

# **MEMORIA DEL ANÁLISIS DE IMPACTO NORMATIVO**

*Versión 1.0 (1 de julio de 2022)*

**Proyecto de Orden PCM/ \_\_\_\_\_ /2022, de \_\_\_ de \_\_\_\_\_, por el que se modifica la Orden PCI/346/2019, de 25 de marzo, por la que se establece el procedimiento y normas objetivas de valoración aplicables a los procesos de evaluación en 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 la Guía Metodológica, aprobada por acuerdo de Consejo de Ministros de 11 de diciembre de 2009.

Este informe sigue el formato de memoria abreviada, de acuerdo con el artículo 3 del citado Real Decreto, y consta de los siguientes apartados: ficha del resumen ejecutivo, justificación de la memoria abreviada, base jurídica y rango del proyecto normativo, descripción del contenido, oportunidad de la norma, normas que quedan derogadas, impacto presupuestario, impacto por razón de género y análisis de otros impactos.



## FICHA DEL RESUMEN EJECUTIVO

<b>MINISTERIO / ÓRGANO PROPONENTE</b>	Ministerio del Interior Dirección General de la Guardia Civil	<b>Fecha</b>	Julio de 2022
<b>TÍTULO DE LA NORMA</b>	Orden PCM/ ____/2022, de _____, por la que se modifica la Orden PCI/346/2019, de 25 de marzo, por la que se establece el procedimiento y normas objetivas de valoración aplicables a los procesos de evaluación en la Guardia Civil.		
<b>TIPO DE MEMORIA</b>	Normal <input type="checkbox"/> Abreviada <input checked="" type="checkbox"/>		
<b>OPORTUNIDAD DE LA PROPUESTA</b>			
<b>SITUACIÓN QUE SE REGULA</b>	Establecer los procedimientos y las normas objetivas de valoración a tener en cuenta en los procesos de evaluación del personal de la Guardia Civil, así como determinar los méritos y aptitudes que, de acuerdo con su finalidad, habrán de considerar los órganos de evaluación.		
<b>OBJETIVOS QUE SE PERSIGUEN</b>	El proyecto de orden ministerial tiene por principal finalidad operar una modificación en el artículo 8.2 de la Orden PCI/346/2019, de 25 de marzo, por la que se establece el procedimiento y normas objetivas de valoración aplicables a los procesos de evaluación en la Guardia Civil. Dicha modificación fue ya realizada a través de una Resolución de corrección de errores del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática (BOE nº 133, de 04/06/2019), pero ha quedado sin efecto tras SAN/1780/2022, de 04/06/2022, al entender el Tribunal que no se siguió adecuadamente el procedimiento ordinario de aprobación de normas reglamentarias. El objetivo del proyecto es, por tanto, la incorporación a la norma, en idénticos términos, de los preceptos que han sido anulados por la sentencia.		
<b>PRINCIPALES ALTERNATIVAS CONSIDERADAS</b>	No se han considerado.		
<b>CONTENIDO Y ANÁLISIS JURÍDICO</b>			
<b>TIPO DE NORMA</b>	Orden ministerial.		
<b>ESTRUCTURA DE LA NORMA</b>	El proyecto de orden ministerial está constituido por un artículo único y por una Disposición final única.		



<p><b>INFORMES RECABADOS</b></p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Certificación del Consejo de la Guardia Civil</li> <li>• Informe del Ministerio de Defensa</li> <li>• Informe de la SEGENTE del Ministerio del Interior</li> <li>• Aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública</li> </ul>	
<p><b>TRÁMITE DE AUDIENCIA E INFORMACIÓN PÚBLICA</b></p>	<p>El proyecto ha sido sometido a este trámite entre los días 11 de julio al 5 de agosto de 2022.</p>	
<p><b>ANÁLISIS DE IMPACTOS</b></p>		
<p><b>ADECUACIÓN AL ORDEN DE COMPETENCIAS</b></p>	<p>Esta orden ministerial se dicta al amparo de lo dispuesto en los artículos 149.1.4ª y 149.1.29ª de la Constitución.</p>	
<p><b>IMPACTO ECONÓMICO Y PRESUPUESTARIO</b></p>	<p>Efectos sobre la economía en general.</p>	<p>La norma no tiene efectos sobre la economía.</p>
	<p>En relación con la competencia.</p>	<p><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.</p>
	<p>Desde el punto de vista de las cargas administrativas.</p>	<p><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.</p>
	<p>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.</p>	<p><input checked="" type="checkbox"/> NO Implica un gasto.  <input type="checkbox"/> Implica un ingreso.</p>



<b>IMPACTO DE GÉNERO</b>	La norma tiene un impacto de género.	<input type="checkbox"/> Negativo <input checked="" type="checkbox"/> Nulo <input type="checkbox"/> Positivo
<b>OTROS IMPACTOS CONSIDERADOS</b>	- La norma tiene un impacto nulo en la infancia y la adolescencia, y en la familia, en relación a la normativa que ampara su protección jurídica. - Presenta un impacto nulo en el resto de aspectos considerados en el artículo 2.1.g) del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre.	
<b>OTRAS CONSIDERACIONES</b>	Ninguna.	

## **1. JUSTIFICACIÓN DE LA MEMORIA ABREVIADA.**

Por su contenido, el presente proyecto no comporta impactos, o estos no son significativos, en los ámbitos a los que se refiere el artículo 2 del Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo:

- Impacto económico general: no presenta efectos sobre la economía, no afectando a la actividad de ningún agente o colectivo específico, al empleo o al índice de los precios, así como tampoco a la competencia de los mercados. Tampoco se regulan materias sobre tarifas y precios; formas de contratación de trabajadores o de producción; contratación laboral, actividad de investigación, protección de consumidores, relación con economías de otros países o incidencia en pequeñas empresas, ni su contenido afecta a la competencia en el mercado.
- Cargas administrativas: no conlleva variación, ni positiva ni negativa, en las cargas administrativas que se puedan derivar ni para las empresas, ni para los ciudadanos en general.
- Impacto presupuestario: no afecta a los ingresos o gastos del Estado.
- La norma tiene un impacto nulo por razón de género y su contenido no afecta a la infancia y la adolescencia ni a la familia, así como no presenta impacto de carácter social y medioambiental, ni tiene impacto en materia de igualdad de oportunidades, ni discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.



- Así mismo, no comporta un impacto para la ciudadanía y para la Administración por el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital, dando continuidad al sistema de gestión de los procesos ya implantado en el Cuerpo para la gestión de los procesos de evaluaciones y ascensos, y para la solicitud y gestión del disfrute de medidas de conciliación y corresponsabilidad.
- Finalmente, se considera la existencia de un impacto nulo por razón de cambio climático.

Por todo ello, y de acuerdo a lo establecido en el citado Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, así como lo contemplado en el apartado V de la Guía Metodológica, y en razón de las circunstancias antes expuestas, se ha utilizado el formato de memoria abreviada para la elaboración de su Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

## **2. OPORTUNIDAD DE LA NORMA.**

La Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil (en adelante, la Ley) vino a establecer un nuevo marco legal de referencia en la Institución, desarrollando, en los Capítulos III y IV del Título V, todo lo relativo a evaluaciones y ascensos. En concreto, en su artículo 63.1, se establece qué autoridades administrativas deben determinar, con carácter general, los méritos y aptitudes que han de ser considerados en los procesos de evaluación en el marco del Cuerpo, entre los cuales se encuentra la valoración de los destinos y situaciones ocupados por el personal evaluado.

Es en la Orden PCI/346/2019, de 25 de marzo, por la que se establece el procedimiento y las normas objetivas de valoración aplicables a los procesos de evaluación en la Guardia Civil, en la que se determina de un modo concreto, cuáles son esos méritos y aptitudes a considerar, y la ponderación de cada uno de ellos en función de la finalidad de la evaluación que se trate.

Publicada dicha orden ministerial en el BOE nº 74, de 27 de marzo de 2019, se advirtió error en la redacción de su artículo 8.2, cuyo contenido entraba en colisión con el del punto 2º del apartado 1.2.1.A) del Anexo de la norma, creando una situación indeseada que podía generar inseguridad jurídica entre el personal afectado por los procesos de evaluación.

Como consecuencia de lo anterior, se instó a la modificación de la redacción del mencionado artículo, modificación realizada a partir de la publicación en el BOE



nº 133, de 4 de junio de 2019, de una Resolución de corrección de errores del Ministerio de la Presidencia, Relaciones con las Cortes y Memoria Democrática.

Con fecha 4 de junio de 2022, la sección 7ª de la Sala de lo Contencioso-Administrativo de la Audiencia Nacional, en Sentencia 1780/2022, ha fallado la anulación de la citada Resolución de corrección de errores, dejando sin efecto su contenido y el cambio que introdujo, al entender que no se observó adecuadamente el procedimiento ordinario para la aplicación de tal corrección.

Debido a ello, tras la firmeza de la sentencia de la Audiencia Nacional, la redacción vigente del artículo 8.2 vuelve a ser la siguiente:

*«(...) La información referente a este elemento de valoración se obtendrá de los apartados correspondientes de la hoja de servicios de los evaluados, y comprenderá el tiempo que se ha permanecido ostentando **los empleos de la categoría a la que pertenecen** (...).».*

Sucede que esta referencia que incluye el concepto de categoría, definido en el artículo 17 de la Ley, colisiona con el contenido del punto 2º del apartado 1.2.1.A) del Anexo de la norma, en el que en se determina que para la valoración del elemento «Destinos y situaciones» únicamente serán tenidos en cuenta **los destinos ocupados en los empleos de la Escala a la que pertenezcan los evaluados**.

Esta disfunción afecta únicamente a la Escala de Oficiales, en la que coexisten oficiales procedentes de hasta cuatro escalas de oficiales distintas, declaradas a extinguir (Escala Superior y escalas de Oficiales, Facultativa Superior y Facultativa Técnica de la Ley 42/1999, de 25 de noviembre), no habiendo ostentado todos ellos el empleo de alférez a lo largo de su trayectoria profesional.

El problema surge cuando este empleo de alférez queda insertado en la categoría de oficial, si bien no existe en la actual Escala de Oficiales. Por lo tanto, hacer alusiones a los «empleos de una categoría», donde se incluye el empleo de alférez; al tiempo que se hace referencia a los «empleos de una escala», donde éste no existe; tiene el claro inconveniente de hacer, cuanto menos, controvertida la aplicación de ambos preceptos, al ser incompatibles.

Aunque es claro el criterio mantenido en los procesos de evaluación seguidos en los tres últimos ciclos de ascenso, y que la posible controversia queda aclarada en la normativa que desarrolla la Orden PCI/346/2019, de 25 de marzo, esta posible incoherencia, de no ser subsanada, contribuiría a generar incertidumbre e inseguridad jurídica entre el personal evaluado, al cohabitar en una misma norma dos criterios no alineados.



Por ello, se considera oportuno y urgente recuperar la redacción del artículo 8.2 de la Orden PCI/346/2019 previa a la ya citada sentencia de la Audiencia Nacional; **y todo ello, porque a lo largo del mes de septiembre de 2022 se tendrán que reiniciar los procesos de evaluación.**

### **3. ANÁLISIS JURÍDICO.**

La norma que se propone tiene su base jurídica y rango normativo en el artículo 8 de la Ley, que encomienda al Consejo de Ministros el desarrollo de las directrices generales referentes a la promoción y ascenso de los guardias civiles.

Dicho mandato se amplía en sus artículos 61.3, en el que se establece que conjuntamente, las personas titulares de los ministerios de Defensa e Interior, a propuesta de la de la Dirección General de la Guardia Civil, determinarán con carácter general los méritos y aptitudes que deben considerar los órganos de evaluación de acuerdo con la finalidad de esta, así como los procedimientos y las normas objetivas de valoración. Asimismo, se dispone que tales normas objetivas han de contener, entre otros aspectos, la valoración de los destinos del personal sujeto a evaluación.

Toda vez que la norma persigue la modificación de determinados preceptos de una orden ministerial que se encuentra vigente en el seno del marco estatutario de la Guardia Civil, se plantea el proyecto a través de una disposición del mismo rango normativo.

El proyecto, que comporta la modificación de un artículo de la Orden PCI/346/2019, de 25 de marzo, y que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado», no conlleva la derogación de norma alguna.

### **4. IDENTIFICACIÓN DEL TÍTULO COMPETENCIAL PREVALENTE**

Esta orden ministerial se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.4.<sup>a</sup> y 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de Defensa y Fuerzas Armadas, y de Seguridad Pública, respectivamente.

Además, el artículo 104.2 de la Constitución remite a una Ley Orgánica la determinación de las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de



las Fuerzas y Cuerpos de seguridad. Este mandato tuvo su cumplimiento con la aprobación de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que vino a diseñar las líneas maestras del régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto.

Así, con esta base fue aprobada la Ley, cuyo artículo 8 atribuye al Consejo de Ministros la competencia para desarrollar las directrices generales de promoción y ascenso de los guardias civiles, así como ejercer las demás competencias que se le atribuyen en la Ley y en el resto del ordenamiento jurídico, al tiempo que la disposición final quinta autoriza al Gobierno para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y ejecución de la Ley, en especial las referidas a: ingreso en los centros de formación, acceso a las diferentes escalas y directrices generales de los planes de estudio; **evaluaciones y ascensos** y adquisición, pérdida y renuncia a la condición de guardia civil, entre otras.

Por otro lado, cabe señalar que el proyecto no modifica criterios competenciales de imputación de facultades y potestades vigentes en el momento de su elaboración, ni se han presentado antecedentes de conflictividad respecto de cuestiones competenciales relevantes.

## **5. DESCRIPCIÓN DEL CONTENIDO Y DE LA TRAMITACIÓN.**

### **6.1. Contenido.**

El proyecto de orden ministerial está constituido por un artículo único y por una Disposición final única.

En su artículo único, el proyecto incorpora la ya precitada modificación del texto vigente del artículo 8.2 de la Orden PCI/346/2019, de 25 de marzo, cuya redacción final quedaría del modo siguiente:

*«(...) La información referente a este elemento de valoración se obtendrá de los apartados correspondientes de la hoja de servicios de los evaluados, y comprenderá el tiempo que se ha permanecido ostentando **los empleos de la escala a la que pertenecen** (...).».*

En su Disposición final única se prevé la entrada en vigor de la orden ministerial al día siguiente de su publicación en el BOE.



## 6.2. Tramitación.

Para la tramitación del presente proyecto de orden ministerial, se han tenido en cuenta los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, atendiendo a criterios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia.

En relación a la necesidad del proyecto, queda patente a lo largo del epígrafe anterior; resultando evidente que no pueden mantenerse en el texto a modificar dos criterios no alineados, por lo que la Administración debe actuar con el objetivo de robustecer la seguridad jurídica del personal afectado por los procesos de evaluación.

En referencia a la transparencia del proyecto, cabe señalar que su texto fue presentado e informado en la Comisión de Normativa y del Estatuto Profesional reunida el 8 de junio de 2022, y en el Pleno del Consejo de la Guardia Civil, en sesión celebrada el día 29 de junio de 2022, con participación de los representantes de las asociaciones profesionales de la Guardia Civil, adjuntándose la certificación correspondiente.

El proyecto ha sido sometido al trámite de audiencia e información pública, entre los días 11 de julio y 5 de agosto de 2022, sin haberse recibido propuestas o sugerencias al respecto.

Por otra parte, cabe reseñar que no se ha realizado el trámite de consulta pública, por tratar el proyecto una norma que carece de impacto significativo en la actividad económica, que no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios y que regula aspectos parciales de las materias que aborda, todo ello conforme a lo dispuesto en el artículo 26.2 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

Se han recibido informes del Ministerio de Defensa y de la Secretaría General Técnica del Ministerio del Interior, habiéndose acordado la aprobación previa del Ministerio de Hacienda y Función Pública.

## **6. ANÁLISIS DE IMPACTOS**

### **6.1. Impacto económico.**

La entrada en vigor del presente proyecto normativo no provoca consecuencia económica alguna sobre el personal incluido en los ámbitos de aplicación de los dos reales decretos que modifica.

### **6.2. Impacto presupuestario.**

La aprobación del proyecto de real decreto no supone incremento alguno de gasto público ni de ingresos, no teniendo tampoco incidencia en los gastos de personal, dotaciones o retribuciones, gastos en medios o servicios de la Administración digital o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público.

### **6.3. Cargas administrativas.**

El proyecto tampoco implica variación, ni positiva ni negativa, de las cargas administrativas que se puedan derivar ni para las empresas, ni para los ciudadanos en general.

### **6.4. Impacto por razón de género.**

Se considera que el proyecto normativo que se pretende aprobar, dando cumplimiento al mandato legal previsto en la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres, tiene un impacto nulo por razón de género.

### **6.5. Impacto en la infancia y la adolescencia.**

De acuerdo con lo previsto en el artículo 22 quinquies 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, incorporado por el artículo primero, veintiuno, de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, con respecto al impacto de este proyecto en la infancia y en la adolescencia, cabe señalar que su aprobación no incide en forma alguna en este ámbito.

### **6.6. Impacto en la familia.**

En cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, incorporada por la disposición final quinta de la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia, en cuanto al impacto que puede tener la aprobación de este proyecto en la familia, por idénticos motivos que en el apartado anterior, no cabe apreciar impacto alguno en el ámbito familiar.

### **6.7. Impacto en materia de cambio climático.**

En cumplimiento de lo establecido en la disposición final quinta de la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de cambio climático y transición energética, que vino a incorporar una nueva letra h) al apartado 3 del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, para incluir la valoración en la redacción de las Memorias de Análisis de Impacto Normativo del posible impacto en materia de cambio climático, la aprobación de este proyecto no comporta impacto alguno en este ámbito.

### **6.8. Otros impactos.**

La norma tiene un impacto nulo en su vertiente social y medioambiental; así como en lo referente a la igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad. Tampoco presenta impacto alguno para la ciudadanía ni para la Administración por el desarrollo o uso de los medios y servicios de la Administración digital.

## **7. 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.

Además, cabe señalar que la orden ministerial que se viene a modificar por este proyecto, no disponía la realización de una evaluación ex post, por lo que no se



considera necesario el establecimiento de tal evaluación únicamente para las modificaciones que se pretenden introducir en la citada disposición.