7. Impactos de carácter social y medioambiental**

Este proyecto no tiene impacto en materia social y medioambiental, por cuanto el desarrollo que establece se centra en el régimen de incompatibilidades de los guardias civiles.

## **VIII. EVALUACIÓN “EX POST”**

De acuerdo con lo establecido en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación Normativa, no se considera que este proyecto normativo deba someterse a un análisis sobre los resultados de su aplicación ya que no está incluido dentro de ninguno de los criterios establecidos en ese artículo.