A LA EXCMA. SRA. DIRECTORA GENERAL DE LA GUARDIA CIVIL

Don/Doña _____, con DNI/NIF n.º _____, en calidad de _____ de la Guardia Civil, destinado/a en _____ de _____, comparece ante este Órgano y, como mejor proceda en Derecho,

EXPONE:

PRIMERO. - Sobre la Orden General (en adelante, OG) n.º 25/2023 y su relación con la OG n.º 9/2012.

La OG n.º 25/2023 regula de manera clara las funciones, competencias y responsabilidades del Comandante de Puesto, delimitando expresamente su autonomía operativa y las atribuciones que le corresponden frente a los mandos superiores, reforzando así la coherencia entre la organización interna de la Guardia Civil y el reparto competencial fijado en disposiciones de mayor rango. Paralelamente, la OG n.º 9/2012 establece principios de mando, disciplina y régimen interior, asignando a los mandos territoriales la responsabilidad directa sobre la ejecución de los servicios y la gestión de los recursos en su ámbito de actuación, lo cual consolida el principio de jerarquía y, a la vez, preserva un adecuado grado de autonomía para el mando territorial.

SEGUNDO. - Sobre la Instrucción del Mando de Operaciones (para sucesivas alusiones, MOp) y su extralimitación.

En contradicción con dichas disposiciones, la Instrucción del MOp sobre funciones y cometidos de los mandos de las unidades territoriales introduce diversos preceptos que exceden la potestad de desarrollo atribuida a este tipo de actos de carácter interno. En lugar de circunscribirse a una mera concreción de la normativa superior, dicha Instrucción la contradice y altera, generando una extralimitación que, a tenor de la doctrina jurisprudencial y del artículo 9.3 de la Constitución Española, conduce a su nulidad de pleno derecho.

Dichas instrucciones exceden los límites permitidos para una norma de desarrollo, al incluir disposiciones que no solo desarrollan, sino que contradicen y alteran el marco normativo previsto en la OG núm. 25/2023. Esto genera una extralimitación que las vicia de nulidad, ya que:

En primer lugar, se impone un sistema de validaciones previas que restringe la capacidad del Comandante de Puesto para planificar y ejecutar servicios en su ámbito territorial, colisionando con los artículos 9.2 y 14.1 de la OG n.º 25/2023, que atribuyen al Comandante de Puesto autonomía operativa en la planificación, dirección, ejecución, coordinación y supervisión de los servicios. Mediante la exigencia de validaciones por parte del Jefe de Compañía, la Instrucción trastoca la esencia de dicha autonomía, incorporando una restricción no prevista en la norma de referencia. El Comandante de Puesto, conforme al artículo 9.2 de la OG núm. 25/2023, es responsable de la planificación, dirección, ejecución, coordinación y supervisión de los servicios en su demarcación territorial. Este artículo establece de manera inequívoca que el Comandante de Puesto goza de autonomía operativa para la organización de los servicios y la gestión de los recursos asignados, siendo esta una función inherente a su ejercicio del mando. Sin embargo, las instrucciones del MOp introducen un sistema de validaciones previas por parte del Jefe de Compañía, lo que supone una clara extralimitación normativa. Este requisito: Limita la capacidad del Comandante de Puesto para actuar de manera autónoma en la organización de los servicios, al imponer una supervisión jerárquica que no está contemplada en la OG núm. 25/2023. Contradice los artículos 9.2 y 14.1 de la OG, al restringir las facultades que le son propias al Comandante de Puesto en materia de planificación y ejecución.

Asimismo, introduce la obligatoriedad de cubrir servicios nocturnos, festivos o de especial relevancia operativa sin reconocer la compensación económica establecida en el artículo 11.1.b) del Reglamento de incentivos al rendimiento (Orden INT/631/2024), desvirtuando la distinción entre productividad estructural y productividad por actividad extraordinaria. Esta distinción entre la “*configuración de la productividad estructural*” del artículo 10 y la “*productividad por actividad extraordinaria*” del artículo 11.1.b de la Orden INT/631/2024, de 20 de junio, se fundamenta en la propia naturaleza de los supuestos retribuidos: la primera retribuye factores estables e inherentes a la prestación ordinaria (como la sujeción a la jornada de cuarenta horas y la disponibilidad funcional), mientras la segunda compensa servicios que, por su carácter nocturno, festivo o de especial trascendencia, trascienden la exigencia habitual. En consecuencia, no resulta jurídicamente admisible forzar al Comandante de Puesto, con base en la productividad estructural, a cumplir servicios nocturnos, festivos o de relevancia excepcional, toda vez que dicha facultad quedaría extramuros del propio diseño legal, desnaturalizando la diferencia entre las dos modalidades e invadiendo el ámbito específicamente reservado a la actividad extraordinaria.

Por otra parte, otorga al Jefe de Compañía una facultad de redistribución de recursos que, según el artículo 14.3 de la OG n.º 25/2023, corresponde primariamente al Comandante de Puesto, centralizando así la gestión de medios y personal en la escala superior cuando la OG reserva dicha intervención a supuestos excepcionales. La OG 25/2023 establece que, con carácter general, los mandos del empleo de cabo o superior que no ostentan jefatura son los encargados de dirigir, coordinar e impulsar los dispositivos operativos específicos en las unidades territoriales, mientras que la asignación de dispositivos operativos a los Comandantes de Puesto por parte del Jefe de Compañía se reserva como algo excepcional, atendiendo a circunstancias concretas que lo justifiquen. Sin embargo, la Instrucción del MOp, en su desarrollo de dicha Orden, amplía de facto las facultades del Jefe de Compañía al permitirle designar al personal de cabo o superior para estos dispositivos sin limitación alguna y sin reiterar la excepcionalidad respecto a los Comandantes de Puesto, al determinar que *“Todo mando incluido en una unidad territorial, dentro de su ámbito de responsabilidad, tiene los siguientes cometidos generales: Dirigir e impulsar el servicio del personal de su unidad y de los dispositivos operativos que se le encomienden, así como las actuaciones donde ocurra un suceso que requiera su presencia”*.

Este cambio, bajo la apariencia de fomentar la flexibilidad y la eficacia operativa, constituye una alteración significativa del espíritu de la norma al desvirtuar el carácter excepcional de las designaciones al Comandante de Puesto. La instrucción, lejos de limitarse a un desarrollo técnico, introduce una reinterpretación jerárquica que centraliza la dirección operativa en el Jefe de Compañía, erosionando el principio de excepcionalidad establecido en la regulación marco. Esto implica una modificación sustancial de las funciones asignadas a los mandos de las unidades territoriales, reduciendo su autonomía y socavando la autoridad que la normativa vigente les confiere legítimamente.

Además, se aprecia una extralimitación en la concreción de los cometidos que deben figurar en los Libros de Organización, pues el artículo 14.2 de la OG n.º 9/2012 exige que las responsabilidades y cometidos generales se completen con los de carácter particular recogidos en el Libro de Organización correspondiente: *“Las responsabilidades y cometidos generales definidos en el presente artículo se completarán con los de carácter particular que obren en el Libro de Organización correspondiente”*, mientras que la Instrucción del MOp admite la posibilidad de concretarlos mediante órdenes directas, sin garantizar su constancia en el Libro de Organización, lo cual no se ajusta al procedimiento previsto: *“Esta instrucción recoge inicialmente los cometidos de todos los mandos incluidos en las unidades territoriales en sus respectivas unidades orgánicas. En este sentido, el personal que ostente la jefatura de las unidades tiene unos cometidos generales inherentes a su cargo y otros específicos que dependen de la entidad de la unidad cuya jefatura*

*ostenta, mientras que los mandos que no ejercen jefatura de unidad, disponen de un elenco de cometidos acorde a su nivel de responsabilidad. **En ambos casos, estos cometidos serán concretados a través de órdenes de sus superiores o en los libros de organización de sus respectivas Comandancias** que deben contener estas instrucciones”.*

De otra parte, se aprecia disparidad de la Instrucción del MOp con los dictados de planificación del servicio que diligencia la OG número 11, dada en Madrid a 23 de diciembre de 2014, por la que se determinan los regímenes de prestación del servicio, y la jornada y horario del personal de la Guardia Civil.

El presente texto aborda la **conculcación de la jerarquía normativa** y la **extralimitación en el desarrollo de la planificación del servicio**. El texto introductorio de la Instrucción establece: "En una segunda parte, se imparten unas directrices sobre la dirección, planificación y ejecución de los servicios en las unidades territoriales, que deberán ser adaptados a las características de cada una de ellas."

Por su parte, la OG 25/2023, en su **Disposición final primera** (Desarrollo de esta orden), delimita las facultades del MOp de la siguiente manera: "*El MOp impartirá unas instrucciones sobre las funciones y cometidos del personal con funciones directivas de la Compañía territorial, así como sobre la dirección, impulso e inspección de los servicios.*" De este modo, queda claro que las facultades de desarrollo otorgadas por la OG 25/2023 al MOp se circunscriben a las funciones y cometidos del personal directivo de la Compañía territorial, así como a la dirección, el impulso y la inspección de los servicios. No se concede autoridad para modificar aspectos esenciales de la planificación del servicio, y mucho menos para limitar derechos reconocidos por normativa de rango superior.

La **extralimitación y su impacto en la conciliación de la vida laboral y familiar** es evidente en las disposiciones introducidas por la Instrucción, que afectan directamente a la planificación del servicio. En particular, el apartado tercero, letra a), regula los "*Aspectos a tener en cuenta en la planificación del servicio*" y, en su último párrafo, establece: "*(...) Para llevarlo a efecto, la persona que ostenta la Jefatura de la Compañía podrá ordenar mensualmente que el personal de los empleos de cabo o superior realicen aquellos servicios orientados al impulso de las patrullas de servicio en fechas determinadas en el Plan de Prevención de la delincuencia, así como el establecimiento de dispositivos operativos concretos en toda la demarcación de la Compañía territorial, conforme a lo indicado en el apartado d), los cuales deberán constar, con carácter general, en la planificación mensual de los servicios del mes correspondiente.*"

El uso del término “*con carácter general*” se presta a interpretaciones que contradicen la OG número 11/2014, de 23 de diciembre, que regula los regímenes de prestación del servicio, así como la jornada y horario del personal de la Guardia Civil. En su artículo 9 (Planificación del servicio), apartado 11, la OG 11/2014 establece: *"Asimismo, la planificación de los servicios del personal con funciones de mando contemplará, además de los descansos semanales previstos, los servicios que le pueda asignar una unidad superior, que se darán a conocer directamente a los afectados con la antelación prevista en el apartado 3 del presente artículo."*

La **contradicción normativa y limitación de derechos** surge de la referencia al “*carácter general*” introducida por la Instrucción, que supone una posible contradicción con la OG 11/2014 al no contemplar las garantías y motivaciones necesarias para alterar la planificación de los servicios. La normativa superior ya regula de manera exhaustiva los aspectos relacionados con la jornada, los horarios y los descansos del personal, de modo que cualquier limitación o modificación de estos derechos no requiere de un desarrollo adicional ni ha sido permitido expresamente.

Los **límites a las facultades de desarrollo del MOP** quedan claramente establecidos en la Disposición final primera de la OG 25/2023. Estas facultades se limitan a las funciones y cometidos del personal directivo y a la supervisión e inspección de los servicios. Estas facultades no incluyen potestad alguna para modificar la planificación del servicio ni para regularla de forma contraria a normativa de rango superior. En consecuencia, cualquier extralimitación en el desarrollo normativo que vulnere derechos ya reconocidos constituye una conculcación de la jerarquía normativa y debería ser corregida para salvaguardar los derechos del personal afectado.

TERCERO. - Legitimidad reforzada de las Órdenes Generales y ausencia de consulta en la Instrucción del MOp. La falta de publicación de la Instrucción del MOp vulnera derechos y principios fundamentales en la Guardia Civil.

La OG n.º 25/2023, así como las de su mismo rango normativo, fue informada y consultada con las asociaciones profesionales representadas en el Consejo de la Guardia Civil, según lo dispuesto en la Ley Orgánica 11/2007, lo que le otorga una legitimidad reforzada al incorporar las aportaciones y necesidades operativas reales de los efectivos de la Institución. Por el contrario, la Instrucción del MOp se ha dictado de manera unilateral y carece de tal proceso consultivo, lo cual la sitúa en un rango normativo claramente inferior y desprovisto de la legitimidad reforzada que caracteriza a las Órdenes Generales. Esto no solo limita su legitimidad, sino que además ubica la Instrucción en un rango inferior al de las Órdenes Generales, de acuerdo con el principio de jerarquía normativa.

La ausencia de publicación de la Instrucción en el BOGC constituye un incumplimiento de diversos principios jurídicos y normativos que garantizan la transparencia, la publicidad de las normas y la seguridad jurídica. En primer lugar, la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, establece en su artículo 34 el derecho de los Guardias Civiles a ser informados de sus funciones, deberes y responsabilidades. Este artículo dispone que, al incorporarse a su destino, los Guardias Civiles deben ser informados por sus jefes inmediatos sobre los fines, organización y funcionamiento de la unidad, así como de las funciones y responsabilidades que les incumben.

Además, el Plan de Sostenibilidad de la Guardia Civil 2021-2025, en su eje 1 del mapa estratégico, identifica la Gobernanza y la transparencia como pilares fundamentales para la Institución. La falta de publicación de la Instrucción contradice este compromiso institucional de fomentar la transparencia.

El principio de publicidad de las normas también resulta vulnerado, según lo establecido por el Tribunal Constitucional en su Sentencia 179/1989, de 2 de noviembre, donde se afirma que el artículo 9.3 de la Constitución Española garantiza este principio como parte del Estado de Derecho. El Tribunal señala que la publicidad de las normas es esencial para asegurar que los ciudadanos tengan una efectiva oportunidad de conocerlas y ejercer sus derechos.

Asimismo, el principio de seguridad jurídica, también garantizado por el artículo 9.3 de la Constitución, establece que las normas deben ser claras y accesibles para evitar confusiones normativas. La STC 27/1981, de 20 de julio, resalta que la seguridad jurídica implica la suma de certeza, legalidad, jerarquía y publicidad normativa. La STC 46/1990, de 15 de marzo, refuerza este concepto al subrayar la necesidad de evitar situaciones normativas confusas que dificulten la previsibilidad del Derecho aplicable.

En el ámbito legal, el artículo 6 de la Ley 40/2015, de Régimen Jurídico del Sector Público, regula la emisión de instrucciones y órdenes de servicio, estableciendo que deben publicarse en el boletín oficial correspondiente cuando los destinatarios o los efectos lo requieran. Esta norma, junto con lo previsto en la Ley 19/2013, de transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno, refuerza la obligación de publicación de directrices e instrucciones que tengan efectos jurídicos. En concreto, el artículo 7 de la Ley de Transparencia obliga a las Administraciones Públicas a publicar aquellas directrices, instrucciones o acuerdos que impliquen interpretación del Derecho o tengan efectos jurídicos relevantes.

En conclusión, la falta de publicación de la Instrucción no solo incumple el derecho de los Guardias Civiles a ser informados de sus funciones y responsabilidades, sino que también vulnera principios fundamentales como la transparencia, la publicidad de las normas y la seguridad jurídica. Además, se opone a la legislación vigente en materia de publicidad y acceso a la información pública, poniendo en riesgo la certeza normativa y el cumplimiento de los compromisos de gobernanza adquiridos por la Institución.

CUARTO. - Vulneración del principio de legalidad y consecuencias para la seguridad jurídica

La modificación de facto de las competencias y funciones de los mandos territoriales, sin la cobertura normativa correspondiente, vulnera el principio de legalidad consagrado en el artículo 103.1 de la Constitución Española. Se genera así una situación de inseguridad jurídica e indefensión para los Comandantes de Puesto, quienes no tienen claro el alcance de su capacidad de actuación conforme a las nuevas directrices, repercutiendo negativamente en la eficacia operativa de las unidades y en la disciplina interna de la Guardia Civil.

QUINTO. - Sobre la Productividad Estructural y la contradicción con el Reglamento de Incentivos (Orden INT/631/2024)

En lo relativo a la productividad estructural, se pone de manifiesto una evidente y significativa contradicción entre las instrucciones emitidas por el MOP y las disposiciones normativas establecidas en la Orden INT/631/2024, que regula el Reglamento de Incentivos al Rendimiento. En primer término, las citadas instrucciones omiten el reconocimiento expreso de la realización de servicios en horarios nocturnos, festivos o de especial significación como parte de las funciones ordinarias inherentes al cargo de Comandante de Puesto, lo cual contraviene de manera clara la estructura conceptual y finalista del régimen de incentivos al rendimiento previsto en la normativa vigente.

Dicha normativa, en su artículo 11.1.b), delimita de manera precisa que las horas derivadas de tales servicios deben ser compensadas exclusivamente como productividad por actividad extraordinaria, lo que establece un criterio objetivo y vinculante para la justa retribución de los servicios prestados en circunstancias que exceden las funciones ordinarias. Sin embargo, las instrucciones del MOP ignoran este mandato reglamentario, generando una aplicación desigual e injusta que vulnera los derechos económicos de los afectados. Este proceder genera un escenario de inseguridad jurídica y discordancia entre la norma de rango superior y las disposiciones internas,

afectando directamente la previsión reglamentaria destinada a garantizar el equilibrio entre el esfuerzo extraordinario realizado y su correspondiente reconocimiento económico.

Debe subrayarse que el principio de jerarquía normativa, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española, impone que las instrucciones internas, en tanto actos administrativos subordinados, deben respetar y ajustarse estrictamente a lo dispuesto en el Reglamento, que ostenta un rango normativo superior. La omisión de este respeto jerárquico no solo desnaturaliza el sistema de incentivos al rendimiento diseñado por el legislador, sino que también socava la confianza legítima de los funcionarios en la aplicabilidad objetiva y equitativa de las normas que rigen su desempeño.

En consecuencia, la contradicción advertida entre las instrucciones operativas y el Reglamento de Incentivos al Rendimiento no puede ser considerada una mera discrepancia técnica, sino que constituye una infracción de carácter sustantivo que menoscaba los derechos económicos de los Comandantes de Puesto y, por extensión, el principio de buena administración. Este hecho exige una revisión inmediata de las instrucciones en cuestión, a fin de alinearlas con el marco normativo vigente y garantizar el respeto de los derechos económicos y laborales del personal afectado, en cumplimiento de las exigencias de legalidad y justicia que deben presidir la actuación de la Administración.

Por otra parte, para ilustrar la problemática expuesta, debe tenerse en cuenta que desde la entrada en vigor de la OG n.º 25/2023, el compareciente ha realizado servicios nocturnos, festivos y de especial significación que han sido clasificados como parte de la productividad estructural, sin que se haya procedido a su debida compensación como productividad por actividad extraordinaria, conforme establece el artículo 11.1.b) del Reglamento de incentivos al rendimiento (Orden INT/631/2024). Estos servicios, detallados en las órdenes correspondientes y que se adjuntan, refuerzan la necesidad de ajustar las instrucciones del MOp al marco normativo vigente, para garantizar la justa retribución de los mismos y la seguridad jurídica de los afectados.

SEXTO. - Problemáticas derivadas de las instrucciones cuestionadas

En consecuencia, las instrucciones del MOp generan una doble problemática. En el plano jurídico, se produce una contradicción normativa al incorporar obligaciones que van más allá de los límites establecidos por las Órdenes Generales y el Reglamento de incentivos al rendimiento, difuminando las atribuciones del Comandante de Puesto y vulnerando la seguridad jurídica. En el plano práctico, la centralización unilateral de decisiones y recursos entorpece la respuesta ágil a las necesidades de cada demarcación, a la vez que la imposición de servicios extraordinarios sin

compensación económica provoca desequilibrios y genera desigualdades retributivas que afectan la moral y la efectividad del servicio.

SÉPTIMO. - La jurisprudencia del tribunal supremo y la necesidad de respetar la jerarquía normativa

La jurisprudencia del Tribunal Supremo recalca la obligación de observar el principio de jerarquía normativa, estableciendo en la Sentencia de 10 de junio de 1981 (EDJ 5818) que *“toda disposición de rango inferior que contradiga lo dispuesto en una norma superior es nula de pleno derecho”*. El Dictamen del Consejo de Estado n.º 44469/1982, por su parte, hace hincapié en que *“las instrucciones internas deben limitarse a desarrollar las normas superiores sin alterar su contenido esencial ni generar obligaciones adicionales”*. De este modo, la facultad de dictar instrucciones u órdenes de servicio no puede, en ningún caso, menoscabar o cercenar las funciones que las normas de mayor rango atribuyen a los mandos territoriales.

Por todo lo expuesto,

SOLICITO a la Excelentísima Señora Directora General de la Guardia Civil que tenga por presentado este escrito, lo admita y, tras los trámites administrativos que procedan, dicte Resolución:

- 1.- declarando la nulidad de los apartados específicos de la Instrucción del MOP sobre funciones y cometidos de los mandos de las unidades territoriales que vulneren el principio de jerarquía normativa y excedan lo dispuesto en la OG n.º 25/2023, en la OG n.º 9/2012 y en la OG 11/2014;
- 2.- garantizando la coherencia normativa entre las Órdenes Generales y las instrucciones del MOP, a fin de fortalecer la autonomía operativa de los mandos territoriales y el régimen competencial que les corresponde; y
- 3.- reconociendo que la asignación de horarios nocturnos, festivos o de especial significación debe compensarse como productividad por actividad extraordinaria, conforme al Reglamento de incentivos al rendimiento (Orden INT/631/2024), incluyendo la revisión de los servicios realizados desde la entrada en vigor de la OG n.º 25/2023 para su correcta clasificación y compensación.

Es Justicia que pido en [lugar], a [fecha].

Fdo. [Nombre y apellidos del solicitante]