



EKONOMIA ETA OGASUN  
SAILA

Ekonomia, Aurrekontu eta Kontrol  
Ekonomikoko Sailburuordetza  
Kontrol Ekonomikoko Bulegoa

DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA  
Y HACIENDA

Viceconsejería de Economía,  
Presupuestos y Control Económico  
Oficina de Control Económico

## **INFORME DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO, EN RELACIÓN CON EL ANTEPROYECTO DE LEY DE CUARTA MODIFICACIÓN DE LA LEY DE POLICÍA DEL PAÍS VASCO.**

---

La Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi, regula en el Capítulo IV del Título III el Control Económico Normativo, el cual tiene carácter preceptivo y se ejerce mediante la emisión del correspondiente informe de control por parte de la Oficina de Control Económico.

Teniendo presente la citada norma, lo dispuesto en la Sección 3ª del Capítulo III del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Euskadi y el artículo 10 del Decreto 568/2009, de 20 de octubre, por el que se establece la estructura y funciones del Departamento de Economía y Hacienda, se emite el siguiente

### **INFORME:**

#### **I.- OBJETO.**

El presente informe tiene por objeto el control económico normativo del proyecto epigrafiado en el encabezamiento que, según su tenor, pretende realizar la cuarta modificación parcial de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

La pretendida reforma se inserta en un contexto más amplio de reforma general de la normativa de seguridad pública, que deja para la modificación de la Ley de Policía aquellas cuestiones relativas a la organización de los cuerpos policiales y al régimen estatutario de sus miembros que en este nuevo contexto han de ser actualizadas.

#### **II.- ANTECEDENTES Y DOCUMENTACIÓN REMITIDA.**

La Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco ya ha sido modificada previamente en tres ocasiones para introducir reformas puntuales (*mediante Ley 21/1997, de 23 de diciembre, por la que se aprueban los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de Euskadi para el ejercicio 1998; Ley 6/2006, de 1 de diciembre, de segunda modificación de la Ley de Policía del País Vasco; y Ley 2/2008, de 28 de mayo, de tercera modificación de la Ley de Policía del País Vasco*).

El anteproyecto de referencia figura incluido en el listado inicial correspondiente a "PROYECTOS LEGISLATIVOS", del Calendario Legislativo de la IX

legislatura 2009-2013, aprobado por Consejo de Gobierno el 17 de noviembre de 2009, aunque el Acuerdo del mismo órgano, de 30 de noviembre de 2010, por el que se aprobó el documento de seguimiento semestral del Calendario Legislativo 2009-2013, contemplaba la reforma de la Ley de Policía del País Vasco dentro de la reforma más amplia de la Seguridad Pública en un proyecto conjunto denominado *Ley de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi*. Ello no obstante, posteriormente se ha retomado el proyecto inicial de reformar la Ley 4/1992 por un lado, abordándose en un proyecto independiente la regulación de otras cuestiones relativas a la Seguridad Pública.

De la documentación examinada se desprende que en el procedimiento de elaboración del anteproyecto objeto de análisis se han cumplimentado, hasta la fecha, los requisitos que para la *Elaboración de las Disposiciones de Carácter General*, exige la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

En cualquier caso, el anteproyecto ha de ser, de conformidad con lo prevenido en el artículo 3.1.a) de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi, sometido con carácter previo a su aprobación al dictamen de dicha instancia consultiva.

En relación con ello, ha de recordarse que, de conformidad con lo establecido en el artículo 27.2 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de Control Económico-normativo y Contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi (*según redacción dada por la Disposición final primera de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi*), deberán comunicarse a la Oficina de Control Económico las modificaciones que se introduzcan en los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones normativas como consecuencia de las sugerencias y propuestas del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (*para cuyo cumplimiento habrá de estarse a lo prevenido en la circular nº 2/2005, de 14 de octubre de 2005, del Director de la Oficina de Control Económico*).

Por otro lado, se considera que la documentación remitida se acomoda sustancialmente a las previsiones del artículo 42 del Decreto 464/1995, de 31 de octubre, por el que se desarrolla el ejercicio del control económico interno y la contabilidad en el ámbito de la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi, y resulta suficiente para que esta Oficina materialice su actuación de Control económico normativo, en los términos previstos en los artículos 25 a 27 de la Ley 14/1994, de 30 de junio, de control económico y contabilidad de la Comunidad Autónoma de Euskadi.

### **III.- ANÁLISIS.**

Analizado el expediente procede examinar, en primer lugar, los aspectos de índole hacendística y de régimen económico financiero que pudiera entrañar el proyecto examinado, esto es, su posible incidencia en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco identificadas en el artículo 1.2 del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto Legislativo 1/1997, de 17 de noviembre –TRLPOHGVPV- (e/

*régimen del patrimonio; el procedimiento de elaboración y gestión presupuestaria; el sistema de control y de contabilidad a que debe sujetarse la actividad económica de la Comunidad Autónoma; el de la contratación; el de la Tesorería General del País Vasco; la regulación de sus propios tributos y demás ingresos de derecho público y privado; el régimen de endeudamiento; el régimen de concesión de garantías; el régimen general de ayudas y subvenciones; el de las prerrogativas de la Comunidad Autónoma en relación con las demás materias de su Hacienda General; cualquier otra relacionada con los derechos y obligaciones a que se refiere de naturaleza económica, de que sea titular la Comunidad Autónoma de Euskadi).*

En tal sentido puede concluirse que la afección en las materias propias de la Hacienda General del País Vasco tal y como fueron identificadas estas materias en el artículo 1.2 del TRLPOHGVPV, resulta inapreciable y puede entenderse ausente.

En cuanto a su incidencia económico presupuestaria, cabe indicar que del análisis de la documentación integrante del expediente remitido se desprende que el proyecto normativo examinado no comporta la creación de obligaciones económicas directas para esta Administración General de la Comunidad Autónoma que requieran financiación adicional respecto de los recursos presupuestarios ordinarios disponibles, y carece de incidencia en la vertiente de ingresos.

Ello no obstante, algunas de las reformas pretendidas si comportan incidencia económica aunque no repercusión presupuestaria directa e inmediata en los Presupuestos Generales de Euskadi.

La reforma pretendida abarca la modificación de un gran número de preceptos de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, aunque su gran mayoría (relativas a la ordenación de los cuerpos de policía y al régimen estatutario de su personal) no tienen incidencia económica, por lo que únicamente nos centraremos en aquellos aspectos que sí han de ser objeto de control económico normativo.

Apuntar previamente que determinadas modificaciones, en cuanto coadyuvan a un funcionamiento más racional de los servicios públicos, evitando duplicidades y procurando una utilización óptima los recursos disponibles (evitando, por ejemplo, que las organizaciones sindicales sean reiteradamente consultadas en un mismo procedimiento a través de la intervención de la mesa de negociación primero y del Consejo de la Ertzaintza después; previendo la convocatoria de procedimientos de selección para ingreso comunes a varios municipios, etc.), comportan la aplicación y cumplimiento de los principios de economía y eficacia y por tanto merecen un juicio favorable.

Al margen de lo anterior, dos son básicamente las cuestiones que merecen nuestra atención por cuanto que han de comportar necesariamente incidencia económica en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma: por un lado, la ampliación del concepto de acto de servicio y, por el otro, la modificación de la definición de la segunda actividad.

Por lo que respecta a la ampliación de las actuaciones policiales que pueden ser reconocidas como **acto de servicio**, de conformidad con lo que se establece en los nuevos párrafos 3 y 4 del artículo 79, tendrá la consideración de acto servicio la consecuencia de lesiones permanentes producidas en atentado terrorista o por otras acciones violentas de terceros, durante la realización del servicio, en el ejercicio de sus funciones, o como consecuencia de la pertenencia del funcionario a los cuerpos de Policía del País Vasco.

La definición que del acto de servicio da la vigente Ley en su artículo 79 presupone la existencia de una actuación extraordinaria del funcionario al que se le reconoce ("*... aun a riesgo de la propia vida, que ponga de manifiesto cualidades excepcionales de entrega, valor, espíritu humanitario o solidaridad social*"), salvo para el caso de muerte en accidente o cualquier otra muerte violenta durante la realización del servicio, en cuyo caso, concurra o no actuación excepcional, se le reconoce como fallecido en acto de servicio. La extensión que se pretende con la reforma supone un paso más en el progresivo abandono de la inicial pretensión de premiar actuaciones extraordinarias de los funcionarios. En este sentido, hubiera sido deseable que en el expediente se justificara expresamente su necesidad, razonabilidad o conveniencia.

La declaración de acto de servicio tiene a fecha de hoy las consecuencias económicas que se disponen en el Decreto 71/2004, de 27 de abril, sobre régimen de condecoraciones y distinciones aplicable al personal de la Ertzaintza (BOPV nº 86, de 10 de mayo) y en el Decreto 27/2010, de 26 de enero, sobre el régimen de condecoraciones y distinciones aplicable a los cuerpos de policía local del País Vasco (BOPV nº 22, de 3 de febrero). En ambas normas se aparejan efectos económicos a la declaración de acto de servicio para el caso de fallecimiento (cantidad equivalente a dos anualidades de las retribuciones íntegras) y de jubilación forzosa (prestación económica complementaria a la pensión hasta alcanzar el 80% de las retribuciones del puesto).

Resulta evidente que la ampliación de los supuestos en los que procede la declaración de acto de servicio ha de comportar necesariamente incremento de gasto, aunque ni la memoria económica ni el resto de la documentación que obra en el expediente realizan estimación alguna del coste que la modificación pudiera comportar. Ello no obstante, cualquier hipótesis al respecto habría de descansar sobre variables tan inciertas que abocarían a conclusiones de dudosa certeza, por lo que puede estimarse razonable no aventurar previsiones al respecto.

La segunda modificación que debe ser objeto del análisis económico normativo es la modificación que se opera en el régimen de la **segunda actividad**.

La razón principal de la modificación que pretende operarse en la regulación de la situación administrativa de la segunda actividad reside en la modificación previa de la edad a la que resulta posible la jubilación de los funcionarios de la Ertzaintza sin detrimento de su derecho a la percepción de la completa pensión de jubilación. Ello no obstante, la modificación pretendida resulta de aplicación tanto a

los miembros de la Ertzaintza como a los de los cuerpos de policía locales respecto de los cuales el régimen de jubilación no ha experimentado variación.

Mediante Ley 26/2009, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para 2010, se añade una nueva Disposición Adicional Cuadragésima Séptima al Real Decreto Legislativo 1/1994, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley General de Seguridad Social, por la que con, efectos desde el 1 de enero de 2010, se posibilita la jubilación de los miembros de la Ertzaintza a partir de los 60 años (o de los 59 años si se acreditan 35 o más años de servicio) con derecho a la percepción completa de la pensión de jubilación. Para ello se aplica una cotización adicional sobre la base de cotización por contingencias comunes.

Tal modificación legal hace precisa, a su vez, la modificación del régimen aplicable a la situación administrativa de la segunda actividad, al menos respecto de los funcionarios de la Ertzaintza, por cuanto que estaba diseñada para hacer frente a la jubilación de sus miembros a los 65 años, lo que hacía preciso modular de alguna manera el desempeño de la profesión en los últimos años de la vida laboral, tanto desde el punto de vista del funcionario como de la propia prestación del servicio.

Así, la segunda actividad era contemplada como una situación administrativa que procedía tanto en los casos de disminución de las facultades necesarias para la correcta prestación del servicio -independientemente de la edad-, así como de forma automática al cumplir determinada edad que habría de fijarse por Ley del Parlamento Vasco (edad que nunca ha llegado a establecerse).

Con la posibilidad de jubilación a partir de los 60 (o 59, en su caso), el pase a la situación administrativa de segunda actividad por cumplimiento de edad deja de tener sentido por lo que procede su modificación. Por lo que respecta a la aplicación de tal modificación también a los funcionarios de las policías locales (respecto de los que no se ha modificado la edad de jubilación de sus funcionarios), se explica en el expediente que aunque en un primer momento se barajó la posibilidad de mantener la situación de segunda actividad por edad para los miembros de las policías locales, se decidió su supresión entendiéndose que siempre que resulte preciso, cabe la declaración de la segunda actividad por disminución de las facultades necesarias para el correcto desempeño de la función policial.

Con la nueva regulación del anteproyecto, desaparece en consecuencia la segunda actividad como situación administrativa a la que se pasa de forma automática por cumplimiento de determinada edad, pasando en su lugar a establecerse una "modalidad" en la prestación del servicio, denominada también (de forma un tanto equívoca a nuestro juicio) de segunda actividad, en la que, a partir de determinada edad, se continúa en servicio activo en el desempeño del puesto de trabajo pero se le exime de la realización del turno de noche. Junto con esta "modalidad de segunda actividad" de prestación del servicio, se mantiene la "situación administrativa de segunda actividad" por disminución de las facultades psíquicas o físicas que determinen una insuficiente capacidad para el desempeño de

las funciones propias de la categoría aunque no la eficaz realización de las tareas fundamentales de la profesión policial.

Consecuencia de tal modificación, que comporta una notable disminución de los funcionarios que pueden pasar a la situación administrativa de segunda actividad, se modifican también las consecuencias de la segunda actividad pues desaparece la posibilidad de quedar "a disposición" del Departamento de Interior o de la correspondiente entidad local, cobrando las retribuciones básicas y las de carácter personal que el funcionario tuviera reconocidas. La situación administrativa de segunda actividad pasa a vincularse en todo caso al efectivo desempeño del puesto de trabajo, puesto de trabajo que deberá estar previamente definido como de susceptible desempeño por personal en segunda actividad (o en su caso, previa adaptación del puesto a las condiciones de desempeño requeridas).

Las consecuencias de tal modificación comportan, al menos en un plano teórico, gran trascendencia económica por cuanto queda eliminada la posibilidad de permanencia, en el cuerpo policial correspondiente, de funcionarios que no prestan servicio alguno pero que siguen percibiendo retribuciones económicas a cargo de los presupuestos públicos. Ello contemplado aisladamente supone un previsible y teórico ahorro de costes salariales pues en teoría deja de ser posible la percepción de retribución alguna que no sea consecuencia del desempeño del puesto de trabajo.

En todo caso, para determinar el alcance real de la reforma, su impacto económico tendría que ser examinado junto con el que supone para los presupuestos de la Comunidad Autónoma de Euskadi el tener que hacer frente a las cotizaciones adicionales a la Seguridad Social (del 4% para el 2010 y del 5% para el 2011, aunque con un sistema específico de financiación que se acuerda en la Comisión Mixta de Cupo, conforme con el cual parte del coste se financia por el Estado). En este sentido, para conocer la efectiva trascendencia económica de la reforma, hubiera sido necesario confrontar lo que "cuesta" la cotización adicional a la seguridad social con lo que se "ahorra" evitando la previsible permanencia en el cuerpo de "funcionarios a disposición" cuando éstos lleguen a determinada edad. Y para ello, hubiera sido de gran utilidad que se aportaran datos sobre la incidencia global que la reforma ya operada y la ahora pretendida implican desde la perspectiva económica.

Ello no obstante, también es cierto que el impacto económico de la posibilidad de jubilación a partir de los 60, o en su caso 59 años, con el coste adicional en las cotizaciones complementarias a la seguridad social excede del ámbito del anteproyecto, y por ende del de este informe, pues se trata de una reforma ya operada y vigente hace más de un año.

El documento (que obra en el expediente) denominado "*Análisis complementario del impacto económico del anteproyecto de Ley de cuarta modificación de la Ley de Policía en referencia a la segunda actividad para la Ertzaintza*" (documento aportado a instancias de esta Oficina, sin fecha ni firma) pone de manifiesto una serie de consideraciones sobre la trascendencia económica

de la modificación de la segunda actividad que podrían resumirse en los siguientes puntos:

1. La posibilidad de prestar servicio en la "modalidad" de segunda actividad, con exclusión del turno de noche, que el anteproyecto establece como posible a partir de los 57 años para los funcionarios de la Ertzaintza, supone en realidad adelantar en un año lo que ya está reconocido a día de hoy en el acuerdo regulador de las condiciones de trabajo a partir de los 58 años, con lo que en la práctica implica únicamente adelantar en un año una modalidad de prestación del servicio por razón de la edad ya reconocida previamente.
2. Tal reconocimiento no ha de comportar incremento del gasto ni previsiblemente tampoco ahorro, pues si por un lado es cierto que el no realizar el turno de noche supone no percibir el complemento retributivo que tal turno tiene aparejado, por otro es posible que la reorganización del servicio y la sustitución de aquellos que se vean exentos del cumplimiento del turno de noche deba materializarse a través del establecimiento de incentivos que hagan posible la cobertura del servicio.
3. Por lo que se refiere a la situación administrativa de segunda actividad, explica que en la actualidad 200 puestos de la relación de puestos de trabajo de la Ertzaintza son de susceptible desempeño por personal en tal situación administrativa, de los cuales únicamente se hallan provistos por personal en tal situación un total de 82. Estima que no es previsible que haya un importante aumento de personal en tal situación, con lo que con el número actual de puestos a proveer en segunda actividad sería suficiente para satisfacer demandas futuras. Ello no obstante y aludiendo a un "Plan de reorganización y modernización de la Ertzaintza", se menciona la intención de integrar en el cuerpo de la Ertzaintza el desempeño de determinadas funciones que a fecha de hoy se vienen desempeñando bien por empresas de seguridad privada, bien por personal laboral adscrito al Departamento de Interior. Se pretende que el desempeño de tales funciones pudiera correr a cargo de funcionarios policiales en situación administrativa de segunda actividad.

A tal posibilidad parece dar cobertura la nueva Disposición Adicional Vigésima Primera del anteproyecto dispone que: "*Mediante Orden del Consejero de Interior, se determinará anualmente para el Cuerpo de la Ertzaintza el número máximo de plazas o puestos de segunda actividad que no computen a los efectos del cómputo del número máximo de dotaciones aprobado en la Junta de Seguridad, dentro de las previsiones presupuestarias correspondientes*". Con ello se pretendería posibilitar la creación de puestos de trabajo en el seno de la Ertzaintza para el desempeño de las funciones no estrictamente policiales que en

la actualidad son prestadas desde fuera del ámbito policial. Dichos puestos no computarían a efectos del número de dotaciones máximas que, acordadas en Junta de Seguridad, tienen un régimen de financiación específico.

En todo caso, no se ha justificado en el expediente que las perspectivas de la situación administrativa de segunda actividad hagan necesaria tal asunción de funciones sino que, al contrario, se afirma con claridad que la actual dotación de puestos de trabajo de susceptible desempeño por personal en situación administrativa de segunda actividad es previsiblemente suficiente para atender a la demanda de los mismos. Por ello, no parece justificada la razonabilidad y procedencia de tal disposición, teniendo en cuenta, además, que tal reforma implicaría, de conformidad con los datos aportados por el propio Departamento de Interior, en algunos casos un sobrecoste del 20% (respecto del desempeño de algunas de las funciones por empresas de seguridad privada).

4. Por lo que se refiere a la valoración económica global de la nueva configuración de la segunda actividad, se aduce la imposibilidad de aportar datos fiables por cuanto tanto la jubilación anticipada, como el desempeño del puesto de trabajo en la "modalidad de segunda actividad" son opciones del propio funcionario y no es posible realizar una estimación sobre cuántos de ellos las ejercerán. Concluye no obstante que no habrá incremento del gasto pues, por un lado, se garantiza que no se perciban retribuciones sin contraprestación laboral y, por otro, la prestación del servicio sin el turno de noche comporta la retirada de los complementos salariales correspondientes, complementos que no obstante habrán de destinarse a la concesión de incentivos a aquellos que los suplan.

Señalar, por último, que la redacción del nuevo artículo 88 resulta confusa en relación con el resto de las previsiones normativas reguladoras de la segunda actividad, conforme con las cuales tanto la modalidad como la situación administrativa comportan en todo caso el desempeño efectivo de un puesto de trabajo. El artículo 88, sin embargo, establece que la segunda actividad (en sus dos modalidades) comporta la percepción de las retribuciones básicas y las de carácter personal que el funcionario tuviera reconocidas, a lo que añade que *"En cuanto a las retribuciones complementarias se percibirán las que reglamentariamente se determinen, y si por razones de servicio tuvieran que prestar funciones policiales ordinarias, las propias del puesto al que éstas correspondan, en proporción al tiempo efectivo de prestación de las mismas"*. Ello no concuerda con la definición que se hace en los artículos precedentes respecto de la "modalidad de segunda actividad" que comporta el desempeño ordinario del puesto de trabajo con la única salvedad de la adaptación del régimen de jornada para excluir el turno de noche. Tampoco concuerda con la situación administrativa de segunda actividad que supone en todo caso el desempeño también del puesto de trabajo y por lo tanto, de



funciones policiales ordinarias. La redacción del artículo 88 en sus actuales términos podría dar a entender que es posible no desempeñar puesto de trabajo en segunda actividad. Sería deseable por ello que se aclarase la redacción de tal precepto en coherencia con el resto de las previsiones establecidas.

#### **IV.- CONCLUSIÓN.**

**1º.-** Respecto de la ampliación de las actuaciones que pueden dar lugar a la declaración de acto de servicio, no se reflejan en el expediente las razones que la justifican, por lo que esta Oficina no puede emitir juicio sobre su razonabilidad.

**2º.-** Respecto de la modificación relativa a la segunda actividad, esta Oficina informa favorablemente la reforma pretendida, por cuanto que se adapta al nuevo régimen de previsión social aplicable a los miembros de la Ertzaintza, si bien con la advertencia que se realiza sobre el contenido del artículo 88.

**3º.-** Aun conociendo las dificultades que la realización de predicciones a futuro puede comportar, el cabal conocimiento del impacto global de la reforma pretendida requeriría que la memoria económica realizara un esfuerzo por aportar datos económicos sobre las previsiones que las reformas con incidencia económica pueden comportar.

En Vitoria-Gasteiz, a 20 de abril de 2011