



MEMORIA EXPLICATIVA DEL PROYECTO DE QUINTA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE POLICÍA DEL PAÍS VASCO

I.- INTRODUCCIÓN.

La Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco (en adelante LPPV) ha sido objeto de diversas modificaciones relativas al régimen retributivo de los funcionarios de la Ertzaintza; al sistema de representación de los trabajadores de la misma o a los grupos de clasificación funcional.

La Ley 15/2012 de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi, ha supuesto la cuarta modificación de la LPPV, extrayendo de la misma aspectos que resultaban comunes al conjunto de la seguridad pública, tales como la regulación de la Academia Vasca de Policía y Emergencias, u otros referentes al subsistema policial o de seguridad ciudadana que por su carácter organizativo o relacional convenía incluirlos en la citada Ley, como lo relativo a la potestad de coordinación de policías locales o los mecanismos de cooperación policial.

Por ello en la actualidad la LPPV tiene un contenido primordialmente relacionado con el régimen estatutario del personal de los Cuerpos de la Policía del País Vasco.

En el actual calendario legislativo se pretende abordar una quinta modificación de la LPPV atendiendo a diversas razones:

- a) El influjo de otras leyes estatales o autonómicas sobrevenidas;
- b) La experiencia acumulada en la aplicación de la normativa vigente y los pronunciamientos judiciales que la interpretan;
- c) El contexto de los proyectos de modernización de la Ertzaintza;
- d) El resultado de los trabajos desarrollados durante los últimos años en grupos de trabajo derivados del convenio de colaboración suscrito con la Asociación de Municipios Vascos - Eudel, etc.

El objetivo principal de la reforma implica la revisión de la norma para su adecuación a las necesidades actuales y futuras demandadas por la sociedad, profundizando en el modelo de policía comunitaria y cercana al servicio de la ciudadanía que se propone.

Para ello es preciso dotar a Ertzaintza y policías locales de procedimientos ágiles para la cobertura óptima de las necesidades del servicio policial en cada momento y lugar, que sean compatibles con la garantía de los derechos del funcionariado, e igualmente contemplar mecanismos adecuados para velar por la eficiencia y eficacia del servicio policial y para auditar imparcialmente sus actuaciones en los casos que legalmente se contemplen.

Y de igual modo contemplar la habilitación de la refundición en un solo texto normativo de la regulación de la Policía del País Vasco en cuanto a su organización, principios de actuación y el régimen jurídico de su personal.

Otros objetivos que se contemplaban eran los siguientes:

- Regular en una ley formal los requisitos de ingreso.
- Reforzar las garantías de imparcialidad, profesionalidad y especialidad de los órganos de selección y el equilibrio entre hombres y mujeres.
- Establecer medidas de acción positiva para favorecer la integración de la mujer en los cuerpos policiales.
- Suprimir el límite de tres convocatorias para participar en los procedimientos de promoción interna.
- Reforzar las medidas de protección de la salud del funcionario o funcionaria que se ha visto afectada física o psíquicamente por enfermedad, accidente o edad, como el caso de la segunda actividad.
- Actualizar el régimen disciplinario,
- Posibilitar que las policías locales actúen fuera del término municipal respectivo en funciones de protección de las autoridades locales; así como otros aspectos relativos a la estructura profesional de tales cuerpos y otras figuras legales como los vigilantes municipales o los agentes de movilidad.

II.- DATOS GENERALES.

INFORMACIÓN SOBRE LA ERTZAINZA AL 30 DE JUNIO DE 2015

Escala	Categoría	Hombres	%	Mujeres	%	Total
Básica	Agente	5538	88,02%	754	11,98%	6292
	Agente 1º	823	93,74%	55	6,26%	878
Inspección	Suboficial	245	90,07%	27	9,93%	272
	Oficial	124	92,54%	10	7,46%	134
Ejecutiva	Subcomisario	56	98,25%	1	1,75%	57
	Comisario	63	94,03%	4	5,97%	67
Superior	Intendente	9	100,00%	0	0,00%	9
TOTALES		6858	88,96%	851	11,04%	7709

INFORMACIÓN SOBRE POLICÍAS LOCALES AL 30 DE JUNIO DE 2015

		Municipio	Total PL	Hombre	Mujer	Interinos	Cargo Jefe P.L.	HABITANTES	
CAPITALES	Más de 300	BILBAO	765	706	59		Comisario	347.769	
		VITORIA-GASTEIZ	390	329	61		Subcomisario	238.911	
		DONOSTIA-SAN SEBASTIAN	361	294	67	78	Comisario	181.026	
GRANDES	De 101 a 150	BARAKALDO	141	125	16	6	Subcomisario	99.483	
		GETXO	113	103	10		Oficial	79.289	
	De 51 a 100	IRUN	108	100	8	20	Oficial	59.610	
		SANTURTZI	76	65	11		Suboficial	46.821	
		ERRENTERIA	78	73	5	18	Oficial	39.758	
		PORTUGALETE	68	59	9		Comisario	47.319	
		SESTAO	64	57	7	8	Oficial	28.248	
		BASAURI	58	52	6		Oficial	41.749	
		DURANGO	49	44	5	7	Oficial	28.983	
		EIBAR	38	30	8	2	Suboficial	27.207	
MEDIANOS	De 21 a 50	ZARAUZ	46	36	10	21	Oficial	22.695	
		LEIOA	42	37	5	10	Oficial	30.557	
		ERANDIO	33	28	5	6	Oficial	24.228	
		GALDAKAO	36	32	4	5	Suboficial	29.138	
		PASAIA	32	29	3	4	Oficial	16.287	
		HERNANI	31	25	6	3	Agente	19.757	
		TOLOSA	31	26	5	13	Agente 1º	18.749	
		ARRASATE- MONDRAGON	39	33	6	6	Agente 1º	21.904	
		HONDARRIBIA	26	20	6	15	xxxxx	16.727	
		SOPELA	23	22	1	8	Suboficial	12.271	
		BERMEO	25	23	2		Oficial	16.998	
		MUNGIA	23	21	2	5	Agente 1º	16.866	
		LASARTE-ORIA	22	22	0	4	Suboficial	18.416	
		LLODIO	32	30	2	14	Suboficial	18.592	
		AMOREBIETA	22	21	1		Suboficial	18.305	
		GERNIKA-LUMO	19	19	0	2	Suboficial	16.620	
		ERMUA	21	20	1	3	Suboficial	16.232	
		ANDOAIN	22	19	3	2	Agente 1º	14.866	
				ARRIGORRIAGA	19	17	2		Agente 1º

	AZPEITIA	19	15	4		Suboficial	
	BERGARA	19	16	3	2	Suboficial 14.948	
	ELGOIBAR	19	17	2	7	Suboficial 11.408	
	ETXEBARRI	17	16	1	6	Agente 1º 9.222	
	BEASAIN	15	12	3	3	Suboficial 13.752	
	OIARTZUN	15	14	1	5	Agente 1º 10.057	
	TRAPAGA	16	14	2	6	Suboficial 12.048	
	ABANTO-ZIERBENA	15	12	3	4	Suboficial 9.775	
	ZUMARRAGA	13	13	0		Suboficial 10.019	
	GORLIZ	10	10	0		Agente 1º 5.602	
	ORDIZIA	13	10	3	4	Agente 1º 9.434	
	AMURRIO	12	12	0	3	Suboficial 10.200	
	AZKOITIA	14	10	4	6	Suboficial 11.743	
	OÑATI	14	10	4	2	Agente 1º 11.121	
	ZUMAIA	11	11	0	4	Agente 1º 9.554	
PEQUEÑOS	De 6 a 10	LEGAZPI	9	7	2		Suboficial 8.586
		ONDARROA	9	7	2	2	Agente 8.717
		LEKEITIO	8	8	0		Agente 1º 7.373
		MUSKIZ	9	8	1	1	Agente 1º 7.517
		URRETXU	9	7	2	4	Agente 6.900
		BALMASEDA	8	8	0	1	Agente 1º 7.782
		GÜEÑES	8	8	0	2	Agente 1º 6.489
		ORTUELLA	9	9	0		Agente 1º 8.398
		ELORRIO	7	6	1	2	Agente 1º 7.308
		ABADIÑO	8	7	1	2	Agente 1º 7.503
		ASTIGARRAGA	7	6	1	1	Agente 5.335
		ORIO	7	3	4		Agente 1º 5.574
		VILLABONA	7	7	0	1	Agente 1º 5.766
		ZALLA	7	7	0		Agente 1º 8.453
		PLENTZIA	5	4	1	1	Agente 1º 4.426
		URNIETA	7	7	0	2	Agente 1º 6.136
		DERIO	6	6	0		Agente 1º 6.192
		LEZO	6	5	1	1	Agente 1º 6.121
	UGAO-MIRABALLES	6	5	1	2	Agente 1º 4.080	
	USURBIL	7	5	2	2	Agente 1º 6.154	
	MUTRIKU	6	1	5	4	Agente 1º 5.214	
	5 o menos	ARETXABALETA	5	4	1		Agente 1º 6.926
		DEBA	5	4	1	1	Agente 1º 5.378
		IURRETA	5	5	0		Agente 3.823
		SORALUZE	4	4	0		Agente 3.969
		BERANGO	4	4	0	1	Agente 7.063
		LAZKAO	4	4	0	1	Agente 1º 5.372
		MARKINA-XEMEIN	3	2	1		Agente 4.925
		BAKIO	2	2	0		Agente 1º 1.087
		ESKORIATZA	2	2	0		Agente 4.097
		ZESTOA	2	2	0		Agente 3.662
		AULESTI	1	1	0		Agente 652
		KARRANZA	1	0	1		Agente 2.784
LAGUARDIA		1	1	0		Agente 1º 1.608	
TOTALES		3269	2875	394	343		

INFORMACIÓN SOBRE ALGUACILES AL 30 DE JUNIO DE 2015

AYUNTAMIENTO	Nº. DE ALGUACILES
Alonsotegi	2
Areatza	1
Aulesti	1
Bakio	1
Barrika	1
Igorre	2
Lemoa	1
Lezama	1
Loiu	2
Mendexa	1
Orduña	1
Orozko	2
Sondika	3
Zamudio	2
Zierbena	3
Urduliz	1
Mundaka	2+1 (b.interino)
Bedia	1
Zeanuri	1
Berriz	2
Artea	1
Dima	1
agurain	1
Lantaron	1
Zigotia	1
Urkabustaiz	1
Ribera Baja	2
Iruña de Oca	1
Elciego	1
Aramaio	1
Irura	1
Bidegoian	1
Berrobi	1
Aduna	1
Errezil	1
Ataun	1
Idiazabal	1
Zerain	1
Segura	2
Zizurkil	3
Mendaro	1
Olaberria	2
Leaburu	1
Getaria	2
Ezkio-Itsaso	1
Antzuola	1+1 (b.interino)
TOTAL	64

III.- ANÁLISIS DE LOS ASPECTOS OBJETO DE REFORMA.

A continuación se efectúa un análisis de las áreas en las que ha de incidir esta reforma.

1.- Mecanismos de dación de cuentas.

Es impensable un Estado de Derecho sin controles externos de la actuación policial y la misma ya está sujeta al control del ejecutivo y del legislativo, además del judicial tanto en vía contencioso-administrativa como penal. A los que debe sumarse la función del Ararteko o defensor del pueblo como órganos comisionados del legislativo.

Además de tales controles pueden existir otros especializados y centrados en la mejora del servicio a la ciudadanía. Al reforzar los mecanismos de control y dación de cuentas no se trata de reformar el modelo policial sino de reforzarlo atendiendo a los principios sobre los que se creó y pivota en la actualidad, teniendo en cuenta que la Policía del País Vasco es una institución respetuosa de los derechos y libertades y asentada en la ciudadanía a la que presta servicio.

La finalidad de tales mecanismos es lograr el mejor servicio policial a la ciudadanía, asegurando que se cumplen los estándares del servicio policial de un modo eficiente y eficaz y con respeto a las leyes y procedimientos preestablecidos (los cuales deben ser coherentes con la letra y el espíritu de las leyes).

Atendiendo a las experiencias comparadas parece oportuno enfocar los mecanismos de control, supervisión y dación de cuentas desde una perspectiva híbrida en la que se suplementen diversos mecanismos de control internos y externos, considerando que tal superposición no sólo no es excluyente, ni contradictoria, sino, por el contrario, complementaria.

Los controles externos tienen la ventaja que no suscitan la desconfianza sobre su imparcialidad y objetividad que se achaca a los controles internos supuestamente imbuidos de una cultura corporativa y de presiones internas. Pero la realidad muestra que tales controles externos no funcionan eficazmente sin la cooperación de los controles internos de la organización. Además tienden a enfatizar el control de la conducta policial desviada y la depuración de responsabilidades en casos concretos, y raramente se orientan a una vigilancia proactiva y a materias relacionadas con el desarrollo y las políticas de la gestión policial.

Por lo tanto para asegurar la efectividad de los mecanismos de control debe existir un equilibrio entre los mecanismos internos y externos. Si se centran exclusivamente en los mecanismos externos se impide el desarrollo de las estructuras de control internas.

La redundancia y complementación de los mecanismos internos y externos permite a la policía ser tanto el sujeto como el objeto del proceso, y permite abordar las malas prácticas e ineficiencias con estrategias de mayor impacto, abordando no sólo depurar responsabilidades si las hubiera, sino examinar el influjo en las mismas de las condiciones relativas a la selección, formación, incentivos, cultura policial, supervisión, etc.

El reforzamiento de los mecanismos de control ya existentes pasa por:

- a) Integrar elementos interrelacionados tales como la inspección y supervisión de la eficacia y eficiencia de los servicios, el sistema de reconocimientos y el sistema disciplinario.
- b) Reforzar la interacción obligatoria entre la policía y la ciudadanía, asegurando mecanismos de tratamiento de quejas cuya independencia del servicio policial genere confianza en que van a recibir un tratamiento neutral y no corporativo.
- c) Establecer, además de los mecanismos internos, un organismo híbrido de carácter permanente, con autonomía funcional respecto de la institución policial y compuesta por personas especializadas, pero al tiempo que se incluya a miembros de la policía, de modo que pueda generar confianza en la ciudadanía, al tiempo que no suscite rechazo entre el propio colectivo policial.

Sin perjuicio de que puedan existir mecanismos de control externos al propio servicio policial, resulta absolutamente necesario poner el acento en los mecanismos gerenciales de la propia organización, que es la que debe interiorizar la reforma permanente en su seno a la luz de la revisión de sus propias prácticas. Debe fortalecerse en la cultura policial la idea de que la existencia de controles no debilita la organización sino que la fortalece.

Los mecanismos de control y supervisión internos, además de los derivados de la cadena de mando jerárquica, deben comprender de un modo interrelacionado que permita su retroalimentación:

- a) La supervisión de la calidad del desempeño policial en orden a su eficacia y eficiencia en el cumplimiento de los objetivos de la organización;
- b) El establecimiento de mecanismos que fomenten la mejora continua en el desempeño policial mediante un oportuno sistema de recompensas y reconocimientos; y
- c) Mecanismos disciplinarios para corregir las responsabilidades por las infracciones cometidas en el desempeño policial.

La promoción de tales mecanismos supone asumir un enfoque gerencial basado en definiciones claras de las misiones de la organización y de las consecuencias ciertas al buen y mal desempeño que genera la dinámica interna y externa necesaria para mejorar la gestión y el desempeño.

No basta con determinar responsabilidades por comportamientos individuales merecedores de represalias puntuales, sino que más allá de los casos particulares se trata también de revisar exhaustivamente varios incidentes y prácticas en casos particulares, para identificar la raíz de los problemas y evitarlos en el futuro, ya que el conjunto de casos refleja tendencias sistémicas.

Los objetivos, reglas, instrucciones y directrices de las que se dote la organización han de ser claras y congruentes con las misiones de la misma. Un modelo profesional de policía pone el énfasis en el aprendizaje y asimilación de los objetivos y valores institucionales y la cultura de la organización tanto como en el desempeño policial y facilita el liderazgo y la asunción de responsabilidades en los distintos niveles de servicio.

En este sentido cobra creciente importancia el código deontológico regulado en el capítulo II del Título Primero de la LPPV de 1992. En su momento resultó novedoso y acogía los criterios contenidos en la resolución 690(1979) relativa a la declaración sobre la policía, aprobada por la Asamblea Parlamentaria del Consejo de Europa de 8 de mayo de 1979 y la Resolución 34/169, de 17 de diciembre de 1979, por la cual la Asamblea General de las Naciones Unidas aprobó el Código de conducta para los funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

Desde entonces ha existido una jurisprudencia considerable en materia de policía del Tribunal Europeo de Derechos Humanos y una serie de principios rectores referidos a la policía elaborados por el Comité Europeo para la Prevención de la Tortura de las Penas o Tratos Inhumanos o Degradantes (CPT), que han dado lugar a la Recomendación del Consejo de Europa del Código Europeo de Ética de la Policía, adoptado por el Consejo de Ministros el 19 de septiembre de 2001.

El citado Código Europeo de Ética de la Policía recomienda que los gobiernos de los estados miembros incorporen a su legislación y a sus códigos de conducta policial los principios contenidos en dicho Código Europeo para su implantación progresiva. Presenta semejanzas con el código deontológico previsto en la LPPV, no obstante, parece adecuado que, al menos, la LPPV recepcione y haga suyo el contenido de dicho Código Europeo, el cual fija pautas de comportamiento a los funcionarios de policía y a sus autoridades no sólo en cuanto a la interrelación con la ciudadanía, si también a la propia organización interna de los servicios.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

- a) Recepcionar en nuestro ordenamiento el contenido del Código Europeo de Ética de la Policía, que no sólo fija pautas de comportamiento a los funcionarios de policía, sino igualmente a las autoridades policiales tanto en la interrelación con la ciudadanía, como en la propia organización interna de los servicios, estableciendo pautas que se enmarcan en el apartado relativo a la dación de cuentas. Particularmente pormenorizar las pautas de relación y servicio con la ciudadanía.
- b) Reforzar los mecanismos de evaluación y mejora del servicio policial. Para ello reforzar el sistema de estímulos positivos del buen hacer policial, incluyendo tanto los estímulos retributivos que suponen ciertos complementos de productividad, complementos de carrera profesional vinculados a la evaluación del desempeño, gratificaciones extraordinarias o el sistema de condecoraciones y distinciones; e igualmente modificar el régimen disciplinario para establecer mecanismos internos eficaces, proporcionales, adecuados y justos, que vayan más allá de la investigación de casos particulares de indisciplina para analizar patrones y factores de riesgo con el fin de proporcionar orientación para mejoras en la formación o los procedimientos o el clima laboral.

c) Contemplar la interacción obligatoria entre la policía y la ciudadanía, asegurando mecanismos de tratamiento de quejas cuya independencia del servicio policial genere confianza en que van a recibir un tratamiento neutral y no corporativo. En tal sentido elevar a la ley el procedimiento de quejas a presentar en el ya existente servicio Ekinbide.

d) Crear una comisión de control externo, como organismo híbrido de carácter permanente, con autonomía funcional respecto de la institución policial y compuesta por personas especializadas, incluyendo a expertos policiales. Las funciones de la comisión serían las de investigar de oficio incidentes en los que una intervención policial pudiera haber contribuido directa o indirectamente al fallecimiento o lesiones graves de una persona; así como investigar a solicitud del titular del Departamento competente en seguridad cualquier conducta o práctica sobre la que se hayan recibido quejas en las que exista seria preocupación sobre el impacto en la confianza de la ciudadanía. El ámbito funcional de la comisión de control externo, en principio, se referiría a la Ertzaintza, sin perjuicio de que las autoridades locales puedan encomendarle el tratamiento de los asuntos que se relacionen con actuaciones de sus policías locales.

No sería función de esta comisión individualizar la responsabilidad de autoridades o personal. La regulación de esta comisión debe preservar la neutralidad e independencia de sus miembros, regulándose de forma tasada las causas que permiten su destitución, para evitar que sean apartados en el curso de una investigación de forma arbitraria. Se debe contemplar el deber de colaboración con la comisión y la posibilidad de que en el curso de sus investigaciones puedan ser apoyados por funcionarios públicos en comisión de servicios o bien encomendar la investigación en los servicios de asuntos internos de la Ertzaintza bajo la supervisión directa de la propia Comisión. Además cabe contemplar que la comisión deba rendir cuentas por su actividad directamente ante el Parlamento Vasco.

2.- Adquisición y pérdida de la condición funcional.

a) Requisitos de ingreso:

La LPPV no regula los requisitos de ingreso, por lo que cabe remitirse a la LFPV de modo supletorio y a la regulación del reglamento de selección y formación.

En la anterior legislatura se planteó la conveniencia de incorporar tales requisitos en una norma con rango de ley, en especial en referencia al requisito de la **edad máxima de ingreso por turno libre** en la escala básica.

Se trata de un requisito polémico dado que existe jurisprudencia tanto estatal como europea que lo ha considerado como una discriminación cuya proporcionalidad no está justificada en razón de las funciones policiales al menos en el caso de la policía local. En la actualidad está pendiente de un pronunciamiento judicial.

En el caso de la Ertzaintza la justificación para prever una edad máxima de ingreso en la escala básica no deriva de razones relacionadas con la capacidad física requerida para superar las pruebas de acceso, sino de razones organizativas y estructurales del propio cuerpo. Toda la carrera profesional está pensada atendiendo a que el personal ingresa desde la escala básica a una edad medida determinada y puede promocionar a lo largo de los años de su vida profesional hasta llegar a las máximas categorías. La exigencia de los años de servicio en cada categoría para promocionar está pensada en función de la vida profesional media de un funcionario policial.

Por otra parte la configuración histórica de la Ertzaintza ha supuesto que la parte más numerosa de la pirámide de edad del colectivo se sitúe en un rango de edad de pocos años, que va acercándose a la edad de jubilación, existe una necesidad imperiosa, que se acrecentará en una década, de rejuvenecer la plantilla. Lo cual no se lograría si se permitiese el ingreso de personas pertenecientes a una franja de edad avanzada.

La edad es un factor determinante del desempeño policial, como demuestra el que la legislación de la seguridad social permita la jubilación anticipada de tales funcionarios a los 59 o 60 años por el deterioro psicofísico derivado de la profesión, o que a partir de los 56 años tengan derecho a que se module el ejercicio del servicio activo, dispensándoles del servicio nocturno o de otros cometidos. Los funcionarios de nuevo ingreso deberían suplir las tareas no sólo de los funcionarios que se jubilan, sino en parte las de aquellos que por razón de su edad avanzada son destinados a tareas menos penosas en función de su edad. Lo cual no se lograría de permitirse el ingreso indiscriminado de personas próximas en edad a la jubilación o al servicio modulado. Además debe considerarse que

el cálculo actuarial que determina la jubilación anticipada a los 59 o 60 años de edad, mediante el pago de cotizaciones reforzadas a la seguridad social responde a una media aproximada de tiempo de servicio de 30 años.

El TSJPV se ha pronunciado en alguna ocasión en sentido favorable al mantenimiento de una edad máxima de ingreso; no obstante, a la vista de la existencia de algunas sentencias que cuestionan su proporcionalidad atendiendo al derecho comunitario, ha decidido elevar cuestión prejudicial al Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas. Por lo tanto en cualquier caso será determinante la decisión que al respecto adopten los tribunales de justicia.

Lo que no parece que tenga sentido mantener es el límite de edad para el ingreso por turno libre a la categoría de subcomisario cuando tal edad no se exige para el ingreso por promoción interna. Por lo cual se propone la eliminación de tal requisito.

Con respecto a la **titulación exigible para el ingreso** en la categoría de agente de la escala básica en la situación actual, tras la reclasificación propiciada por la reforma de 2008, la situación es la siguiente: el grupo de titulación exigible para la presentación a las pruebas de ingreso es el C2 y con el nombramiento como funcionario de carrera tras superar el periodo de formación y prácticas de la AVPE se les reclasifica en el subgrupo C1 a efectos administrativos y retributivos.

La reclasificación no suponía efectos académicos, pero a efectos administrativos los reclasificados podían promocionar dentro de la escala básica y de inspección aún careciendo de titulación C1. No obstante, debe tenerse en consideración que en la actualidad el Ministerio de Educación homologa la formación del curso básico de ingreso en la escala básica de la Policía del País Vasco con el título de técnico de formación profesional (C1), por lo tanto la bifurcación entre efectos administrativos y académicos deja de tener sentido práctico.

En el año 2008 se debatió sobre la oportunidad de exigir de entrada a los aspirantes al ingreso en la escala básica la titulación correspondiente a los puestos reclasificados, es decir, C1, manifestándose en favor de tal opción especialmente los municipios, que consideraban que era precisa tal exigencia por garantizar un nivel de conocimientos previos más adecuado y además corresponder mejor a los niveles académicos medios de la población vasca y al propio perfil de los aspirantes. Sin embargo, entonces se consideró que tal medida podría disminuir aún más el número de aspirantes a la Ertzaintza en un momento en que había caído notablemente, debido a circunstancias tales como la bonanza económica y el desincentivo que suponía la existencia de una amenaza terrorista.

Las últimas convocatorias de acceso a la Ertzaintza ponen de manifiesto que el volumen de aspirantes es creciente y que su perfil se acomoda a los niveles académicos medios de la población vasca, no suponiendo ningún problema el adecuarse a las exigencias normales en el resto de la función pública en el sentido de exigir a los aspirantes de inicio la formación relativa al grupo de titulación de las plazas a las que aspiran. Ello posibilita que los aspirantes dispongan de entrada del bagaje académico exigible a tales plazas, es decir, el correspondiente al subgrupo C1.

b) Jubilación:

La jubilación de los funcionarios se regula en la LPPV al hablar de la pérdida de la condición del funcionario o funcionaria.

El art. 62 de la LPPV se dedica a regular la pérdida de la condición de funcionario por jubilación forzosa. Dicha regulación debe adecuarse a la vigente normativa de la seguridad social y acompasarse al régimen general de los funcionarios públicos, dado que resulta coincidente. Por lo tanto cabe remitirse a la normativa general de los empleados públicos.

Por otra parte la modificación del régimen legal de la jubilación de los funcionarios de la Ertzaintza en la Ley General de la Seguridad Social hace preciso adecuar la normativa relativa al pase a la segunda actividad por razón de la edad respecto a dicho cuerpo policial; las referencias a la edad de 65 años; y a la implantación de sistemas de aseguramiento complementarios en relación con la situación de segunda actividad previstos en la vigente Disposición Adicional Decimosexta de la LPPV, que pasa a referirse exclusivamente a las policías locales.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

- a) Incorporar a la ley las singularidades de los requisitos de ingreso que hasta ahora aparecían en el reglamento de selección y formación, entre los cuales estaría el compromiso de portar armas además de los que ya figuran en el reglamento. Lo cual supone introducir un art. 55 bis y la supresión de la disposición adicional que remitía al reglamento la determinación de la estatura y del cuadro de incapacidades para el ingreso.
- b) Eliminar la exigencia de edad máxima para el ingreso por turno libre a la categoría de subcomisario o subcomisaria.
- c) Exigir a los aspirantes titulación del subgrupo C1 para presentarse a los procedimientos de ingreso en la escala básica de la Policía del País Vasco.
- d) Remitir a la legislación general de los funcionarios lo referente a los supuestos de jubilación. (artículo 62 y supresión de la disposición adicional 16ª).

3.- Selección e ingreso.

La selección e ingreso en la Policía del País Vasco se regula en diversos apartados de la LPPV: así en el título II, capítulo V (selección), pero también al regular la Academia en el título I o en el título III (régimen estatutario) al regular la adquisición de la condición de funcionario (arts. 60 al 63). Tales previsiones han sido desarrolladas en el Reglamento de selección y formación, aprobado por Decreto 315/1994, de 19 julio y modificado puntualmente en varias ocasiones.

No se tocan las líneas generales de la regulación vigente, que son las siguientes: a) régimen común de todos los cuerpos de la Policía del País Vasco respecto a las reglas de ingreso, selección y bases comunes para la formación básica; b) centralización en la AVPE de los cursos de formación y periodos de prácticas.

En cuanto a los órganos de selección si se siguen los criterios del EBEP deberían quedar al margen completamente de toda influencia o interferencia partidaria, gremial o corporativa, asegurándose su máxima independencia. Atendiendo a lo expuesto cabría plantear bien que la AVPE se configurase expresamente como órgano especializado de selección, lo que ya es, o bien que dentro de la misma se crease un órgano especializado de selección permanente, con una cierta autonomía de actuación.

Además, por aplicación de la ley de igualdad entre hombres y mujeres, debería recogerse el principio de composición equilibrada entre mujeres y hombres en los órganos de selección, siempre que dispongan de capacitación, competencia y preparación adecuada, salvo que se justifique debidamente su no pertinencia. Añadiendo que se considera que existe una representación equilibrada cuando en los órganos de más de cuatro miembros cada sexo está representado al menos al 40 por cien; en el resto cuando los dos sexos están representados. Se trataría de incorporar a la LPPV el contenido del Artículo 60 del EBEP.

La configuración de la AVPE como órgano especializado de selección y las exigencias de imparcialidad de dichos órganos de selección, pueden resultar un acicate para que asuma un papel más activo en la gestión de los procesos selectivos de las policías locales, donde ahora se limita a participar en los mismos con un vocal.

Ello además conecta con los problemas específicos que plantean los procesos selectivos en las policías locales.

Lo habitual es que los aspirantes se planteen opositar al ramo de la seguridad pública y se presenten a todas las oposiciones de cuerpos policiales, oposiciones que están descoordinadas entre sí. Los opositores pueden adquirir plaza en alguna institución, que no sea para ellos la prioritaria, por razón geográfica o por las condiciones laborales, por lo que persistirán hasta moverse a otra cuando tengan oportunidad. Ello provoca que un ayuntamiento que ha invertido en la selección del funcionario tiene que reiniciar el proceso y mientras cubrir la vacante con interinos, y el funcionario que se mueve a otro ayuntamiento debe reiterar una formación (a salvo de convalidación) y periodo de prácticas que ya ha superado con anterioridad.

La descoordinación de las convocatorias de ingreso en las policías locales tiene colateralmente efectos en la dificultad de programación de los cursos básicos de ingreso en la AVPE. Cada proceso selectivo puede finalizar en fechas muy distintas, y no es factible iniciar un curso cada vez que termina un proceso selectivo, por lo que se acumulan los seleccionados en varios de ellos para impartirles un curso conjunto. De ello deriva demoras de meses

sin que los municipios pueden enviar a los aspirantes seleccionados a formarse, lo cual retrasa su futura incorporación laboral.

Por ello se plantea la posibilidad de que se realicen **convocatorias unificadas o por territorios históricos para la Administración local previa solicitud o encomienda** por parte de la Administración local a la AVPE. Con las convocatorias unificadas o comunes se evitarían las disfunciones expuestas, se racionalizarían costos selectivos y se acortarían los tiempos de los procesos selectivos, además de obligar a los candidatos a presentarse a una única oposición y no a varias con el riesgo de que una vez formados cambien de localidad.

Ligada exclusivamente a las policías locales se plantea la cuestión del nombramiento de **funcionarios interinos**, dado que tal figura no existe en la Ertzaintza.

La figura del funcionario interino en la policía local viene siendo recurrente y es empleada por los municipios para subvenir a necesidades puntuales de plantilla, de modo que muchos ayuntamientos la consideran imprescindible. Dicha figura ha tenido un refrendo jurisprudencial claro, si bien alguna sentencia más reciente del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, pendiente de casación, ha podido cuestionar su virtualidad.

Consideramos que no es posible desechar la posibilidad del nombramiento de funcionarios interinos atendiendo exclusivamente a la consideración de que se trata de puestos reservados a funcionarios de carrera debido a que sus funciones suponen ejercicio de autoridad. Ello evidentemente excluye la posibilidad de contratación laboral, pero es que precisamente los funcionarios interinos son aquellos que en casos de urgente necesidad deben suplir a los funcionarios de carrera en sus funciones. De la normativa general de los empleados públicos no se deduce la conclusión de la proscripción de una figura cuya desaparición supondría en muchos casos dejar sin servicio público a áreas enteras ante eventualidades en las plantillas.

Cuestión diversa es el problema que supone la formación requerida para cubrir bajas funcionariales de agentes de un instituto armado con personal interino. En este sentido el proyecto examina la posibilidad de garantizar la formación precisa al personal que vaya a ser nombrado como funcionario interino.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

- a) Modificar el art. 48 LPPV para regular en el sentido expuesto la composición de los órganos de selección, garantizando su imparcialidad, profesionalidad y especialidad y la representación equilibrada de mujeres y hombres. Y además para designar a la Academia Vasca de Policía y Emergencias como órgano permanente de selección especializado en los procesos selectivos de la Ertzaintza y en aquellos en que se le encomiende por las administraciones locales.
- b) Modificar el Art. 50.3 para regular la posibilidad de que la Academia Vasca de Policía y Emergencias realice a solicitud municipal convocatorias de ingreso delegadas y/o comunes para la policía local.
- c) Introducir un nuevo párrafo 5º al artículo 47 referente a la vinculación de las bases y las limitaciones de modificaciones de las bases de la convocatoria, previendo que cuando se trate de modificaciones del número de vacantes convocadas o de rectificaciones de errores materiales o de hecho, no será preceptiva la apertura de un nuevo plazo de presentación de solicitudes.
- d) Contemplar la posibilidad de realizar bolsas de trabajo para la formación por la AVPE de personas que puedan ser objeto de nombramiento como funcionarios interinos.

4.- Medidas de acción positiva a favor de las mujeres.

La presencia de mujeres en los cuerpos policiales es todavía muy reciente y alcanza unos porcentajes significativamente muy bajos en relación con otras esferas de la actividad laboral.

Un estudio sobre la situación de la mujer en la Ertzaintza elaborado con base a datos de 2011 revelaba que de una plantilla de 7.926 ertzainas, 829 eran mujeres, es decir un 10,46% de la plantilla (datos a 1 de marzo de 2011). A dicha fecha no existía ninguna mujer en las escalas facultativa y superior de la Ertzaintza. Tal desproporción se refleja sobre todo en las categorías superiores a la escala básica (con datos de 2010 de 872 agentes primeros sólo

53 son mujeres; de 188 suboficiales sólo 12 son mujeres; de 139 oficiales sólo 10 son mujeres, y no existían (entonces) mujeres en la escala ejecutiva).

A fecha de 30 de junio de 2015 de una plantilla activa de 7.709 personas en la Ertzaintza el 88,96% son hombres y el 11,04% son mujeres. El porcentaje de presencia de mujeres es disminuye a medida en que se asciende en la escala de mando, de forma que son hombres el 100% de los intendentes, el 94,03% de los comisarios y el 98,25% de los subcomisarios. Sólo 4 mujeres son comisarias y sólo una mujer es subcomisaria.

En el caso de las policías locales de 3.269 personas. 2.875 son hombres y sólo 394 son mujeres.

Las cifras son tan llamativas que cuestionan la efectividad del principio de igualdad de oportunidades y trato en el acceso a la función pública policial, pese a que no existan barreras legales que condicionen el acceso igualitario a dichos cuerpos.

Las causas de esta infrarrepresentación son varias:

a) Prácticas discriminatorias de la mujer en los primeros tiempos de la Ertzaintza: En la primera promoción de la Ertzaintza se prohibió la admisión al proceso selectivo de mujeres, y hasta la quinta promoción en 1985 se limitó su acceso a un cupo máximo. De este modo las mujeres tuvieron vedado el acceso a la Ertzaintza en la primera promoción de 700 funcionarios y en las siguientes limitado su acceso. Así en la 2ª promoción de 1.000 plazas sólo 100 podían ser cubiertas por mujeres; en la 3ª promoción sólo 60 plazas de 400 podían cubrirse por mujeres; y en la cuarta sólo 100 de 600. Por otra parte los requisitos de acceso vigentes en aquella época resultaban igualmente discriminatorios, singularmente en cuanto a los requisitos de estatura mínima, que exigían una altura para las mujeres superior a la media existente en la época en la población femenina. En definitiva, un cuarto de la plantilla actual se conformó antes de 1985 en condiciones que vedaban o restringían el acceso a mujeres a la plantilla.

b) Falta de motivación social derivada de estereotipos falsos: Persiste el falso estereotipo social sobre la vinculación de función policial y fuerza física varonil que determina que tales trabajos no serían propios de mujeres, aún cuando los expertos y la experiencia práctica nos digan lo contrario.. La supervivencia de estos mitos sociales deriva en parte de la tardía incorporación femenina a este sector laboral. E igualmente inciden otros factores ambientales derivados de la evolución de la imagen pública de la Ertzaintza, dado que durante las últimas décadas los medios de comunicación han enfatizado la imagen vinculada a la represión de la delincuencia y al acoso sufrido por los terroristas, lo que contribuye a consolidar la imagen del trabajo policial como algo arriesgado, estresante, sujeto a violencias, poblado de connotaciones masculinas, que soslaya buena parte de la realidad cotidiana del trabajo policial y no parece contribuir a acercar a potenciales aspirantes femeninas.

c) Examen de hipotéticos obstáculos indirectos en los procesos selectivos o la configuración del trabajo policial: El examen de las estadísticas sobre el rendimiento en las pruebas por hombres y mujeres no revela que las características del proceso selectivo y formativo dificulten su superación por las candidatas femeninas. No parece que tales requisitos y pruebas constituyan un sesgo que impida una verdadera igualdad de oportunidades para todos los participantes. Las mujeres obtienen mejores resultados que los hombres en las pruebas de personalidad y entrevista y, a la inversa, peores en pruebas físicas. Las mujeres no se presentan tanto como los hombres a cursos de ascenso o especialización, pero las que lo hacen los superan con éxito.

En cuanto a la vida laboral las concretas condiciones profesionales y las características del trabajo policial, con las singularidades que son inherentes a un instituto armado, no parece que sean consustanciales a un determinado sexo, ni que sean necesariamente desmotivadoras para las mujeres. Así, la legislación contempla excedencias, licencias y permisos destinados a la conciliación de la vida familiar con la laboral, y los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo mejoran las condiciones para la concesión de los permisos.

No obstante, en la distribución interna del trabajo policial si se advierte como existe una tendencia a que las mujeres realicen dentro de la Ertzaintza sobre todo funciones de planificación, coordinación, tramitación de procedimientos administrativos, investigación y gestión, más que otras de protección o de recursos operativos. No se trata necesariamente de una discriminación originada en decisiones de los mandos, sino frecuentemente en las decisiones personales de las funcionarias a la hora de optar en los sistemas de provisión de puestos por unas u otras unidades.

d) Infrarrepresentación femenina en los puestos de mando: La infrarrepresentatividad de la mujer en los escalones superiores de la Ertzaintza es una derivada de su escasa presencia en los niveles inferiores, dado que el acceso a la profesión policial por turno libre se realiza de ordinario en la categoría de agente.

Que en las escalas superiores existan muy pocas mujeres es consecuencia directa de tal circunstancia, y atendiendo a los porcentajes de hombres y mujeres presentes en cada escala, no se revela que exista una infrarrepresentación de la mujer mayor en los niveles de mando que en los inferiores. La promoción interna se rige los mismos principios de igualdad, mérito y capacidad que el ingreso por turno libre. Un funcionario o funcionaria puede promocionar por las diferentes categorías y escalas siempre que cumplan los requisitos de titulación y años de servicio requeribles y superen el correspondiente concurso-oposición y el periodo formativo correspondiente. En los procedimientos selectivos se discriminan determinadas pruebas a favor de las mujeres del mismo modo que en el ingreso por turno libre y se establece la referencia de la mujer en caso de igualdad de capacitación si está infrarrepresentada. Además el tiempo de permanencia en excedencia para el cuidado de hijos, permisos de maternidad o para la conciliación de la vida familiar, etc. puntúa como tiempo de servicios efectivamente prestados en la fase de concurso de méritos, con el fin de procurar la igualdad de oportunidades.

La conveniencia de incrementar el número de mujeres policías no deriva tanto de la consecución de los objetivos de las políticas de igualdad de género o de promoción de la condición social de la mujer, como de las propias necesidades de la organización policial.

En algunos países europeos se ha considerado que era imprescindible mantener una masa crítica de un 35% de mujeres en los cuerpos policiales para el correcto y eficaz ejercicio del servicio policial.

Existen tareas dentro del servicio policial para las cuales resulta determinante por su naturaleza la condición femenina de quien las ejerce. Así, por ejemplo, en el caso de tareas de investigación o infiltración en las que las circunstancias exijan un rol femenino para el éxito de la operación.

En otros casos la condición femenina puede resultar determinante o conveniente para evitar molestias o respetar la intimidad u otros derechos de la ciudadanía. Así, en la custodia y traslado de presas o detenidas; en la realización de registros, cacheos e intervenciones corporales a mujeres; en la atención a las víctimas de violaciones o víctimas de otras formas de violencia de género, etc.

En todos estos casos la escasez de mujeres en el cuerpo policial puede suponer, en ocasiones, un handicap para la policía.

Además, la presencia femenina se ha desvelado como un factor clave para el éxito de las metas comunitarias de la policía y manejar más adecuadamente los crímenes de violencia de género.

El número actual de mujeres funcionarias está lejos del porcentaje que sería óptimo para las necesidades del correcto y eficaz desempeño de los servicios policiales.. El número de funcionarias en el cuerpo no siempre garantiza la disponibilidad de funcionarias para realizar tales tareas.

Por todo ello, conviene recalcar que las medidas de acción positiva que se adoptasen para facilitar la incorporación de mujeres a la profesión policial no tratarían de cumplir simplemente objetivos propios de las políticas de igualdad, sino de subsanar las insuficiencias que plantea al servicio policial la escasez de mujeres policías, ya que un menor desequilibrio entre hombres y mujeres en los cuerpos policiales:

- a) Facilita el cambio de paradigma de la cultura policial interna (es decir, la comprensión de la policía como prestación pública al servicio de la ciudadanía y no como mera fuerza pública).
- b) Permite que ciertos cometidos relacionados con la atención a mujeres puedan realizarse por funcionarias (atención a víctimas del maltrato doméstico o víctimas de violaciones, cacheo de detenidas, etc.) con el fin de evitar situaciones embarazosas para aquellas.
- c) Permite la realización de tareas policiales en las cuales la condición femenina resulte indispensable (por ejemplo en caso de investigaciones policiales en las que el rol femenino sea decisivo para el éxito de la misma).

Hace unos años el Departamento de Interior incluyó dentro de los planes para igualdad de mujeres y hombres programas de actuaciones con el objetivo de incrementar la presencia de mujeres centrándose en la conciliación de la vida laboral y familiar; aplicación de baremos diferenciados por sexo en las pruebas físicas; y adecuación del material de dotación de la Ertzaintza a las políticas de género.

Y además promovió convocatorias de ingreso y promoción con reserva de parte de las plazas convocadas para mujeres. Las bases de tales convocatorias fueron anuladas por los tribunales por no existir norma con rango de ley que prevea tal reserva y ser contraria al derecho comunitario una norma legal que estableciese una preferencia automática e incondicional de la mujer. Las convocatorias establecían una reserva que implicaba una preferencia automática e incondicional al 50% de las plazas.

Desechada tal alternativa, lo cierto es que los poderes públicos están obligados a paliar tanto la ausencia real de igualdad de oportunidades, debido sobre todo a una discriminación histórica en los años ochenta, como a la persistencia de estereotipos que inciden en la motivación y aceptación social de las mujeres cara al trabajo policial. Además de que tal infrarrepresentación condiciona negativamente la eficacia de la prestación del servicio policial, que precisa de un número de mujeres mayor para ser plenamente efectivo.

Por todo ello, los poderes públicos deben adoptar las medidas adecuadas para remover los obstáculos que impiden la igualdad real de oportunidades y promover la presencia femenina al menos de modo que se cubran las necesidades objetivas del servicio policial. No se trata de un criterio de oportunidad, sino de una exigencia objetiva para el desempeño eficaz del servicio policial, y de una obligación constitucional y del Derecho Comunitario, que obligan a remover tales obstáculos (art. 141.4 del TCE (modificado por el Tratado de Ámsterdam, con objeto de subsanar la polémica generada tras la sentencia Kalanke) y art. 23 párrafo 2º de la Carta de Derechos Fundamentales de la UE del año 2000, así como art. 9 de la Constitución Española y artículo 11 de la Ley Orgánica de igualdad entre hombres y mujeres de 2007.

Entre el elenco de posibles actuaciones y reformas legislativas para afrontar este problema tenemos las siguientes:

- a) Combatir los estereotipos sociales visualizando, a través de campañas públicas específicas, la normalidad de la presencia de la mujer en la Ertzaintza en todas sus facetas y en igualdad de condiciones que el hombre. Dirigirse especialmente al público femenino en las promociones publicitarias destinadas a fomentar el reclutamiento (la participación en oposiciones) y divulgar la profesión policial en el ámbito de la educación secundaria, sobre todo entre mujeres.
- b) Realizar periódicamente estudios sobre el impacto de género en las pruebas de ingreso por turno libre y promoción interna en las distintas categorías y escalas de la Ertzaintza, con el fin de detectar hipotéticos sesgos en su realización o resultados que pudieran ser reveladores de la inadecuación del diseño de las pruebas (por ejemplo, si existiese una desproporción significativa entre candidatos hombres y mujeres en relación al número de aprobados).
- c) Realizar encuestas internas para evaluar el clima laboral de la organización, examinando especialmente los roles asignados a hombres y mujeres y la valoración y percepción intersubjetiva del trabajo de las mujeres en el cuerpo.
- d) Estudiar si la organización del trabajo policial pudiera actuar como factor disuasorio a la hora del reclutamiento o la promoción, y promover cambios para combatirlos, siempre que no perturben la naturaleza del servicio policial o promuevan la distinción de roles o tareas entre hombres y mujeres.
- e) Establecer medidas de acción positiva destinadas a favorecer la presencia de mujeres en los cursos de formación y especialización. Entre dichas medidas podrían plantearse: la tutoría u orientación en la carrera profesional dirigida especialmente a funcionarias; organizar los cursos de modo compatible con la conciliación de la vida familiar (evitando internados, etc.),...
- f) Establecer cuotas o reserva de un porcentaje de los puestos convocados en ingreso o promoción a mujeres.
- g) Reservar la cobertura de ciertos puestos de trabajo a mujeres cuando tal condición constituyese un requisito profesional esencial y determinante atendiendo a la naturaleza de las funciones a realizar o a las circunstancias en que deban desempeñarse.

La adopción de la mayor parte de las medidas enumeradas no precisa de reforma legal alguna, pero si requeriría de un apoyo legal específico la implantación de las dos últimas, en el caso de que resultarán jurídicamente viables.

Respecto a la reserva de ciertos puestos a mujeres consideramos que en el caso de la policía parece difícil encontrar puestos o plazas, o incluso funciones en las que el sexo constituye un aspecto determinante, lo mismo que no es justificable que el ejercicio de tareas que implican especial fuerza física o peligrosidad queden excluidas del personal femenino. Quizá en ciertas circunstancias pudiera resultar preferible que algunas concretas tareas tales

como la intervención con víctimas de delitos sexuales o de violencia de género o el cacheo de detenidas se realizasen por personas del mismo sexo, para facilitar la confianza y tranquilidad de víctimas o detenidas, pero ello no puede constituirse en un imperativo determinante de tal reserva (el sexo no sería esencial o determinante), ni alcanzaría para definir los cometidos de un puesto de trabajo, al tratarse de algo circunstancial.

En caso de que se lograsen individualizar puestos de trabajo susceptibles de su desempeño sólo por mujeres, cabría considerar si con ello no se estaría fomentando la estanqueidad de las mujeres que optasen a los mismos dentro del cuerpo policial, dificultando su promoción y ascenso, con el riesgo además de que se tratase de puestos de carácter más administrativo o subalterno con respecto a los roles que conforman el tronco común de la carrera policial.

Por lo tanto, no se aprecia ni la posibilidad legal, ni la oportunidad de identificar y reservar puestos de trabajo en la Ertzaintza reservados a mujeres.

En cuanto a la configuración de cuotas, tal referencia puede incluir tanto las cuotas estricto sensu, es decir, la reserva incondicional y absoluta de determinados puestos a mujeres (cuota rígida), como lo que no pasa de ser una preferencia de trato ante igual o semejante capacitación (cuotas flexibles o con cláusula de apertura).

Desde la perspectiva del Derecho constitucional español, los principios de mérito y capacidad no impiden que el legislador pueda incorporar criterios de diferenciación si están justificados y son proporcionales y además se contienen en una norma con rango de ley formal, exigencia derivada de la reserva de ley para regular el estatuto funcional.

El artículo 11 de la Ley Orgánica de igualdad entre hombres y mujeres de 2007 prevé la adopción de medidas de acción positiva para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho entre hombres y mujeres, con las siguientes características siempre que sean medidas específicas, temporales, razonables y proporcionadas.

Tales características son comunes a las exigencias planteadas desde la jurisprudencia comunitarias. La jurisprudencia comunitaria en esta materia tiene como hilo conductor las siguientes sentencias del TJCE: C- 450/93 caso Kalanke 17-10-1995; C-409-95, caso Marschall, 11-11-1997; C-158-97, caso Badeck 28-3-2000; C-407-98, caso Abrahamsson 6-7-2000. C-476/99 caso Lommers de 19-3-2002,... Todas ellas anteriores al cambio de enfoque del Tratado de Ámsterdam y a la modificación de la Directiva 76/207/CEE, que contemplaba la posibilidad de adoptar medidas de acción/discriminación positiva como una excepción a la regla general del tratamiento igualitario. Es decir, antes de que se "constitucionalizasen" a nivel comunitario las acciones positivas a favor de las mujeres y se incentivase su adopción.

En resumen, a día de hoy, la jurisprudencia comunitaria se sostiene sobre los siguientes basamentos:

La acción positiva se entiende como excepción, precisa y limitada a autorizar medidas que, aunque sean discriminatorias en apariencia, estén destinadas efectivamente a eliminar o a reducir las desigualdades de hecho que puedan existir en la realidad de la vida social.(Comisión contra Francia, C-312/86, de 25 de octubre de 1988, pt 15).

Dichas medidas positivas pueden autorizar medidas nacionales en materia de acceso al empleo que, favorezcan especialmente a las mujeres a fin de mejorar su capacidad de competir en el mercado de trabajo y desarrollar una carrera profesional en pie de igualdad con los hombres." (Kalanke, C-450/93, de 17 de octubre de 1995, ap 19).

Conforme a esta jurisprudencia igualdad o equivalencia de capacitación no supone igualdad de oportunidades en la promoción de la mujer habida cuenta de los prejuicios, roles, y estereotipos sexistas que pueden condicionar el ingreso.

Una diferencia de trato resultaría discriminatoria si no tuviese una justificación objetiva y razonable, es decir, si no persigue un "objetivo legítimo" o si no hay una razonable relación "de proporcionalidad entre los medios empleados y el objetivo que se persigue.

El principio de proporcionalidad, que exige que las excepciones deban permanecer dentro de los límites de lo adecuado y necesario para alcanzar el objetivo perseguido y que el principio de igualdad de trato se concilie en la medida de lo posible con el objetivo así perseguido "(Lommers, C-476 / 99, de 19 de marzo de 2002, pt 39).

La proporcionalidad de la medida de acción positiva se puede analizar atendiendo a la situación inicial de infrarrepresentación, sus causas y el desequilibrio que supone; el objetivo o finalidad de la medida (eliminar o

reducir las desigualdades de hecho que puedan existir en la realidad social) y la proporcionalidad entre los medios y el fin, que implica un equilibrio de los beneficios de la acción positiva en la promoción de la igualdad para las mujeres frente a los costos impuestos a otros individuos.

Los pronunciamientos judiciales hasta la fecha conocidos nos dan ciertas pautas sobre cómo interpretar este requisito:

- No cabe una preferencia o prioridad automática y absoluta. Es decir, veda las llamadas cuotas rígidas, entendiendo como tales aquellas que establezcan una preferencia absoluta, automática e incondicional en favor del sector infrarrepresentado, de modo que la pertenencia a tal grupo resultaría determinante de la preferencia sobre otros.

- No debe ser una preferencia o prioridad excesiva.

- Si cabe si es una preferencia o prioridad flexible- Las llamadas cuotas flexibles serían aquellas en las que la preferencia no debe ser otorgada de forma automática, sino que debe permitir también una excepción "individualizada" al criterio preferencial, como tal legítimo. Este tipo de cuotas podría ser proporcionado cuando existiese una cláusula de apertura, de modo que, si bien se da un trato preferencial al candidato perteneciente al sexo infrarrepresentado, ello sólo procede a condición de que los candidatos tengan méritos equivalentes o casi equivalentes, y de que las candidaturas sean objeto de un examen objetivo donde se tenga en cuenta la situación personal individual de cada candidato. Es decir, que la preferencia por la mujer, no impide que el candidato masculino presente «motivos particulares que inclinen la balanza a su favor».

En igualdad de méritos, se podrá optar lícitamente por la candidata femenina para la consecución de tales objetivos del plan de igualdad y no se oponga a ello ningún motivo de rango superior, como puedan ser la concurrencia con otras preferencias de empleo o promoción (retorno al tiempo completo cuando la transformación a tiempo parcial estuvo motivada por causas familiares, minusválidos, voluntarios del servicio militar, etc..)

Sin embargo, dicha doctrina dista de ser rotundamente clarificadora. Por un lado, se trata de una doctrina conformada antes de la positivación de las medidas de acción positiva con el Tratado de Ámsterdam y las modificaciones de la Directiva 76/207/CEE, conforme a cuyos cambios pasan tales medidas de resultar una excepción a ser un principio orientador de las políticas públicas. En segundo lugar, porque el propio Tribunal de Justicia entiende legitimado en el caso Badeck un sistema de cuota rígida cuando se trata del acceso a actividades formativas. Y, en definitiva, porque las sentencias citadas se pronuncian sobre casos y legislaciones concretas, que no necesariamente pueden prejuzgar el veredicto judicial en otros casos con medidas y justificaciones de la proporcionalidad distintas.

En conclusión, los parámetros de la legitimidad constitucional y comunitaria de las medidas de acción positiva serían los de legalidad (previsión en ley formal); objetividad (motivación en la infrarrepresentación y la necesidad de una masa crítica de mujeres); proporcionalidad (que la medida no sea excesiva y sea adecuada para conseguir el objetivo perseguido); temporalidad.

A la vista de lo expuesto se plantea una modificación de la LPPV que consistiría en arbitrar medidas de acción positiva a favor de las mujeres en procedimientos selectivos por turno libre que implicarían la preferencia de la candidata mujer frente al hombre en determinadas circunstancias, de un modo compatible con los parámetros exigibles en la jurisprudencia comunitaria europea de previsión legal, proporcionalidad y razonabilidad.

En este sentido, la medida se prevé en una norma con rango de ley formal.

Es razonable ya que limita su alcance al ingreso por turno libre y trata de no sólo de paliar una discriminación fáctica histórica, sino por las propias exigencias de una masa crítica de mujeres para la eficaz prestación del servicio policial.

Resulta proporcionada porque la prioridad se aplica de un modo subsidiario y restringido, garantizando siempre una cierta equivalencia de capacitación entre la candidata elegida al aplicar la prioridad y el candidato postergado.

Y además se trata de una medida excepcional por su temporalidad, ya que dejará de aplicarse cuando la presencia femenina alcance el 33% en el cuerpo, escala y categoría correspondiente.

Este tipo de medida no tiene como objetivo la paridad de sexos, sino alcanzar al menos una masa crítica de presencia femenina (un 33%).

Además se contempla la elaboración de planes de promoción de la igualdad en los cuerpos policiales para garantizar la igualdad de oportunidades para las mujeres y los hombres en el ingreso y la carrera profesional, los cuales además de prever medidas específicas en favor de las mujeres para corregir situaciones patentes de desigualdad de hecho, establecerían para el periodo de planificación, el porcentaje de mujeres en la plantilla policial al que se pretenda llegar para corregir la infrarrepresentación e incrementar la eficacia policial.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

a) Promover la presencia equilibrada de mujeres y hombres en el servicio público de seguridad y a elaborar planes de promoción de las mujeres en los cuerpos policiales (tanto en relación al acceso como a la carrera profesional), en los cuales se establecerá el porcentaje de mujeres en la plantilla policial al que se pretenda llegar en el periodo de planificación para corregir la infrarrepresentación de las mujeres, así como para incrementar la eficacia policial.

b) Contemplar que los procedimientos selectivos de ingreso por turno libre se determine el número de plazas que deberían cubrirse con mujeres para cumplir con el objetivo previsto en el plan de promoción (nunca superior al 40% de las plazas convocadas y en ausencia de plan no inferior al 25%.)

Si el porcentaje preestablecido no se alcanzara, se dará preferencia a las candidatas mujeres sobre los candidatos masculinos hasta cumplir el objetivo perseguido siempre que:

- Exista una equivalencia de capacitación determinada por la superación de las pruebas y ejercicios de la fase de oposición del sistema electivo y ninguna de las candidatas mujeres seleccionadas por aplicación de esta preferencia tenga un diferencial de puntuación en las fases de oposición y, en su caso, de concurso, dependiendo el sistema selectivo, inferior al quince por ciento frente a los candidatos masculinos que se vieran preteridos

- No concurra en el candidato masculino un motivo legal que justifique la no aplicación de la medida como la pertenencia a otros colectivos con especiales dificultades para el acceso al empleo

Esta medida de acción positiva es temporal en tanto no exista en el cuerpo, escala y categoría a que se refiera la convocatoria del proceso selectivo una presencia igual o inferior al 33% de funcionarias mujeres.

c) Eliminar obstáculos a la promoción de las mujeres funcionarias previendo la posibilidad de promocionar estando en situación de excedencia por cuidado de hijos o de excedencia por violencia de género, así como contabilizando a estos efectos como tiempo de servicios efectivos los derivados del tiempo de disfrute de permisos permisos de maternidad y paternidad y baja por embarazo.

5.- Estructuración y ordenación del empleo público.

a) Sistema de carrera y sistema de puestos.

La legislación sobre función pública ha oscilado entre dos sistemas: el de carrera y el de puestos. El sistema de carrera se estructura en cuerpos funcionariales, mientras que en el sistema de puestos lo hace atendiendo a puestos singularizados de trabajo. La normativa estatal a partir de 1984. y la vasca en la LFPV, optaron por un sistema mixto que, aunque pivotaba sobre el puesto de trabajo, mantenía los cuerpos y escalas funcionariales.

La LPPV vigente configuró un sistema mixto con elementos propios del sistema de carrera y del de puestos próximo al régimen a la función pública general. Así eliminaba el escalafón y lo sustituía por la relación de puestos de trabajo cuya provisión se realiza mediante concurso o libre designación atendiendo a criterios de mérito y capacidad (no sólo a la mayor antigüedad).

No obstante, en la Ertzaintza tiene más peso la agrupación en escalas y categorías que el puesto de trabajo, si lo comparamos con los funcionarios de Administración General, dado que el sistema de carrera administrativa en la

Ertzaintza se vincula, sobre todo, a la categoría. Hasta el punto de que buena parte de las retribuciones están vinculadas precisamente a la categoría y no al puesto.

En la función pública vasca la pertenencia a cuerpos y escalas es transcendente sobre todo a efectos de ingreso y de promoción interna vertical, mientras que las cuestiones referentes a la provisión y promoción interna horizontal, determinación del grado personal, así como a las retribuciones guardan relación con el puesto de trabajo. En el caso de la Ertzaintza la regulación de las escalas y categorías tiene consecuencias en cuanto: a) los requisitos de acceso; b) las funciones y tareas dentro de la estructura jerárquica; c) la promoción interna; c) la retribución (ya que se vincula al grupo de titulación o a la categoría tanto en las básicas como en parte de las complementarias: complemento de destino).

Por el contrario el puesto de trabajo tiene consecuencias en: a) los requisitos para su provisión (también vinculados a la escala y categoría ordinariamente, salvo que se abran a varias); b) la movilidad y provisión; c) el complemento específico (el complemento de destino retribuye la categoría). En la Ertzaintza no existe el grado personal.

Además hay diversos factores que explican cómo en la práctica han pervivido algunas de las características propias del sistema de carrera.

Por un lado, la escasa diversificación de los puestos de trabajo a diferencia de la multiplicación de puestos existente en la función pública general, que debió ser reconducida mediante la configuración de puestos tipo. En el caso de la Ertzaintza existe un número limitado de puestos tipo.

En el grueso de la organización dedicada a seguridad ciudadana en las comisarías, los puestos son, en general, de cobertura indistinta, no teniendo mayor especificidad en cuanto a requisitos de acceso que los referentes a la categoría o en su caso el perfil lingüístico, ni existiendo diferencias en cuanto al grado personal (no existe) y correspondiendo a todos ellos una remuneración semejante. Además dichos puestos son genéricos para el conjunto de comisarías.

La diferenciación entre puestos deriva, en consecuencia, de la categoría o la especialización exigible para su desempeño. E igualmente de las condiciones laborales en cuanto a turnos, jornadas, cadencias, de las cuales pueden derivar diferencias retributivas.

La relativa ausencia de singularización de los puestos de trabajo implica que la carrera profesional no se rige, como regla general, por la movilidad entre puestos (a salvo de la geográfica que permita acercarse al lugar de residencia de origen), sino por el sistema de carrera (promocionar de categoría o promocionar a través de la previa especialización).

En la Ertzaintza, conforme al actual esquema, la carrera profesional real se produce mediante el acceso a categorías superiores o a especialidades, no a través de la movilidad entre puestos.

En la policía local las posibilidades de carrera profesional son todavía más cortas dado que la movilidad horizontal es prácticamente inexistente (a salvo de la posibilidad de arbitrar permutas o que se abriesen las relaciones de puestos a personal procedente de otros cuerpos policiales a fin de que pudieran participar en los correspondiente concursos de traslados) y la movilidad vertical está constreñida por el aplanamiento de la estructura de mando existente en tales cuerpos (dado que todos los puestos, incluso los de jefatura, se confinan en muchos cuerpos locales en un mismo grupo de clasificación).

b) Grupos de clasificación.

La regulación de los grupos de clasificación es común a la regulación funcional general; es el nivel de titulación académica exigido para el acceso el que determina el grupo de clasificación de los cuerpos y escalas.

En 1992 cada escala correspondía a un grupo de titulación distinto (lo cual daba sentido a la escala): A (escala superior), B (escala ejecutiva), C (escala de inspección), D (escala básica).

En la actualidad la Ertzaintza se estructura en cuatro escalas, de las cuales dos pertenecen al grupo C (subgrupo C1) y las otras dos al grupo A (subgrupos A1 y A2). La reclasificación del grupo D en grupo C (ahora C1) acható la virtualidad de la diferenciación en escalas. Pero la nueva regulación de los grupos de titulación universitaria ha

unificado a los antiguos grupos A y B en un mismo grupo al que se exige una misma titulación de grado universitario.

Ello demuestra la diferencia de la agrupación de los funcionarios en la LPPV y la función pública general.

En la Policía del País Vasco el cuerpo no viene determinado por la titulación, dado que abarca toda la organización. Si están más vinculadas al grupo de titulación las escalas, aunque no del todo, ya que diversas escalas pertenecen al mismo grupo de titulación. Y sobre todo las categorías vienen determinadas, además de por el grupo de titulación, por las funciones y el modo de acceso. Es decir, escalas y categorías son modos de agrupación del funcionariado en la línea jerárquica vinculadas tanto a la titulación como al acceso (promoción, ya que se promociona de categoría a categoría).

En el caso de las policías locales no existen las escalas superior y ejecutiva, sino una escala técnica que abarca las categorías de intendente, comisario y subcomisario y sólo se puede crear en municipios de más de 100.000 habitantes. La categoría de intendente (grupo A1) sólo se puede crear en municipios de más de 300.000 habitantes y al menos 400 funcionarios. Ello implica que en la mayoría de cuerpos de policía local toda su estructura profesional se integran en el subgrupo de clasificación C-1, pudiendo a día de hoy llegar a ostentar la jefatura de un cuerpo con más de 50 funcionarios alguien que dispusiese sólo de graduado escolar (a la vista de la reclasificación operada en 2007).

c) Escalas y categorías.

En el caso de la Ertzaintza en la actualidad existen 4 escalas: básica, inspección, ejecutiva y superior. El acceso al cuerpo se realiza desde la categoría de agente de la escala básica bastando el graduado escolar o ESO hasta la fecha, si bien con el nombramiento como funcionario de carrera se les reclasifica en el subgrupo C1. Ello permite ascender por promoción interna por la escala básica y la escala de inspección.

Para el acceso a las escalas ejecutiva y superior se exige titulación universitaria, si bien existen cursos de habilitación capacitante. En teoría la ley permite acceder al cuerpo por turno libre a la categoría de subcomisario pero nunca se ha materializado, de modo que lo acostumbrado es que quienes lleguen a los más altos puestos de responsabilidad en el cuerpo hayan pasado por todas las categorías y escalas a lo largo de su carrera profesional.

La LPPV prevé la estructura profesional de la totalidad del cuerpo, incluyendo la escala superior, e igualmente prevé que los puestos que requieran especial responsabilidad o dirección podrán ser reservados para su provisión por libre designación.

En la actualidad los puestos de jefatura de división, así como los de jefatura de las principales unidades están provistos por libre designación, dándose la particularidad de que para algunas categorías todos los puestos de la organización son de libre designación.

La **cobertura de mandos** en la Ertzaintza ha venido históricamente determinada por la aplicación de la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía que determinaba que transitoriamente sus mandos se designarían entre jefes y oficiales de las fuerzas armadas y cuerpos de seguridad del Estado.

La disposición transitoria décima de la LPPV prevé que la cobertura de mandos de la Ertzaintza se producirá de conformidad con lo acordado al respecto por la Junta de Seguridad con fecha 29-8-1990. y añade que en cuanto a la vigencia de esta disposición transitoria, se estará a lo dispuesto en la Resolución de 5-4- 1990, de la Comisión de Instituciones e Interior del Parlamento Vasco, sobre los criterios del Parlamento para el desarrollo del Estatuto en materia de Policía Autónoma. A día de hoy resulta pacífica la pérdida de vigencia de dicho régimen transitorio, una vez concluido el despliegue territorial de la Ertzaintza, tal y como ha sido interpretado por el Tribunal Superior de Justicia del País Vasco. Por ello, con ocasión de la modificación de la LPPV no resultaría inapropiado expurgar de la misma este régimen transitorio caduco.

Por otra parte los puestos reservados a la categoría de superintendente son un número muy reducido, tanto que difícilmente justifica el mantenimiento de una categoría funcional específica y diferenciada respecto del resto de plazas de la escala superior a la cual se le exige la misma capacitación y titulación en su conjunto. Se trata con más propiedad de puestos de trabajo que de una categoría profesional.

Su configuración como categoría profesional objeto de promoción interna corre el riesgo de esclerotizar al cuerpo ante la ausencia de un número de candidatos suficiente para cubrir los puestos más altos de la organización requeridos de una relación de confianza superior a cualquier otro puesto en la organización.

Por lo tanto sería apropiado desligar la figura del superintendente de las categorías profesionales a las que se accede por promoción interna, configurándolos como puestos de trabajo singularizados que podrían ser provistos por cualesquiera funcionarios de la escala superior (intendentes). Lo cual por otra parte es lo que venía sucediendo pero en comisión de servicios a superior categoría hasta la fecha.

En el caso de las **policías locales**, como se ha dicho, la regulación actual supone que en la mayor parte de municipios exista un aplanamiento total de la estructura funcional y que los puestos de jefatura deban ser cubiertos por personal, que puede tener la misma titulación requerida para el ingreso como agentes de la escala básica, esto es, con graduado escolar.

Por ello se propone unificar las escalas y categorías existentes en la Ertzaintza y las policías locales, para facilitar la movilidad interadministrativa.

Lo cual no quiere decir que tengan que existir todas las escalas y categorías en todos los cuerpos locales. La regulación debería introducir elementos que permitan el dimensionamiento de las plantillas locales y sus estructuras de un modo razonable a sus funciones, al tamaño poblacional y a la equivalencia con estructuras semejantes en la Ertzaintza.

La propuesta sería:

- Unificar escalas y categorías en la Ertzaintza y las policías locales
- Permitir la creación de la categoría de intendente de la escala superior categoría de intendente en entidades de población superior a 150.000 habitantes y más de 200 funcionarios en el cuerpo (capitales de TTHH)
- Fijar la categoría precisa para ostentar la jefatura del cuerpo en los diversos cuerpos policiales atendiendo a la población local o al número de funcionarios del cuerpo. De este modo se asegura que en todos los casos existirá un mínimo de escalonamiento jerárquico.

d) Especialidades.

La especialidad son los conocimientos específicos exigidos para el ejercicio de determinadas funciones. Es un requisito para el acceso a puestos con especialidad y requiere estar en posesión de un curso de especialización específico o de determinadas titulaciones.

Puede conllevar un compromiso de permanencia, lo cual garantiza la rentabilización para la Administración de la formación recibida con el curso de especialidad. E igualmente puede implicar la necesidad de la superación periódica de pruebas selectivas de actualización.

La especialidad así entendida nunca es un mérito, sino un requisito del puesto o de determinadas funciones. Otra cosa es que el curso de especialidad pueda valorarse como mérito en otras convocatorias para las que no es requisito. O que, a falta de personal con especialidad puedan cubrirse transitoriamente dichos puestos con personas que carezca de ella en comisión de servicios.

La LPPV vigente, si bien da por hecho que pueden existir puestos con especialidad y requisitos de máxima o mínima permanencia, no contempla una regulación clara de la figura, la cual si se regula en los reglamentos de selección y formación y en el de provisión de puestos. Sería conveniente que la ley contemplase los rasgos básicos de la figura aunque la misma sea desarrollada reglamentariamente.

En la actualidad se disocian las convocatorias del curso de especialidad y las de provisión de puestos, si bien número de alumnos admitidos en el curso de especialidad se calcula y convoca atendiendo al número de vacantes existentes con requisito de especialidad, incrementado atendiendo a las necesidades previsibles para la prestación del servicio atendiendo a la posible movilidad, bajas y jubilaciones, cambios organizativos, necesidades sobrevenidas, etc.

El que la convocatoria de los cursos de especialidad no se vincule a procedimientos de provisión de puestos conlleva la necesidad de que una vez concluido el curso no quepa la asignación de los aprobados a destinos con especialidad salvo con carácter forzoso, a menos que medie una convocatoria de provisión (sea concurso o comisión de servicios voluntaria).

Podría ser adecuado vincular las convocatorias del curso de especialidad y las de provisión de puestos por razones de eficiencia y racionalidad organizativa y sin perjuicio de que sea factible convocar un curso con más alumnos que vacantes con requisito de especialidad.

Igualmente parece preciso llevar a la norma legal o reglamentaria la regulación sobre el compromiso de participación en los procedimientos de provisión de quienes ostenten una especialidad y el cómputo de su plazo, de modo que tales compromisos sean proporcionados y no obstaculicen la carrera profesional del funcionario.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

a) Se unifican las escalas y categorías en la Policía del País Vasco: básica: agente y agente primero (C1), inspección: suboficial y oficial (C1), ejecutiva: subcomisario y comisario (A2) y superior: intendente.

b) En la Ertzaintza los cambios principales son los siguientes:

- Los más altos puestos de la cadena de mando de la Ertzaintza (actuales superintendentes) pasan a ser provistos por el sistema de provisión de puestos ordinario entre el personal funcionario de la escala superior, sin necesidad de acudir a los procedimientos de promoción interna.

- Se incorpora un nuevo artículo 43 relativo a la regulación del régimen de las especialidades en la Ertzaintza para tareas con conocimientos específicos. El acceso a las mismas se realiza mediante la realización de un curso de especialización, pudiendo exigirse titulaciones o conocimientos concretos. La especialidad supone un compromiso de permanencia y superación pruebas de actualización para seguir en la especialidad, en su caso. En la regulación que se da en otros preceptos a la provisión de puestos con especialidad, además de la exigencia de mínima permanencia en el puesto, se contempla la posibilidad de convocatorias conjuntas en las que se vincule el acceso al curso de especialización y su aprobación al otorgamiento inmediato de comisiones de servicio voluntarias en vacantes existentes con especialidad.

- Se suprimen las referencias al grado personal dado que en la Ertzaintza desde la reforma de 1997 tal grado personal carece de sentido y consecuencias, dado que el complemento de destino se vincula a la categoría y no a la atribución a cada puesto de trabajo de un grado. Debe considerarse que en el proyecto de ley de empleo público desaparece tal concepto. Todo ello, sin perjuicio, de la nueva regulación del grado de desarrollo profesional.

c) En las policías locales:

- Se unifican las escalas y categorías existentes en la Ertzaintza y las policías locales, para facilitar la movilidad interadministrativa y sin que ello implique que tengan que existir todas las escalas y categorías en todos los cuerpos locales.

- La categoría de intendente (y en consecuencia la escala superior) sólo podrá existir en las capitales (población superior a 150.000 habitantes y más de 200 funcionarios en el cuerpo).

- La jefatura del cuerpo de policía local deberá corresponder a la categoría que proceda en función de la población local o el número de funcionarios del cuerpo. Lo cual asegura un mínimo de escalonamiento jerárquico que impida del aplanamiento actual, en el que a salvo de las capitales y algún otro municipio, en el resto la cúspide del cuerpo policial y el resto de los funcionarios pertenecen al grupo C-1.

- El Gobierno Vasco establecerá reglamentariamente los criterios de proporcionalidad entre las diferentes categorías de los cuerpos de Policía Local atendiendo a la población y características de cada localidad.

6.- Provisión de puestos.

a) En general.

La provisión de puestos se regula en los arts. 64 al 73 de la LPPV y en el Reglamento de Provisión de Trabajo de los Funcionarios de los Cuerpos de Policía del País Vasco, aprobado por Decreto 388/1998, de 22 de diciembre y modificado en distintas ocasiones.

El concurso constituye el sistema normal de provisión y la libre designación resulta excepcional. Existe además una limitación legal en cuanto al porcentaje de los puestos que pueden proveerse por libre designación.

Además existen otras formas de provisión excepcionales tales como:

- La movilidad por cambios de adscripción de puestos de trabajo;
- La comisión de servicios para la provisión temporal de puestos de trabajo (en la misma categoría o en otra distinta de la misma escala o la inmediatamente superior);
- La adscripción forzosa de quienes tengan cursos de especialización a plazas con especialidad;
- Las comisiones de servicios forzosas;
- La comisión de servicios por atribución temporal de funciones; y
- La adscripción provisional en los casos legalmente previstos.

A diferencia de lo que acontece con la administración general de la Comunidad Autónoma los procedimientos de provisión de puestos ordinarios tanto por concurso como por libre designación son frecuentes en la Ertzaintza y su realización suele ser bastante eficaz en tiempos y resultados, lo cual no excluye la existencia de la conflictividad judicial aparejada normalmente a tales procesos.

Dicha conflictividad puede derivar no tanto de las convocatorias como de los requisitos de los puestos o su forma de provisión (discusión sobre si deben proveerse por concurso o libre designación y su motivación), la baremación de méritos o el desarrollo del proceso selectivo. Todos estos aspectos afectan más a la acción administrativa que a la propia regulación legal.

b) Limitaciones de la provisión de puestos como elemento de promoción vertical.

A través de los procedimientos de provisión de puestos se instrumenta el derecho a la promoción vertical de los empleados públicos en la administración general. En la Ertzaintza los efectos de la provisión de puestos en la carrera profesional son diferentes en la práctica debido a que tal carrera se instrumenta más mediante el ascenso a categorías superiores que mediante los puestos de trabajo a los que se les adscriben.

La provisión de puestos se conecta sobre todo con la movilidad geográfica de los funcionarios a la hora de acercarse a sus lugares de residencia, a salvo de la provisión de puestos con especialidad. Pese a que la ley pivota sobre un sistema de puestos y elimina el escalafón por antigüedad sustituyéndolo por la meritación de la experiencia y conocimientos, lo cierto es que la baremación ha conservado la preponderancia de la antigüedad sobre otros méritos, dado que se evalúa tanto la mera antigüedad como el trabajo desarrollado en términos estrictamente temporales, constituyendo el factor temporal en el elemento determinante de la puntuación del concurso.

De lo cual cabe deducir que en la práctica subsiste la importancia de la “promoción” de ingreso anudado a otras peculiaridades en el desarrollo histórico de la Ertzaintza: el despliegue territorial progresivo, el origen demográfico de los funcionarios, y la movilidad geográfica como elemento central de la carrera administrativa policial.

La carrera administrativa en la Ertzaintza para la mayor parte de los funcionarios se reduce a lograr con el tiempo un puesto de trabajo lo más cerca posible de sus lugares de residencia, dado que las posibilidades de promoción interna pueden estar limitada para muchos funcionarios tanto porque siempre será limitado el número de plazas en las categorías superiores, como porque para promocionar es imprescindible poseer la titulación académica requerida (aunque se pueda suplir por cursos de capacitación de la Academia).

Las posibilidades de movilidad horizontal dentro de la categoría son limitadas ya que el número de puestos y especialidades es corto, ya que prima la polivalencia, y además la movilidad no implica siempre, precisamente por ello, un aumento retributivo, al anudarse las retribuciones básicas y parte de las retribuciones complementarias

(complemento de destino o categoría y complemento específico general) a la titulación y a la categoría, y no al puesto.

A todo lo dicho hay que añadir el factor demográfico apuntado y el histórico relacionado con la progresividad del despliegue territorial.

Para muchos ertzainas su carrera profesional como funcionarios de carrera comienza con su adscripción provisional en destinos de Gipuzkoa, donde ocuparán los destinos que dejan funcionarios de promociones anteriores. Y en los siguientes años, por medio de procedimientos de provisión de puestos, conseguirá progresivamente acercarse a áreas geográficas más cercanas a su localidad de residencia o de origen.

Tal mecánica se ha impuesto de tal modo en la organización, que es común hablar de las áreas geográficas que corresponden a cada promoción, de modo que se sobreentiende entre el cuerpo que a cada funcionario le corresponde el derecho de tener un destino en el área geográfica en la que “está” su promoción.

c) El recurso a las comisiones de servicio.

El recurso a las comisiones de servicio se configura en la LPPV como un mecanismo excepcional y temporal, pero sin embargo es utilizado con habitualidad por las administraciones por diversos motivos.

En el caso de la Ertzaintza ha sido habitual que exista un desfase entre las dotaciones previstas en la relación de puestos de trabajo y las dotaciones reales en cada una de las unidades debido a que la provisión de parte de la estructura de mando se había de realizar con funcionarios habilitados en comisión de servicios que no perdían sus plazas en propiedad, dado que no había funcionarios suficientes en las categorías superiores.

Ello provoca que haya funcionarios que no resulten adjudicatarios de puesto alguno en los procedimientos de provisión ordinarios por estar cubiertos todos los puestos de su categoría y puedan permanecer tiempo en adscripción provisional o en diferentes comisiones de servicio.

Por ello cada vez que existe algún movimiento de personal en la organización modificando las dotaciones operativas de cada unidad, es precisa la sucesiva cobertura de todas las resultas que genera mediante convocatorias de comisiones de servicios que aseguren la dotación operativa de cada unidad hasta la resolución de una nueva convocatoria ordinaria de provisión de puestos.

Igualmente mientras no ha existido suficiente personal con las especialidades requeridas se han debido cubrir tales plazas con personal en comisión de servicios.

En su momento se consideró la oportunidad de configurar unidades policiales operativas a las que adscribir en comisión de servicios a funciones personal temporalmente para subvenir necesidades concretas sin tener que crear las dotaciones correspondientes. La generalización de tales comisiones a funciones en algunas unidades que acabaron siendo estructurales dio pie a controversias judiciales, considerando algunas sentencias que no se motivaba el presupuesto de la comisión de servicios. La última relación de puestos ha aflorado las plazas reales de tales unidades.

En otro orden de cosas, cabría eliminar del art. 66 LPPV la referencia a quienes se encuentren en situación de incapacidad permanente total que derive de accidente de trabajo, dado que carece de sentido ya que quien esté en incapacidad permanente total debería estar jubilado.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

- a) Se unifican las escalas y categorías en la Policía del País Vasco: básica: agente y agente primero (C1), inspección: suboficial y oficial (C1), ejecutiva: subcomisario y comisario (A2) y superior: intendente.
- b) Eliminación de la referencia a la incapacidad permanente total en referencia a la preferencia de personal en segunda actividad en la provisión de puestos susceptibles de desempeño por tales, dado que en tal caso estarán jubilados. (Artículo 66).
- c) La regulación de la provisión de puestos con requisito de especialidad, ya examinada más arriba. (Artículo 68 bis).

7.- Promoción interna y carrera profesional.

a) En general.

La carrera profesional es “*el conjunto ordenado de expectativas de ascenso y expectativas de progreso profesional que se les ofrecen dentro de la Administración en que prestan sus servicios, conforme a los principios de igualdad, mérito y capacidad*”. Y tiene tanto una dimensión “*subjetiva*”, como derecho del funcionario, como una dimensión “*objetiva*”, como elemento estructural en el diseño de la organización pública y ha de tener como finalidad mejorar el rendimiento y la productividad, así como reforzar la motivación y la satisfacción personal de los empleados públicos.

El EBEP enuncia diversos mecanismos de carrera profesional y sus principios básicos, correspondiendo a cada administración la decisión sobre su implantación individualizada o conjunta: carrera horizontal, carrera vertical, promoción interna vertical y promoción interna horizontal.

La LPPV alude al derecho a la carrera profesional de los funcionarios, sin mayor especificación, pero la propia LPPV vigente ya regula la carrera vertical (ascenso en la estructura de puestos por procedimientos de provisión de puestos) y la promoción interna vertical (ascenso de categoría por promoción interna).

La carrera vertical en la Ertzaintza no ofrece ciertamente un itinerario de progresión al funcionario que resulte claramente motivador y ello se debe a varios factores:

- a) La mayor parte de las dotaciones dentro de cada categoría responden a muy pocos puestos tipo, con funciones y retribuciones semejantes;
- b) De ello deriva que el complemento de destino esté unido no a la singularidad del puesto, sino a la categoría, los puestos se diferencian por el complemento específico;
- c) Como colofón de lo antedicho prima en el meritaje de los concursos la antigüedad sobre el desempeño y los logros. Todo ello hace que las expectativas de progreso profesional dentro de la misma categoría se reduzcan a la movilidad geográfica o al acceso a puestos con especialidad.

La promoción interna a superior categoría si ofrece posibilidades reales de progresión profesional y en mayor medida que en otros sectores de la Administración, debido a que hasta la fecha el único mecanismo de acceso a las categorías superiores es precisamente la promoción interna entre los funcionarios del propio cuerpo. No obstante, tal promoción está limitada por ser limitados los puestos de las categorías más elevadas y por exigirse titulaciones académicas superiores a las exigibles para el ingreso, si bien cabe suplirlas por un curso de capacitación habilitante.

b) Promoción interna.

La promoción interna forma parte de la carrera administrativa funcionarial. Con anterioridad a la LPPV la Ertzaintza tenía una configuración propia del sistema de carrera administrativa, de modo que la promoción profesional dependía casi exclusivamente del posicionamiento en el escalafón, es decir, de la antigüedad. La LPPV aproximó el régimen a la función pública general, a un sistema mixto con elementos propios del sistema de carrera y el de puestos.

En la Ertzaintza la carrera profesional tiene en apariencia un largo recorrido, dado que la entrada en la función policial sólo ocurre desde el más bajo escalón: la categoría de agente (en su caso de subcomisario, lo que no ha ocurrido en la práctica) y dicho agente podría llegar a recorrer toda la estructura en teoría hasta llegar a las categorías de la escala superior.

Es más la norma permite que dicha promoción se efectúe sin necesidad de disponer de la titulación requerida para la categoría a la que promocionan siempre que dispongan la propia del grupo de clasificación inmediatamente inferior al que aquella corresponda y superen un curso de la APPV.

Los agentes pueden, disponiendo de graduado escolar, llegar a la escala de inspección.

Las vías para el acceso a la profesión policial desde fuera de la organización en categorías superiores (en el caso del subcomisario) están sin explorar, lo que enfatiza el itinerario de la promoción profesional interna. Ello históricamente se ha podido justificar por la singularidad de los conocimientos policiales para los que no existe una

formación académica universitaria específica. No obstante también enclaustra las posibilidades de la organización a la hora de encontrar profesionales adecuados para asumir tareas directivas que no son las que se les exigió para entrar en el cuerpo.

Además en el caso de la Ertzaintza debe atenderse a que durante muchos años no logró su total despliegue vertical a lo largo de la estructura profesional prevista, y que durante muchos años la cadena de mando ha debido rellenarse con habilitaciones a cargos superiores de quienes no ostentaban la categoría prevista para el puesto.

En el caso de las policías locales la situación es diversa: se trata de cuerpos con una estructura jerárquica aplanada, en los que la jefatura del cuerpo puede recaer, salvo en las grandes ciudades, en alguien perteneciente al mismo grupo de clasificación que cualquiera de los funcionarios a su mando. En tales casos la promoción interna abre el ascenso por toda la estructura profesional sin necesidad incluso de ningún requisito de titulación. No obstante, no suele resultar demasiado apetecible el ascenso, puesto que puede comportar mayores responsabilidades sin mayores emolumentos (por ejm. de agente a agente primero).

Hechas las anteriores consideraciones cabe plantearse las posibilidades de reforma cara a mejorar las posibilidades de carrera mediante la promoción interna.

En la actualidad un ertzaina puede terminar su vida laboral con 30 años de servicio jubilándose con 59 o 60 años, pero para ser superintendente se precisan 28 años de servicio, 23 para ser intendente, 18 para ser comisario y 14 para ser subcomisario. Con lo cual los agentes sólo asumen los puestos de más alta responsabilidad en la proximidad de su jubilación, lo cual lastra la carrera profesional de personas que aúnen experiencia y juventud y puede condicionar la transmisión del conocimiento adquirido en las funciones de mando en el más alto nivel de la organización.

Por ello se propone acortar la carrera administrativa disminuyendo proporcionalmente los años de servicio efectivo en cada una de las categorías exigibles para promocionar.

Por otra parte, la promoción interna tiene una limitación en el artículo 59.4 LPPV cuál es que el funcionario sólo puede participar en un máximo de 3 convocatorias para el acceso por tal turno a la misma escala y categoría. Se trata de una limitación que ha dado origen a problemas sobre todo en las policías locales.

La razón de ser de tal limitación podría estribar promover que la decisión del funcionario de presentarse a la convocatoria sea sólida y responda a una preparación previa. Sin embargo, en la práctica puede pasar que funcionarios preparados aprueben la convocatoria y no consigan plaza y agoten las convocatorias habiendo aprobado en todas las ocasiones sin plaza, de modo que cercenarían su carrera administrativa, aún siendo competentes.

No se aprecia la ganancia de la Administración en tales casos. Y por otro lado tampoco parece tan relevante para el legislador cuando no establece el límite en el caso de la escala de facultativos y técnicos. Consideramos que debería bien eliminarse dicha norma, bien flexibilizarla, por remisión al reglamento de desarrollo para imponer límites de convocatorias o un tiempo mínimo entre las mismas, o diferir el límite exclusivamente a las categorías superiores.

Atendiendo a lo expuesto se propone la supresión del apartado 4º del artículo 59 de la LPPV.

c) Carrera profesional horizontal.

Ante las limitaciones que supone la provisión de puestos y la promoción interna en cuanto al progreso profesional de los agentes, cabe considerar la oportunidad de implantar mecanismos de carrera profesional horizontal, la cual supone la progresión de grado sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo.

Conforme al EBEP el proceso de adjudicación de un determinado grado, escalón o categoría dependería de la trayectoria y actuación profesional, calidad de los trabajos realizados, conocimientos adquiridos y el resultado de la evaluación del desempeño, podría si bien cada legislador podría complementar estos criterios con otros méritos y aptitudes. A la luz del EBEP la mera antigüedad no parece que pudiera ser un elemento determinante del encuadramiento de grado.

El legislador debe decidir si quiere que se implante un sistema de carrera horizontal, los tramos o escalones que deba haber, los períodos se han de computar los tramos (de forran el cenit vital de la carrera profesional de un funcionario); el momento en que se empiezan a computarse los períodos de los tramos (régimen transitorio), las exigencias de obtención de los tramos (superiores en los de carácter superior), etc.

En el segundo borrador de ley de empleo público vasco se define la carrera profesional horizontal como la progresión de grado o nivel derivada del reconocimiento individualizado del desarrollo profesional alcanzado por el personal funcionario de carrera sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo y que se manifiesta a través de una mejora en su desempeño profesional, fruto de la trayectoria y actuación profesional, la calidad de los trabajos realizados, los conocimientos adquiridos, el resultado de la evaluación del desempeño y de la valoración de otros méritos y aptitudes.

Según dicho borrador en la Ertzaintza se podrán implantar sistemas de carrera profesional horizontal específicos pero respetando los principios previstos en dicha norma legal.

Dichos principios serían los siguientes:

- a) Requiere un desarrollo normativo específico, condicionado a las disponibilidades presupuestarias, y conforme a los criterios básicos comunes y homogéneos que señale un reglamento común elaborado por la Comisión de Coordinación de Empleo Público de Euskadi y aprobado por el Gobierno.
- b) Se estructura a través de una secuencia ordenada de grados de desarrollo profesional, que recocen el crecimiento profesional de la persona funcionaria y pueden habilitar para la carrera vertical (consideración de mérito para acceder a determinados puestos)
- c) La carrera se iniciará en el grado o nivel de desarrollo profesional mínimo del Grupo al que pertenezca.
- d) La progresión de grados requerirá, en todo caso, la evaluación favorable de los méritos del interesado. Se asciende siempre al grado inmediatamente superior de la Escala que se determine en cada Grupo o subgrupo de clasificación.
- e) El reconocimiento de grado se funda en un sistema de acreditación de competencias profesionales mediante criterios objetivos atendiendo a la relevancia de los contenidos profesionales acreditados
- f) La normativa reguladora debe concretar los diversos grados de desarrollo profesional, el número de años de ejercicio necesarios y el procedimiento de acreditación.
- g) Los grados reconocidos se consolidan, aunque se puede prever, con carácter excepcional, la pérdida del grado consolidado.

Atendiendo a lo expuesto se plantea la conveniencia de regular los principios que inspirarían la implantación de la carrera horizontal en los cuerpos de la policía del País Vasco.

El modelo de carrera horizontal que se baraja se articularía en diversos niveles o tramos en cada escala, requeriría la implantación de un sistema de evaluación del desempeño y el reconocimiento del tramo o nivel se haría atendiendo al menos al desempeño, la antigüedad y la formación.

El reconocimiento del nivel o tramo implicaría consecuencias retributivas en forma de complemento salarial. Con independencia de la consolidación del nivel o tramo la falta de presencia o el absentismo durante un periodo significativo de tiempo podría dar lugar a la suspensión del derecho al cobro del complemento.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

- a) Las modificaciones introducidas en cuanto a la promoción interna son las siguientes:
 - Asimilación al servicio activo de otras situaciones como excedencia por cuidado de hijos o familiares como medida de acción positiva a favor de la mujer (Apartado 3 al artículo 59)

- Cómputo del tiempo de servicios efectivos cara a promoción interna de tiempo de disfrute por maternidad y baja por embarazo: medida no discriminatoria contra la mujer. (Apartado 3 bis al artículo 59).

- Minorar el número de años de servicios efectivos en la categoría precedente para promocionar, de forma que para ascender a oficial se precisen 8 años (en vez de 10), 11 para subcomisario (en vez de 14), 14 para comisario (en vez de 18), y 18 para intendente (en vez de 23).

- Eliminar el límite de tres convocatorias de promoción interna. Antes si un funcionario se presentaba a 3 convocatorias de ascenso sin obtener plaza, aun cuando hubiese aprobado los ejercicios, quedaba excluido de toda posibilidad de promoción. (Supresión Artículo 59.4).

- El acceso a los puestos de más alto nivel de la Ertzaintza (puestos actuales de superintendente) se realiza por procedimiento de provisión de puestos y no por promoción interna.

b) Las modificaciones introducidas en cuanto a la **carrera profesional horizontal** son las siguientes:

- Se regula la carrera profesional horizontal como la progresión en el grado de desarrollo profesional sin necesidad de cambiar de puesto de trabajo. El sistema de carrera profesional horizontal implica la instauración de un mecanismo de reconocimiento que permite acceder a los diversos grados de desarrollo profesional previstos en cada categoría a lo largo de los años que se establezcan y mediante la acreditación de competencias profesionales.

El grado de desarrollo profesional determina la percepción del complemento de carrera profesional y, en su caso, habilita para el desempeño de determinados puestos.

8.- Derechos y deberes

a) En general.

Los derechos y deberes de los funcionarios de la Policía del País Vasco se contienen en los arts. 75 y 76 LPPV, pero igualmente a lo largo del texto: provisión de puestos, licencias, situaciones administrativas, acto de servicio, código deontológico, etc. En ocasiones la regulación se remite a la legislación de los funcionarios públicos vascos, regulando exclusivamente especificidades.

El EBEP, por su parte, es exhaustivo a la hora de recoger los derechos y deberes funcionariales tanto individuales como colectivos, y aún no ha sido desarrollado en la normativa vasca de función pública.

Se plantea aquí, como en otras materias relativas a la función pública policial, la disyuntiva entre regular extensamente un régimen singular para los funcionarios policiales o esperar a la regulación general en aquellos aspectos en los que la legislación vigente emplea la técnica de remisión a la normativa general.

Atendiendo al segundo criterio, que resulta más acorde con la intención de aproximar el estatuto policial al del conjunto del funcionariado, sólo se analizan las singularidades más relevantes en esta materia para los cuerpos policiales que requieren de modificación.

b) Retribuciones.

El régimen retributivo de la Policía del País Vasco es el mismo que el del resto del funcionariado vasco, no obstante la propia LPPV vigente contempla atendiendo a las especificidades de la Ertzaintza algunas reglas singulares y se remite a su desarrollo reglamentario específico, que dio lugar a un Decreto de retribuciones de la Ertzaintza de 1997, modificado en 2012.

El régimen retributivo de la Ertzaintza se compone de:

- Retribuciones básicas (son las fijadas en los Presupuestos Generales para el conjunto de los funcionarios conforme al grupo de clasificación);

- Trienios (igualmente son los fijados para el conjunto de los funcionarios)
- Complemento de destino o de categoría (fijado en los Presupuestos Generales)
- Complemento específico general y singular del puesto (la cuantía máxima del componente singular no puede ser superior al 35% de la suma del sueldo base, pagas extraordinarias, complemento de destino y componente general del complemento específico que corresponda a la categoría inferior de la correspondiente escala)
- Complemento de productividad (se asigna por el Departamento de Seguridad dentro de los créditos determinados al efecto en cada programa de gasto, y se individualiza previo informe la mesa de negociación).
- Gratificaciones por servicios extraordinarios (asignadas por el Departamento de Seguridad dentro de los créditos determinados al efecto en cada programa de gasto).

Las indemnizaciones por razón del servicio tienen un régimen singular aprobado por Decreto de 2012.

En la estructura retributiva expuesta no se contempla la existencia de **complemento de carrera profesional** alguno, pieza clave del modelo de carrera horizontal que se propone, por lo que es preciso contemplarlo expresamente.

c) Formación permanente.

La LPPV vigente exige como requisito para presentarse en los procedimientos de ingreso o promoción interna la posesión del título académico correspondiente al grupo o subgrupo de clasificación en el que se pretende integrar.

No obstante, ello tiene una excepción en el caso de ingreso como ertzaina o agente de la policía local, ya que basta para presentarse el graduado escolar o equivalente y cuando es nombrado como funcionario de carrera se le integra en el subgrupo C1 a efectos económicos y administrativos (lo que le permite una promoción limitada), ya que tal integración no implicaba una equiparación académica.

Sin embargo, tal equiparación entre curso selectivo y titulación académica se ha producido después. En el BOE del 26 de diciembre de 2011 se publicó la Orden EDU/3497/2011, de 13 de diciembre, por la que se establece la equivalencia de Agente de la Escala Básica de la Ertzaintza y de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma del País Vasco al título de Técnico correspondiente a la formación profesional del sistema educativo (grado medio de FP equivalente al subgrupo de clasificación funcional C1).

Por lo tanto en la actualidad el curso básico tiene efectos académicos plenos y el funcionario una vez integrado no tendrá los condicionantes anteriores, por lo que la integración en el C1 lo es a todos los efectos.

En el caso de la promoción interna la regulación vigente contempla el posible acceso por promoción interna sin disponer la titulación correspondiente a la categoría o escala a la que se aspira cuando haya superado un curso de habilitación impartido por la AVPE. Dicho curso carece, por ahora, de efectos académicos reconocidos.

Por todo ello, en relación a la formación, se incorpora un nuevo artículo 40 relativo a la adecuación de los planes formativos de la Academia a niveles del sistema educativo general de modo que permita solicitar las equivalencias con las titulaciones académicas que correspondan.

d) Protección social y protección de la salud laboral.

La LPPV vigente contiene escasas referencias a la protección social de los funcionarios policiales, más allá de referirse al régimen de protección de la seguridad social aplicable.

Igualmente no contiene referencias al régimen de protección de los riesgos laborales. Han sido los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo quienes han ido incorporando medidas al respecto.

Por ello se considera adecuado que una norma con rango de ley contemple la protección social básica y complementaria del personal de los cuerpos de la Policía del País Vasco, atendiendo especialmente a la obligación de las administraciones de velar por las condiciones psicofísicas del personal y la vigilancia de la salud laboral y la prevención de riesgos laborales, así como respecto de la obligación de aseguramiento frente a determinados riesgos.

Parece adecuado elevar a norma con rango de ley la obligación de contar con mecanismos de protección social complementaria para los casos de incapacidad temporal para el servicio motivada por lesiones o patologías derivadas de enfermedad o accidente profesional producido en el servicio o como consecuencia del mismo.

En la actualidad tales referencias pueden encontrarse sólo en los acuerdos reguladores de las condiciones de trabajo y en la regulación reglamentaria de la declaración de acto de servicio.

El acto de servicio se regula en la LPPV para actuaciones policiales extraordinarias de entrega o valor en beneficio de un tercero, aún a riesgo de la propia vida, supuestos a los que se asimilan los casos de muerte en accidente o muerte violenta durante el servicio o en el ejercicio de sus funciones.

Esta vinculación conceptual entre el otorgamiento de derechos económicos en casos de muerte o jubilación por acto de servicio a otros tipos de reconocimientos honoríficos por actos de heroicidad no parece pertinente, dado que en tales supuestos no es preciso analizar y cualificar la actitud y comportamiento del funcionario o funcionaria o su valor, sino meramente si se ha producido la fatalidad y si ello ha ocurrido durante o con ocasión del servicio. Y ello con independencia que pueda tal supuesto ser merecedor de medalla o reconocimiento.

Por ello se da una regulación más amplia a los derechos complementarios en los casos de muerte en accidente o violenta durante la realización del servicio o en el ejercicio de sus funciones, así como en los casos de lesiones permanentes por acciones violentas de terceros en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de la pertenencia del funcionario o funcionaria a los Cuerpos de Policía del País Vasco que en la actual regulación de la llamada declaración de acto de servicio.

e) Sistema de estímulos positivos.

Cabe incluir en el sistema de estímulos positivos del buen hacer policial tanto los estímulos retributivos que suponen ciertos complementos de productividad, y particularmente las gratificaciones extraordinarias, como lo que es propiamente el sistema de condecoraciones y distinciones.

Los incentivos retributivos como las gratificaciones extraordinarias tienen escasa eficacia motivadora cuando su concesión se extiende de modo igualitario, generalizado y periódico entre el colectivo.

Resulta más incentivante, y sobre todo tiene un componente de reconocimiento claro y ejemplarizante, las prestaciones económicas previstas en el Decreto 202/2012, de 16 de octubre, si bien al tratarse de una percepción personal cronificada (el equivalente a un trienio mensual) la misma pierde fuerza motivadora personal con el tiempo al consolidarse como retribución.

Los reconocimientos honoríficos, como las medallas o distintivos, convenientemente publicitados sirven para estimular los valores de la profesión policial entre el colectivo, y además deben constituir mérito en las convocatorias de provisión de puestos de trabajo y de promoción interna. El otorgamiento de tales reconocimientos debe realizarse con criterios generales y objetivables para el conjunto del colectivo.

Debe contemplarse en la LPPV el régimen de concesión de condecoraciones y recompensas honoríficas, previendo la posibilidad del ascenso honorífico sin efectos económicos a la categoría inmediatamente superior a la que ostenten a funcionarios o funcionarias fallecidos en acto de servicio o jubilados.

f) Incompatibilidades.

El régimen jurídico de las incompatibilidades de los empleados públicos se recoge en el Estatuto Básico del Empleado Público y en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Por su parte, la LOFCS en su art. 6.7 (aplicable a la Ertzaintza) dice que la pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades.

La interpretación jurisprudencial sobre el art. 6.7 de la LOFCS ha variado con el tiempo. Hasta hace unos años se interpretaba de un modo mucho más estricto, considerando que sólo resultaban compatibles aquellas actividades exceptuadas de compatibilidad expresamente en el art. 19 de la Ley 53/1984.

No obstante, la jurisprudencia más reciente se ha pronunciado por una interpretación flexible del art. 6.7 LOFCS que aproxima el régimen de incompatibilidades policiales al régimen general del funcionariado de forma que habría que analizar si la actividad privada pudiera ser compatible conforme a dicho régimen no sólo en los supuestos del art. 19, sino también atendiendo al resto de la ley y particularmente a su art. 12.

Por ello se considera adecuado hacer previsión en la LPPV que refleje la aplicabilidad del régimen general de incompatibilidades atendiendo a las más recientes interpretaciones jurisprudenciales de las previsiones de la LOFCS.(Artículo 78).

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

- a) En relación a la **estructura retributiva**: se contempla el complemento de carrera profesional.
- b) En relación a la **formación**, se incorpora un nuevo artículo 40 relativo a la adecuación de los planes formativos de la Academia a niveles del sistema educativo general de modo que permita solicitar las equivalencias con las titulaciones académicas que correspondan.
- c) En relación al régimen de **incompatibilidades** se aproxima la regulación al régimen general de incompatibilidades atendiendo a las más recientes interpretaciones jurisprudenciales de las previsiones de la LOFCS.(Artículo 78).
- d) En relación a la **protección social** básica y complementaria del personal de los cuerpos de la Policía del País Vasco, atendiendo especialmente a la obligación de las administraciones de velar por las condiciones psicofísicas del personal y la vigilancia de la salud laboral y la **prevención de riesgos laborales**.
- e) Se contempla la necesidad de contar con **mecanismos de protección social complementaria** para los casos de incapacidad temporal para el servicio motivada por lesiones o patologías derivadas de enfermedad o accidente profesional producido en el servicio o como consecuencia del mismo.
- f) Se da una regulación más amplia a los derechos complementarios en los casos de muerte en accidente o violenta durante la realización del servicio o en el ejercicio de sus funciones, así como en los casos de lesiones permanentes por acciones violentas de terceros en el ejercicio de sus funciones o como consecuencia de la pertenencia del funcionario o funcionaria a los Cuerpos de Policía del País Vasco que en la actual regulación de la llamada declaración de acto de servicio.
- g) Se contempla por primera vez en la ley el régimen de concesión de **condecoraciones y recompensas honoríficas**, previendo, además, la posibilidad discrecional del ascenso honorífico y sin consecuencias económicas a la categoría inmediatamente superior a la que ostenten a funcionarios o funcionarias fallecidos o jubilados forzosos a consecuencia de una actuación heroica en el ejercicio de su condición policial.

9.- Situaciones administrativas.

El Artículo 81 de la LPPV relaciona las situaciones administrativas de los policías vascos, remitiendo su régimen a la LFPV, a salvo de las peculiaridades contenidas en la propia LPPV.

Las situaciones administrativas que prevé son las siguientes: servicio activo, servicio en otras Administraciones Públicas Vascas, Servicios especiales, Excedencia, forzosa o voluntaria, Suspensión y Segunda actividad. Y las peculiaridades se refieren a:

- La excedencia voluntaria a los funcionarios que deseen participar como candidatos a elecciones para órganos representativos públicos, siendo la permanencia en servicio activo o segunda actividad causa de inelegibilidad.
- La suspensión de funciones
- La situación de segunda actividad

- El reingreso en la situación de servicio activo o segunda actividad

Sin embargo, las situaciones administrativas funcionariales han experimentado novedades derivadas de diversas leyes dedicadas sobre todo a la protección de las víctimas de la violencia de género o la conciliación familiar, y también de la aprobación del EBEP.

Conforme al EBEP las situaciones administrativas previstas para los empleados públicos son las siguientes: Servicio activo; servicios especiales; servicio en otras administraciones públicas; excedencia en sus diversas modalidades; suspensión de funciones. No obstante, en el punto 2 del citado artículo 85 del EBEP se permite que las leyes de desarrollo del estatuto puedan regular otras situaciones, en los supuestos, condiciones y efectos que en ellas se determinen pero cuando concurren las circunstancias que el mismo artículo.

Lo expuesto pone de manifiesto la conveniencia de actualizar la regulación prevista para los funcionarios públicos vascos en general en aras de la seguridad jurídica., como de hecho ya plantea el proyecto de ley de empleo público vasco.

Siguiendo la pauta del legislador de 1992 que optaba por aproximar el régimen estatutario policial al general de los funcionarios salvo en aquello realmente específico de los primeros, parece lógico optar por la técnica de remisión al régimen general de los funcionarios con especificidades, que implica esperar a que se reforme la ley de función pública vasca para aclarar las situaciones administrativas aplicables en la Comunidad Autónoma.

Ello no obstante, si se considera preciso que el proyecto modifique la regulación de las situaciones administrativas que tienen alguna singularidad en el ámbito de la función pública policial, atendiendo a otros cambios legislativos sobrevenidos desde 1992 o a la experiencia de la aplicación de la ley vigente.

La mayor singularidad en cuanto a las situaciones administrativas estriba en las peculiaridades de la adecuación del desempeño profesional por razones de la condición psicofísica del personal.

Las funciones legalmente atribuidas a los Cuerpos de Policía del País Vasco son eminentemente operativas y, en ocasiones, arriesgadas e implican tomar decisiones y afrontar situaciones con una notable carga de estrés, por lo que su desempeño requiere determinadas aptitudes físicas y psíquicas idóneas para su eficaz desempeño. Para el mantenimiento de tales aptitudes y psíquicas es precisa la existencia de mecanismos de prevención de la salud laboral y que a lo largo de su carrera profesional se programen procesos de reciclaje, prácticas y entrenamiento periódico.

No obstante, el mero transcurso del tiempo provoca una disminución en las capacitaciones que aconseja la adaptación de las tareas a realizar por parte de los mismos a partir de una determinada edad. Además, hay ocasiones en que el personal puede ver disminuidas sus capacitaciones como consecuencia de enfermedades, accidentes o lesiones que, aún manteniendo las condiciones para la realización de las tareas fundamentales de la profesión policial, aconsejan la encomienda de tareas que no conlleven una carga importante de exigencia física.

La vigente LPPV contemplaba por ello la situación administrativa de segunda actividad. Tal situación administrativa partía de los antecedentes existentes en fuerzas policiales estatales o en la situación de reserva en las fuerzas armadas, de forma que quienes por razón de la edad o por insuficiencia de aptitudes no determinante de la jubilación no pudieran afrontar el desempeño ordinario del servicio activo, quedarán relagados del servicio pasando a estar a disposición de la Administración cobrando las retribuciones básicas, sin perjuicio de que pudieran ser llamados a ocupar un puesto de segunda actividad si lo hubiere o a prestar funciones en determinadas circunstancias, cobrando en tal caso las retribuciones complementarias correspondientes al trabajo desempeñado.

El pase a esta situación administrativa por razón de la edad quedó pendiente de que una Ley fijara la edad correspondiente y se desarrolló reglamentariamente el pase a tal situación administrativa por razón de insuficiencia de facultades por medio del Decreto 7/1998, de 27 de enero, por el que se desarrollan determinados aspectos relativos al pase a la situación administrativa de segunda actividad de los funcionarios de los cuerpos de la Policía del País Vasco.

A la hora de evaluar la regulación vigente deben tenerse en consideración las modificaciones derivadas del impacto de la modificación de la Ley General de la Seguridad Social en cuanto que posibilitan el adelanto de la edad de jubilación mediante el establecimiento de cuotas de cotización reforzadas en el caso de la Ertzaintza. E igualmente considerar que existe noticia de que el Gobierno estatal está estudiando la implantación de la jubilación anticipada en condiciones semejantes para el colectivo de policías locales.

La segunda actividad por edad como la situación administrativa que aparece en la LPPV vigente deja de tener fundamento cuando se ha adelantado la posibilidad de jubilación voluntaria con el 100% unos cinco años. Basta con efectuar un examen comparativo con las edades de pase a la situación de segunda actividad o reserva en otros cuerpos funcionariales.

Lo cual no quiere decir que la edad, incluso por debajo de la prevista para la jubilación anticipada voluntaria, no sea un factor a considerar a la hora de implementar otras medidas de adecuación del desempeño profesional a las exigencias físicas de los funcionarios.

En tal sentido pretendía modificar el régimen de la segunda actividad el proyecto de ley elaborado la pasada legislatura, y dado que no pudo llegar a aprobarse como tal, se modificó el procedimiento de pase a la situación de segunda actividad por insuficiencia por medio del Decreto 201/2012, de 16 de octubre, al tiempo en una modificación del acuerdo regulador se contemplaba la figura del servicio activo modulado por razón de la edad.

Dichas modificaciones acogían el espíritu de la reforma legal pretendida pero ahora la LPPV debe recogerlas para dar coherencia a las mismas. Debe considerarse que la modulación del servicio activo no está prevista actualmente en la norma legal sino en un acuerdo regulador de las condiciones laborales sólo aplicable a la Ertzaintza y no a las policías locales y que la reforma del pase a segunda actividad no se extendió tampoco a las policías locales.

En definitiva, más que de innovar se trata de llevar a la ley las figuras de servicio activo modulado y de segunda actividad ya existentes en la Ertzaintza.

La reforma consolida las previsiones contempladas en el año 2012 y se puede resumir del siguiente modo:

- a) La edad no determina el cese de actividad o pase a la reserva del funcionario cobrando las retribuciones básicas. La solicitud voluntaria del servicio activo modulado (SAM) a partir de determinada edad posibilita la continuidad en el servicio con las modificaciones de las condiciones de prestación pertinentes por razón de la edad que se determinen reglamentariamente, con garantía de la continuidad de la prestación del servicio policial. En el caso de la Ertzaintza el Acuerdo Regulador vigente ya contempla las concretas modulaciones del servicio (dispensa del servicio nocturno, dispensa de determinados servicios con carácter ordinario, días adicionales de vacaciones, etc.)
- b) En el caso de la Ertzaintza el reconocimiento del SAM puede realizarse a partir de los 56 años. La edad en el caso de las policías locales la debe determinar el municipio, garantizando siempre la continuidad de la prestación del servicio policial.
- c) En el caso de la Ertzaintza, al igual que en el acuerdo regulador, se contempla que el reconocimiento del SAM en determinadas unidades de recursos operativos, de inteligencia o de investigación criminal la movilidad de la persona funcionaria mediante la adscripción a un puesto de trabajo vacante de otro centro de trabajo que determine el Departamento competente en materia de seguridad, de entre los tres propuestos por la persona interesada.
- d) La situación administrativa de segunda actividad tiene por causa una disminución apreciable de las facultades psíquicas o físicas, cuando la misma determine una insuficiente capacidad de carácter permanente para el pleno desempeño de las funciones propias de su categoría, sin impedirles la eficaz realización de las fundamentales tareas de la profesión policial. La valoración de las limitaciones funcionales corresponderá a un Tribunal Evaluador como el actualmente existente, y sus dictámenes son vinculantes.
- e) Al personal en segunda actividad se le adscribe a un puesto susceptible de su desempeño dentro de su unidad si es posible y de no existir vacante en otro centro en que, existiendo vacante, determine la Administración de entre los tres propuestos por la persona interesada. En caso de no existir disponibilidad de puesto conforme a lo antedicho o los vacantes estuvieran fuera del entorno limítrofe al centro donde prestaba servicios y no los propusiese el interesado, se le adaptará transitoriamente el puesto que venía ocupado conforme al dictamen del tribunal evaluador.

A fecha de 30 de junio de 2015 el número de funcionarios o funcionarias de la Ertzaintza que están en servicio activo modulado por la edad es de 863, de los cuales prestan servicios nocturnos 479. A la vista de la pirámide de edad de la plantilla podrán acogerse al servicio activo modulado o a la jubilación anticipada desde esta fecha hasta el 30-6-2020 1.263 funcionarios y funcionarias. Y desde tal fecha hasta el 30-6-2025 se sumarán a los anteriores 2.257.

En la actualidad 112 funcionarios y funcionarias de la Ertzaintza se encuentran en la situación administrativa de segunda actividad. Ninguna de dichas personas se encuentra a disposición del Departamento en sus casas, sino desempeñando puestos de trabajo adecuados a su insuficiencia.

Tal previsión conecta con el mandato conferido a los poderes públicos en el artículo 40.2 de la Constitución de velar por la seguridad e higiene en el trabajo y con lo dispuesto en la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de prevención de Riesgos Laborales, cuyo objeto es promover la seguridad y salud de los trabajadores y trabajadoras mediante la aplicación de medidas y el desarrollo de actividades necesarias para la prevención de riesgos derivados del trabajo.

El artículo 15 de la citada Ley de Prevención de Riesgos Laborales establece, como principios de la acción preventiva, entre otros, el adaptar el trabajo a la persona, y según lo establecido en los artículos 22 y 25 de la Ley de Prevención de Riesgos Laborales por los que se regula la Vigilancia de la Salud y la Protección de los Trabajadores especialmente sensibles a determinados riesgos.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

a) **Situación de suspensión provisional de funciones:** se incorporan dos precisiones: una referente al cómputo del tiempo en suspensión provisional en la suspensión firme y la otra correlativa sobre el deber de devolver lo percibido en suspensión provisional si se eleva a definitiva. (Apartados 5 y 6 al artículo 84).

b) **Servicio activo modulado por la edad.** Se da cobertura en una norma con rango de ley a las previsiones del Acuerdo regulador vigente en la Ertzaintza. Tal modulación se puede solicitar a partir de los 56 años y conlleva el compromiso de jubilación voluntaria anticipada (con posible retraso si no cumple los requisitos para pensión equivalente al cien por cien de su base reguladora). Supone el servicio activo realizando tareas apropiadas a su condición; el disfrute de un régimen de jornada que no incluya el turno de noche; otras modificaciones de las condiciones de prestación del servicio pertinentes en razón de la edad, como la reducción de la jornada anual de trabajo. Es posible la movilidad mediante la adscripción a un puesto de trabajo de otros centros policiales que como máximo se encuentren en el entorno limítrofe de la demarcación territorial que abarque la Unidad a la que estaba destinado en las mismas condiciones de provisión en las que fue nombrado en el puesto anteriormente ocupado. Si tal adscripción no fuera posible, transitoriamente permanecerá sin destino a disposición de la administración hasta tanto no se le asigne destino o se adapte el puesto de trabajo. En el caso de las policías locales la implantación del servicio modulado por la edad es posible siempre que se garantice la continuidad de la prestación del servicio policial, fijándose la edad por el ayuntamiento.

c) **Situación administrativa de segunda actividad** por insuficiencia psicofísica para el desempeño. La principal novedad respecto a la regulación precedente es que la ley ahora parte del supuesto de que en segunda actividad el funcionario permanece trabajando y no a disposición en su casa, ya sea en su puesto anterior si es susceptible de segunda actividad, ya en otro puesto susceptible de tal desempeño. Si la reubicación no fuera inmediata se adapta provisionalmente su puesto a sus necesidades.

10.- RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

La eficacia del régimen disciplinario estriba en que tenga un efecto no sólo retributivo sino persuasivo en el resto del colectivo, y que sirva para reforzar los valores y las normas. Para ello se requiere que la aplicación del régimen disciplinario sea igual para todos sin excepción, no discrecional ni arbitraria.

El régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco está regulado por la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco (en adelante, LPPV) y por el Decreto 170/1994, de 3 de mayo, mediante el cual se aprobó el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Cuerpos de Policía del País Vasco (en adelante, RRD), en desarrollo de las previsiones establecidas en dicha ley y con plena observancia de los principios generales que han de regir el servicio público de policía y que se reflejan en el Código Deontológico de dicha Ley.

No obstante, durante estos años han surgido nuevas realidades y necesidades en el ámbito disciplinario que deben encontrar respuesta adecuada. Así, la aparición, en el panorama legislativo, de nuevos bienes jurídicos fuertemente protegidos y de derechos susceptibles de ser vulnerados por los funcionarios policiales, eminentemente

responsables de sus actos, genera, por un lado, la necesidad de contemplar nuevos tipos disciplinarios adaptados a dicha realidad, relativos a protección de datos, videovigilancia, acoso laboral o sexual, etc., y, por otro lado, la de adecuar infracciones ya existentes a las nuevas previsiones de la legislación general de la función pública.

Asimismo, pronunciamientos de la jurisdicción contencioso-administrativa han dejado sin efecto la infracción prevista en el artículo 9.8 RRD, relativa a “manifestaciones públicas de crítica o disconformidad respecto a decisiones del servicio” y el artículo 62 RRD, determinando la entrada en juego del instituto de la caducidad.

La experiencia de estos años y la adaptación a la nueva realidad, en franca crisis social y económica, imponen además una reflexión imaginativa respecto a las tradicionales sanciones disciplinarias vigentes hoy, ofreciéndonos el derecho comparado europeo soluciones innovadoras a este respecto, perfectamente adaptables a nuestro entorno, siendo una de ellas la posibilidad de sustituir voluntariamente la sanción de suspensión de funciones, siempre que no exceda de 15 días, por la de trabajar en turno libre o fuera de la jornada laboral estipulada, por un período equivalente al de la suspensión impuesta. De este modo, el funcionario sancionado evita la detracción del salario inherente a la sanción de suspensión.

Se trata de una opción menos perjudicial desde el punto de vista económico y que no genera además distorsiones en el servicio, ya que no se prescinde del funcionario en su puesto de trabajo y se cuenta con él para reforzar el servicio.

En definitiva, el establecimiento de nuevas infracciones y la adecuación de otras, así como la creación de opciones sancionadoras adaptadas a la realidad social, la adecuación de plazos de prescripción de faltas leves y sanciones, el establecimiento de un plazo de caducidad, todo lo cual es objeto de reserva legal, y, el establecimiento de los mecanismos necesarios para agilizar el procedimiento sin merma de garantías para los expedientados, son reformas que resultan imprescindibles para dotar a los Cuerpos de Policía del País Vasco de una regulación disciplinaria actual, completa y que conjugue la seguridad jurídica, la agilidad e impulso de oficio con las necesarias garantías del derecho a la defensa.

Se propone adoptar la redacción que de la falta muy grave de abuso de autoridad -artículo 92.2.b) LPPV- recoge la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (LEBEP), sustituyendo la expresión abuso de autoridad por prevalerse de la condición de policía, y ampliar el sujeto pasivo, no limitándolo a las personas que se encuentren bajo custodia policial

La segunda parte de la falta muy grave del artículo 92.2 g) LPPV (artículo 8.7 del actual RRD), tipificada como la “apatía, desidia o desinterés en el cumplimiento de los deberes, cuando constituya conducta continuada o que ocasionare grave perjuicio a los ciudadanos o a la eficacia de los servicios”, se sustituye por la expresión “el notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas”, adaptándola así a la redacción efectuada por la LEBEP, entendiéndola más acorde con la normativa vigente.

Conforme a la realidad socio-jurídica y a las nuevas conductas sancionables tipificadas en la legislación sancionadora más cercana, se propone la introducción de dos nuevas faltas de carácter muy grave: el acoso laboral y sexual en el marco de una relación de servicio; las infracciones tipificadas de muy graves en la legislación sobre videovigilancia.

Se propone moderar el elenco de sanciones a imponer. De tal forma la sanción máxima de suspensión de funciones por falta leve pasa de 5 a 4 días; por falta grave de 2 años a 1 año y la suspensión de funciones por falta muy grave se sanciona en su grado mínimo con 1 año y un día. (artículo 93).

Se propone, en base a la previsión contenida en la legislación disciplinaria sueca, la introducción de un mecanismo que posibilite la suspensión de la ejecutividad de la sanción de suspensión de funciones que no supere los 15 por faltas graves cuando el funcionario opte por sustituirla por trabajar en turno libre o fuera de la jornada laboral que tenga estipulada por un período igual al de la suspensión impuesta, no percibiendo por ello remuneración. De este modo, no hay consecuencias económicas ni se prescinde de sus servicios en su unidad.

Dicho trabajo desempeñado en día libre o fuera de la jornada de trabajo no debe computarse a efectos de compensación horaria de ningún tipo (ni en términos de jornada diaria, ni de jornada semanal, ni de turno de trabajo, ni de ciclo de trabajo, ni de jornada mensual, anual....), y, por tanto, debe ello ser tenido en cuenta por la normativa que regula las condiciones de trabajo de los funcionarios de la Ertzaintza, régimen de jornada, calendario de trabajo etc.... y adaptar dicha normativa a lo que se pretende mediante este modo de cumplimiento de sanción.

Se propone fijar un plazo de caducidad de 6 meses para los expedientes disciplinarios, al ser éste el que la jurisprudencia (sentencia del TSJPV de 13 de septiembre de 2011) ha establecido en base a su interpretación de la Ley 30/1992, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Se propone elevar el plazo de prescripción de las faltas leves de uno a tres meses para evitar que un plazo tan breve determine la imposibilidad bien de incoar actuaciones por este tipo de faltas al haber prescrito ya, bien de realizar diligencias de comprobación. Asimismo, se propone elevar el plazo de prescripción de las sanciones por falta leve de un mes a seis meses para hacer viable la ejecución de la sanción. En uno y otro caso la extensión de dichos plazos es la mitad de la establecida en el EBEP.

En relación al Consejo de la Ertzaintza -artículo 17 d) LPPV- y a la exigencia legal de que dicho órgano emita informe de los procedimientos disciplinarios que se instruyan contra representantes o delegados sindicales, se propone, a la vista de la experiencia, especificar que tales representantes o delegados deben ostentar tal condición en el momento de cometer los hechos que motivan la apertura del procedimiento disciplinario y no tras la incoación de este último.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

- a) Se introducen **nuevas faltas muy graves** en materia de acoso sexual y acoso laboral reiterado, e infracciones al régimen de utilización de videocámaras policiales, así como se dota de mayor seguridad jurídica a algunas otras tipificaciones muy graves (Artículo 92)
- b) Se **modera el elenco de sanciones** a imponer. De tal forma la sanción máxima de suspensión de funciones por falta leve pasa de 5 a 4 días; por falta grave de 2 años a 1 año y la suspensión de funciones por falta muy grave se sanciona en su grado mínimo con 1 año y un día. (artículo 93).
- c) En el artículo 94 relativo a los **cráterios de graduación** de la sanción se contempla como novedad el historial profesional como circunstancia atenuante, se delimita el concepto de reincidencia como agravante y en caso de faltas por delito se valora específicamente la cuantía o entidad de la pena impuesta en virtud de sentencia firme, así como la relación de la conducta delictiva con las funciones policiales.
- d) Se refuerzan las **garantías del expedientado** en cuanto a sus derechos a no declarar, a no hacerlo contra sí mismo, a no confesarse culpable y a la presunción de inocencia, así como a conocer el estado de tramitación del procedimiento. En cuanto al derecho de defensa se garantiza la posibilidad de contar con el asesoramiento y la asistencia de un abogado en ejercicio o de un funcionario o funcionaria del cuerpo policial de su confianza con la formación adecuada que elija al efecto. De optarse por esta segunda posibilidad, las autoridades facilitarán al funcionario designado la asistencia a las comparecencias personales del expedientado ante las autoridades disciplinarias o instructores de los expedientes, y su asesoramiento será siempre voluntario, sin que tal designación confiera derecho alguno al resarcimiento por los gastos que pudieran derivarse de la asistencia.
- e) Se regula el régimen y plazo para la **caducidad del procedimiento**, paliando en una norma con rango suficiente, la anulación de un precepto del reglamento del régimen disciplinario por el TSJPV sobrevenida tras las últimas reformas de la LRJPAC. (Apartado 6º al artículo 95).
- f) Se da nueva redacción a la regulación de los *plazos de prescripción de faltas y sanciones*. Se reduce el plazo de prescripción de las faltas y sanciones muy graves de 6 a 3 años y se aumenta el plazo de prescripción de las leves de 1 a 3 meses (6 meses para la prescripción de la sanción) (Apartados 2º y 3º del artículo 97).
- g) Se contempla la **ejecutividad de las sanciones** y los casos en que procede su **suspensión y remisión condicional** si existen motivos para ello. La ejecución o cumplimiento de las sanciones se realiza del modo que menos perjudique al sancionado, de modo que se prevé la posibilidad de que opte por el fraccionamiento de su cumplimiento, o incluso en caso de suspensión de funciones por un periodo inferior a los 15 días que solicite la remisión condicional del cumplimiento de la sanción si opta como medida alternativa de cumplimiento de la sanción por el trabajo fuera de la jornada laboral estipulada sin remuneración o compensación alguna por un periodo igual al de la sanción impuesta.

11.- POLICÍAS LOCALES.

Ertzaintza y policías locales difieren en sus funciones y en su ámbito territorial de actuación. Respecto a las atribuciones conferidas a las policías locales parece preciso adecuar la LPPV a las previsiones de la LOFCS en cuanto a la actuación de la policía local en funciones de protección de autoridades locales fuera del término municipal (Apartado 4 al artículo 27).

En lo que atañe al régimen estatutario la LPPV configura un régimen en buena parte común a Ertzaintza y policías locales; no obstante persisten algunas diferencias, tales como el régimen de representación y participación de los funcionarios previsto para la Ertzaintza o en parte en la estructura profesional de los cuerpos, dado que las escalas y categorías son parcialmente distintas, y no pueden crearse todas las categorías en todos los cuerpos locales.

La estructura profesional de los cuerpos de policía local difiere de la de la Ertzaintza en que no existen las escalas superior y ejecutiva, sino una escala técnica que abarca las categorías de intendente, comisario y subcomisario y sólo se puede crear en municipios de más de 100.000 habitantes. La categoría de intendente (grupo A-1) sólo se puede crear en municipios de más de 300.000 habitantes y al menos 400 funcionarios. Es decir, a salvo de las capitales, en el resto de policías locales toda la estructura profesional se integra en el grupo de clasificación C-1, incluidas las jefaturas, no exigiéndose titulación universitaria alguna para ejercer el mando de organizaciones que integran varias decenas de funcionarios y que cada vez requieren de mayores conocimientos por la creciente complejidad, dificultad y volumen de tareas asumidas por la policía local.

Lo antedicho ha traído como consecuencia la creación de estructuras de dirección ajenas al organigrama propio del cuerpo de policía, pero que ejercen tales tareas, con denominaciones tales como “dirección” o “subdirecciones” adscritas a la policía local o el nombramiento de personal eventual para tales funciones, con el problema que como tal personal eventual no pueden ejercer el mando de la organización.

La primera propuesta al respecto del proyecto sería unificar las escalas y categorías existentes en la Ertzaintza y las policías locales. Con ello se pretende facilitar la movilidad interadministrativa y la interrelación operativa entre los cuerpos.

Lo cual no quiere decir que tengan que existir todas las escalas y categorías en todos los cuerpos locales, ya que debe existir una correlación entre la plantilla y estructura de la policía local y la población municipal.

La heterogeneidad en los cuerpos policiales es razonable cuando deriva del tamaño del municipio y los servicios debe prestar, pero ello no justifica la escasa homogeneidad existente cuando se contrastan realidades locales que parecen en principio semejantes.

Así, en la franja de los municipios que superan los 15.000 habitantes y no alcanzan los 100.000 habitantes (24) haya plantillas de entre 125 agentes y 18 agentes. Sus jefaturas se encuentran actualmente gestionadas por: 11 oficiales, 8 suboficiales, 3 agentes primeros, y 1 agente de la escala básica. También se encuentra anómalamente un comisario (no respetándose las prescripciones del artículo 118.3 de la Ley de Policía del País Vasco, que limitarían a la categoría de oficial la jefatura de este cuerpo). Asimismo, hay un jefe de policía local que no tiene la condición de funcionario de carrera en ningún cuerpo policial. En dicha franja hay municipios con 31 o 37 agentes mandado por un agente primero, y otros con plantillas menores disponen de un oficial o suboficial.

En la franja de municipios de entre 5.000 y 15.000 habitantes (42) está generalizada la jefaturas por agentes primeros, si bien está presente la categoría de suboficial en los municipios con plantillas de mayor volumen, pero se puede encontrar municipios con más de 20 agentes al mando de un agente primero y municipios con poco más que una decena al mando de un suboficial.

En los municipios de menos de 5.000 habitantes, hay 5 municipios que tienen creada la categoría de agente primero, y 7 municipios con la categoría de agente de la escala básica, si bien se observa en la primera se corresponde con los que tienen un mayor número de agentes, por lo que se puede entender que en estos municipios las diferencias son entendibles.

Atendiendo a tales datos y en aplicación de las competencias sobre coordinación de policías locales se ha dictado el Decreto 58/2015, de 5 de mayo, por el que se establecen las normas marco aplicables a la organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de Euskadi, que introduce criterios de ordenación de las categorías profesionales existentes en los Cuerpos de Policía del País Vasco en los municipios de menos de 100.000 procurando homogeneizarlas partiendo de la idea de que la capacitación profesional de sus mandos debe estar estrechamente ligada a la dimensión de las plantillas y de las poblaciones a las que deben prestar servicio.

En dicho decreto se promueve la generalización de la categoría de oficial en los municipios de más de 15.000 habitantes que cuenten al menos con 20 agentes (si alcanzan dicha cifra pero tienen 5 agentes de plantilla, la categoría de suboficial). E igualmente se establecen parámetros para la creación del resto de categorías atendiendo a criterios de volumen de población dentro de los límites previstos en la ley vigente (más de 150.000 habitantes , para la categoría de Comisario, y menos para la de Subcomisario) y de plantillas (100 efectivos para la categoría de Comisario, y 40 para la de Subcomisario).

Las previsiones del Decreto citado homogeneizar la estructura profesional de las plantillas en los diversos cuerpos, pero no solventan el problema que plantea la ley vigente del aplanamiento de la estructura profesional en los municipios con población inferior a 100.000 habitantes.

Por ello en este proyecto se pretenden revisar los límites a la creación de escalas y categorías contemplados en la ley vigente, del siguiente modo:

a) La categoría de intendente es actualmente de creación voluntaria y sólo factible en municipios de más de 300.000 habitantes y siempre que la plantilla sea de 400 o más efectivos. La propuesta es que tal categoría sea de creación obligada en cualquier municipio con población superior a 150.000 habitantes que disponga de 200 efectivos de plantilla. Sólo entran dentro de las condiciones exigibles las tres capitales, ninguna de las cuales dispone en la actualidad de intendentes.

b) La categoría de comisario es actualmente exigible en los municipios con más de 150.000 habitantes que dispongan de 100 o más efectivos de plantilla. Conforme a la propuesta la creación de esta categoría sería exigible en municipios con más de 50.000 habitantes o más de 100 efectivos de plantilla. Lo cual incluye a Barakaldo, Getxo e Irun en los que concurren tanto el requisito de población como el de la plantilla. Ninguno de ellos dispone en la actualidad de tal categoría.

c) La categoría de subcomisario es actualmente exigible en los municipios con más de 100.000 habitantes y 40 o más efectivos de plantilla. Conforme a la propuesta la creación de esta categoría sería exigible en municipios con más de 25.000 habitantes o más de 40 efectivos de plantilla. Ello afectaría a municipios como Santurtzi, Errenteria, Portugalete, Sestao, Basauri, Durango, Eibar, Zarautz, Leioa, Erandio o Galdakao. Algunos de ellos no disponen en la actualidad tampoco de la categoría de oficial.

d) La categoría de oficial es actualmente exigible en los municipios con más de 15.000 habitantes y 20 o más efectivos de plantilla. Conforme a la propuesta la creación de esta categoría sería exigible en municipios con más de 15.000 habitantes o más de 20 efectivos de plantilla. Ello afectaría a los mismos municipios que el decreto vigente. No obstante sería una obligación nueva para Andoain, ya que si bien no estaría obligado por la población si lo estará por el número de la plantilla de la policía local.

e) La categoría de suboficial en la actualidad es exigible en los municipios con menos de 15.000 habitantes y 5 o más efectivos de plantilla. Conforme a la propuesta la creación de esta categoría sería exigible en municipios menos de 15.000 habitantes y 5 o más efectivos de plantilla. Ello afectaría a los mismos municipios que el decreto vigente con lo cual la aprobación de la ley no tendría impacto novedoso respecto a dichos municipios.

En definitiva la novedad del impacto de la propuesta legal se limitaría a la creación de la categoría de intendente en las capitales, la de comisario en los municipios de a Barakaldo, Getxo e Irun y la de subcomisario en los municipios de Santurtzi, Errenteria, Portugalete, Sestao, Basauri, Durango, Eibar, Zarautz, Leioa, Erandio o Galdakao.

Clasif.	plantilla	T.H	Municipio	Total PL	Interinos	Cargo Jefe P.L.	Habit.	Cambios s/Decreto 2015	Cambios S/Proyecto Ley		
CAPITALES	Más de 300	B	Bilbao	765		Comisario	347.769	Intendente	Intendente		
		A	Vitoria-Gasteiz	390		Subcomisario	238.911	Comisario	Intendente		
		G	Donostia-San Sebastian	361	78	Comisario	181.026		Intendente		
GRANDES	De 101 a 150	B	Barakaldo	141	6	Subcomisario	99.483		Comisario		
		B	Getxo	113		Oficial	79.289		Comisario		
		G	Irun	108	20	Oficial	59.610		Comisario		
	De 51 a 100	B	Santurtzi	76		Suboficial	46.821	Oficial	Subcomisario		
		G	Errenteria	78	18	Oficial	39.758		Subcomisario		
		B	Portugalete	68		Comisario	47.319	Oficial	Subcomisario		
		B	Sestao	64	8	Oficial	28.248		Subcomisario		
		B	Basauri	58		Oficial	41.749		Subcomisario		
		MEDIANOS	De 21 a 50	B	Durango	49	7	Oficial	28.983		Subcomisario
				G	Eibar	38	2	Suboficial	27.207	Oficial	Subcomisario
G	Zarautz			46	21	Oficial	22.695		Subcomisario		
B	Leioa			42	10	Oficial	30.557		Subcomisario		
B	Erandio			33	6	Oficial	24.228				
B	Galdakao			36	5	Suboficial	29.138	Oficial	Subcomisario		
G	Pasaia			32	4	Oficial	16.287				
G	Hernani			31	3	Agente	19.757	Oficial	Oficial		
G	Tolosa			31	13	Agente 1º	18.749	Oficial	Oficial		
G	Arrasate-mondragon			39	6	Agente 1º	21.904	Oficial	Oficial		
G	Hondarribia			26	15	xxxxx	16.727				
B	Sopela			23	8	Suboficial	12.271		Oficial		
B	Bermeo			25		Oficial	16.998				
B	Mungia		23	5	Agente 1º	16.866	Oficial	Oficial			
G	Lasarte-oria		22	4	Suboficial	18.416	Oficial	Oficial			
A	Llodio		32	14	Suboficial	18.592	Oficial	Oficial			
B	Amorebieta		22		Suboficial	18.305	Oficial	Oficial			
B	Gernika-lumo		19	2	Suboficial	16.620	Oficial	Oficial			
B	Ermua		21	3	Suboficial	16.232		Oficial			
G	Andoain		22	2	Agente 1º	14.866	Suboficial	Oficial			
De 11 a 20	B		Arrigorriaga	19		Agente 1º	12.147	Suboficial	Suboficial		
	G		Azpeitia	19		Suboficial	14.661				
	G		Bergara	19	2	Suboficial	14.948				
	G	Elgoibar	19	7	Suboficial	11.408					
	B	Etxebarri	17	6	Agente 1º	9.222	Suboficial	Suboficial			
	G	Beasain	15	3	Suboficial	13.752					
	G	Oiartzun	15	5	Agente 1º	10.057	Suboficial	Suboficial			
	B	Trapaga	16	6	Suboficial	12.048					
	B	Abanto-zierbena	15	4	Suboficial	9.775					
	G	Zumarraga	13		Suboficial	10.019					
	B	Gorliz	10		Agente 1º	5.602	Suboficial	Suboficial			
	G	Ordizia	13	4	Agente 1º	9.434	Suboficial	Suboficial			
	A	Amurrio	12	3	Suboficial	10.200					
	G	Azkoitia	14	6	Suboficial	11.743					
G	Oñati	14	2	Agente 1º	11.121						
G	Zumaia	11	4	Agente 1º	9.554	Suboficial	Suboficial				
PEQUEÑOS	De 6 a 10	G	Legazpi	9		Suboficial	8.586				
		B	Ondarroa	9	2	Agente	8.717	Suboficial	Suboficial		
		B	Lekeitio	8		Agente 1º	7.373	Suboficial	Suboficial		

	B	Muskiz	9	1	Agente 1º	7.517	Suboficial	Suboficial
	G	Urretxu	9	4	Agente	6.900	Suboficial	Suboficial
	B	Balmaseda	8	1	Agente 1º	7.782	Suboficial	Suboficial
	B	Güeñes	8	2	Agente 1º	6.489	Suboficial	Suboficial
	B	Ortuella	9		Agente 1º	8.398	Suboficial	Suboficial
	B	Elorrio	7	2	Agente 1º	7.308	Suboficial	Suboficial
	B	Abadiño	8	2	Agente 1º	7.503	Suboficial	Suboficial
	G	Astigarraga	7	1	Agente	5.335	Suboficial	Suboficial
	G	Orio	7		Agente 1º	5.574	Suboficial	Suboficial
	G	Villabona	7	1	Agente 1º	5.766	Suboficial	Suboficial
	B	Zalla	7		Agente 1º	8.453	Suboficial	Suboficial
	B	Plentzia	5	1	Agente 1º	4.426	Suboficial	Suboficial
	G	Urnietta	7	2	Agente 1º	6.136	Suboficial	Suboficial
	B	Derio	6		Agente 1º	6.192	Suboficial	Suboficial
	G	Lezo	6	1	Agente 1º	6.121	Suboficial	Suboficial
	B	Ugao-miraballes	6	2	Agente 1º	4.080	Suboficial	Suboficial
	G	Usurbil	7	2	Agente 1º	6.154	Suboficial	Suboficial
	G	Mutriku	6	4	Agente 1º	5.214	Suboficial	Suboficial
5 o menos	G	Aretxabaleta	5		Agente 1º	6.926		
	B	Deba	5	1	Agente 1º	5.378		
	G	Iurreta	5		Agente	3.823		
	G	Soraluze	4		Agente	3.969		
	B	Berango	4	1	Agente	7.063		
	G	Lazkao	4	1	Agente 1º	5.372		
	B	Markina-xemein	3		Agente	4.925		
	B	Bakio	2		Agente 1º	1.087		
	G	Eskoriatza	2		Agente	4.097		
	G	Zestoa	2		Agente	3.662		
	B	Aulesti	1		Agente	652		
	B	Karrantza	1		Agente	2.784		
	A	Laguardia	1		Agente 1º	1.608		
				3269	343			

La DT 1ª del decreto Decreto 58/2015, de 5 de mayo, contempla un plazo de adecuación a lo previsto en dicha norma de 3 años, y la DT 2ª que quienes ocupen puestos de jefatura que deban modificarse continuarán en el desempeño de los mismos, percibiendo las retribuciones efectivamente asignadas al puesto de trabajo ocupado y sin consolidar derechos sobre las retribuciones complementarias creadas con la finalidad de retribuir las funciones de jefatura que esté desempeñando y que pudiera percibir hasta ahora. Tal plazo de adaptación queda redefinido en el proyecto por sus propias previsiones, debiendo preverse los mecanismos de integración precisos.

Por otro lado se habilita al Gobierno para establecer reglamentariamente los criterios de proporcionalidad entre las diferentes categorías de los cuerpos de Policía Local atendiendo a la población y características de cada localidad.

Otro aspecto a tener en cuenta en relación a las policías locales es el referente a los mecanismos para suplir carencias temporales en sus plantillas. El proyecto trata de reforzar tales mecanismos regulando: a) mecanismos de cooperación intermunicipal; b) el auxilio de la Ertzaintza en funciones de naturaleza estrictamente policial que correspondan a los Cuerpos de Policía Local, así como en la ordenación y dirección de tráfico en las travesías urbanas, c) la formación de quienes vayan a ser nombrados como funcionarios interinos conforme a la legislación de función pública general.

Debe regularse el régimen jurídico aplicable a la figura de los alguaciles de municipios sin policía local. Tal figura no tenía hasta ahora una configuración clara.

Debe preverse igualmente que en caso de que un municipio opte por crear su cuerpo de policía local los alguaciles que viniesen prestando servicios como tales se incorporen al cuerpo policial mediante la superación de un concurso restringido con dispensa de los requisitos de edad y estatura y previa superación de la formación de la Academia.

Igualmente debe contemplarse la salida para el personal laboral fijo preexistente en tales funciones, el cual podrá seguir desempeñando tales tareas y podrá participar en los procesos selectivos de promoción interna convocados por el sistema de concurso-oposición, de forma independiente o conjunta con los procesos selectivos de libre concurrencia, de alguacil, siempre que posea la titulación necesaria y reúna los restantes requisitos exigidos, valorándose a estos efectos como mérito los servicios efectivos prestados como personal laboral fijo y las pruebas selectivas superadas para acceder a esta condición.

En referencia a los agentes de movilidad ha de regularse tal figura en iguales términos que en la LOFCS , a los que se exigirá una formación de ingreso en la Academia Vasca de Policía y Emergencias.

Atendiendo a lo expuesto se realizan las siguientes **PROPUESTAS**:

- a) - Se regula la actuación de la policía local en funciones de protección de autoridades locales fuera del término municipal, atendiendo a los cambios sobrevenidos en la LOFCS (Apartado 4 al artículo 27).
- b) Se contemplan mecanismos para suplir necesidades coyunturales en municipios con policía local, contemplando el posible nombramiento de funcionarios interinos entre candidatos formados por la Academia Vasca de Policía y Emergencias. Se contempla la creación de bolsas de trabajo con personal formado por dicha Academia.
- c) Se unifican las escalas y categorías existentes en la Ertzaintza y las policías locales, para facilitar la movilidad interadministrativa y sin que ello implique que tengan que existir todas las escalas y categorías en todos los cuerpos locales. La categoría de intendente (y en consecuencia la escala superior) sólo podrá existir en las capitales (población superior a 150.000 habitantes y más de 200 funcionarios en el cuerpo).
- d) Se prevé la integración de los funcionarios de policía local en las nuevas escalas: los intendentes en la escala superior y los Comisarios y Subcomisarios en la Escala Ejecutiva. Los policías locales que obtuvieron plaza de nivel A antes de la Ley 4/1992 que fueron integrados en categorías de nivel inferior a la de la plaza obtenida se integran en la escala superior.
- e) La jefatura del cuerpo de policía local deberá corresponder a la categoría que proceda en función de la población local o el número de funcionarios del cuerpo. Lo cual asegura un mínimo de escalonamiento jerárquico que impida del aplanamiento actual, en el que a salvo de las capitales y algún otro municipio, en el resto la cúspide del cuerpo policial y el resto de los funcionarios pertenecen al grupo C-1. Se obliga a los municipios a adecuar sus puestos de jefatura de la policía local a la regulación en el plazo de 3 años
- f) El Gobierno Vasco establecerá reglamentariamente los criterios de proporcionalidad entre las diferentes categorías de los cuerpos de Policía Local atendiendo a la población y características de cada localidad.
- g) Se contempla la figura de la permuta en la policía local.
- h) Se contempla la figura de los alguaciles y de los agentes de movilidad, asegurándose su formación por la AVPE.

12.- VARIOS

- Las remisiones que la LPPV realiza a la ley de función pública vasca o a concretos preceptos de la misma pasa a referenciarse a la legislación general aplicable a los empleados de las administraciones públicas vascas.
- Todas las referencias en la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, a la “Academia de Policía del País Vasco” se sustituyen por la expresión “Academia Vasca de Policía y Emergencias”.
- Todas las referencias en la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, al “Departamento de Interior” o a órganos del mismo se sustituyen por la referencia al “Departamento del Gobierno Vasco competente en Seguridad” o a sus órganos.
- Las referencias al grado personal o a su obtención en el caso de la Ertzaintza se eliminan o en algún caso se referencian a la carrera profesional.
- Se derogan las referencias al Boletín de la Ertzaintza, sustituyéndolas por el Boletín Oficial del País Vasco.
- Se corrige la referencia incorrecta a funcionarios interinos en el párrafo 3º del artículo 99 al regular el censo electoral en las elecciones en la Ertzaintza, dado que no existe tal figura en la Ertzaintza.
- Se autoriza al Gobierno para que, en un plazo no superior a dieciséis meses desde la entrada en vigor de esta ley, refunda en un solo texto la LPPV y sus sucesivas modificaciones. El texto refundido se limitará a integrar ambas leyes en un único texto y reenumerar los artículos, capítulos y disposiciones que fuera necesario, así como a adecuar las remisiones internas de las leyes objeto de refundición a la nueva numeración.