



**INFORME DE LEGALIDAD SOBRE EL PROYECTO DE ORDEN POR EL QUE SE APRUEBA EL BAREMO DE MÉRITOS COMÚN Y UNITARIO PARA LA PROVISIÓN, MEDIANTE CONCURSO DE MÉRITOS, DE LAS VACANTES PROPIAS DE LAS CATEGORÍAS DE AGENTE Y AGENTE 1º DE LA ESCALA BÁSICA, Y DE LAS CATEGORÍAS DE SUBOFICIAL Y OFICIAL DE LA ESCALA DE INSPECCIÓN, DE LA ERTZAINZA**

---

24/2019 DDLCN - IL

**ANTECEDENTES**

Por la Dirección de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad del Gobierno Vasco se solicita informe de legalidad sobre el proyecto de orden enunciado en el encabezamiento.

Se acompaña a la solicitud de informe, además del texto del proyecto de orden, la siguiente documentación:

- Memoria justificativa del proyecto de referencia, firmada por el director de Régimen Jurídico, Servicios y Procesos Electorales del Departamento de Seguridad (en castellano).
- Orden de la consejera de Seguridad, por la que se inicia el procedimiento de aprobación de la orden de referencia (en castellano).
- Un borrador del proyecto de orden, fechado el 21 de diciembre de 2018 (en castellano).
- Un segundo borrador del proyecto de orden, fechado el 11 de enero de 2019 (en euskera y castellano).
- Orden de la consejera de Seguridad, por la que se aprueba, con carácter previo, el proyecto de orden de referencia (en castellano).



- Informe emitido por la asesoría jurídica del Departamento promotor de la iniciativa (en castellano), en el que se recoge un apartado específico relativo al informe de impacto en la empresa.
- Certificación emitida por el secretario de la mesa de negociación de las condiciones de trabajo del personal de la Ertzaintza, establecida en el artículo 103 de la Ley de Policía del País Vasco.
- Certificación emitida por el secretario del Consejo de la Ertzaintza.
- Informe de ejecución de la sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco, nº2013/2015, de 8 de octubre de 2015, que anula el artículo 3.2 de la Orden de 24 de febrero de 2015, de la consejera de Seguridad.
- Requerimiento de EMAKUNDE en relación con la no emisión del informe de impacto en función del género (en castellano).
- Informe de impacto en función del género elaborado por el Departamento promotor de la iniciativa (en castellano).
- Informe de la Dirección de Normalización Lingüística de las Administraciones Públicas (en euskera).

Aunque no consta justificante alguno de la emisión del informe de la Dirección de Función Pública, como resultado de la tramitación a través de la plataforma Tramitagune resulta acreditado que se ha solicitado informe a esa Dirección.

Sin embargo, a pesar de que se menciona expresamente en la Orden de inicio entre los informes que habrán de solicitarse, a fecha de emisión de este informe de legalidad, la Dirección de Función Pública no ha emitido el informe que se exige en la normativa que hemos aludido y, en consecuencia, al tratarse de un informe que debe emitirse con carácter preceptivo, nos hallamos ante un defecto de carácter procedimental que habrá de ser subsanado mediante la incorporación a este procedimiento del indicado informe con anterioridad a la aprobación del proyecto de orden.

Según el Decreto de estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, corresponde a la Dirección de Función Pública el ejercicio de las competencias señaladas en el artículo 6 de la Ley de Función Pública Vasca (en adelante, LFPV), salvo las específicamente atribuidas a otros órganos. En virtud de este artículo 6.1 a) de la LFPV, este

órgano administrativo resulta competente para informar, con carácter preceptivo, los anteproyectos de ley y proyectos de disposiciones generales en los aspectos que afecten a materias de función pública.

Asimismo, si una vez emitido dicho informe, de su contenido se derivaran modificaciones de carácter sustancial al proyecto de orden, procedería la remisión nuevamente de la documentación que integra el expediente a esta Viceconsejería, para la emisión del informe de legalidad sobre el nuevo proyecto de orden.

Por otro lado, si bien en la orden de inicio se menciona, expresamente, que se solicitará informe a Emakunde, previa evaluación de impacto de género, a fecha de emisión de este informe de legalidad no consta en el expediente la emisión de dicho informe. En consecuencia, al tratarse, también, de un informe que debe emitirse con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, nos hallamos ante un defecto de carácter procedimental que habrá de ser subsanado mediante la incorporación a este procedimiento del indicado informe con anterioridad a la aprobación del proyecto de orden.

Por último, tampoco figura entre la documentación remitida la memoria económica contemplada en el artículo 10 de la Ley 8/2003.

## **ANÁLISIS DE LEGALIDAD**

Se emite el presente informe en virtud de lo dispuesto en el artículo 5.1.a) de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, y en el artículo 11.1 y 2 b) del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco; en relación, ambos, con el artículo 6.1 h) del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, y con el artículo 12.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se establece la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno.

## **I.- Objeto, descripción y contenido del Proyecto**

Constan en el expediente dos borradores del proyecto de orden: un primer borrador, en castellano, subido a la aplicación Tramitagune el 27 de diciembre de 2018; y un segundo borrador, en euskera y castellano, subido a la aplicación Tramitagune el 11 de enero de 2019 (en castellano) y el 6 de febrero (en euskera). Es ese segundo borrador el que se somete a examen.

El proyecto de orden sometido a nuestra consideración tiene por objeto aprobar el baremo de méritos común y unitario para la provisión, mediante concurso de méritos, de las vacantes propias de las categorías de Agente y Agente primero de la escala básica, y de las categorías de Suboficial y Oficial de la escala de inspección, de la Ertzaintza.

Según se desprende del informe elaborado por la asesoría jurídica del departamento promotor de la iniciativa, esta materia ya había sido regulada por Orden de 24 de febrero de 2015, de la Consejera de Seguridad, que aprobó el baremo de méritos común y unitario para la provisión, mediante concurso de méritos, de las vacantes propias de las categorías de Agente y Agente 1º de la Escala Básica, y de las categorías de Suboficial y Oficial de la Escala de Inspección, de la Ertzaintza.

Sin embargo, la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia del País Vasco nº 2013/2015, de 8 de octubre de 2015, anuló el artículo 3.2 de la referida Orden, lo que ha supuesto una laguna en la ponderación del mérito de la antigüedad y ha obligado a la modificación de la misma. En consecuencia, como se pone de manifiesto en la memoria justificativa que acompaña al proyecto de norma, una vez firme el fallo judicial, procede dar cumplimiento a la sentencia, modificando la Orden en el sentido apuntado por la referida sentencia en relación con la valoración de la antigüedad.

La Orden cuya modificación se pretende modificar por medio del presente proyecto de norma fue dictada por la titular del departamento competente en materia de seguridad, habilitada por la Disposición Adicional primera del Reglamento de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de los Cuerpos de Policía del País Vasco (aprobado por Decreto 388/1998, de 22 de diciembre), en la redacción dada por el Decreto 94/2011, de 17 de mayo, de cuarta modificación del Reglamento.

En concreto, el artículo 2 del Decreto 94/2011 modifica la Disposición Adicional primera del Reglamento, que queda redactada en los siguientes términos:

**Primera.** El Consejero de Interior podrá aprobar un baremo de méritos común y unitario para la provisión, mediante concurso, de las vacantes propias de una determinada escala o categoría del Cuerpo de la Ertzaintza.

De conformidad con el artículo 15.1 del Decreto 24/2016, de 26 de noviembre, del Lehendakari, de creación, supresión y modificación de los Departamentos de la Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco y de determinación de funciones y áreas de actuación de los mismos, las funciones propias del Departamento de Interior han sido atribuidas al Departamento de Seguridad, por lo que corresponde a la titular de este Departamento la aprobación de la norma.

#### -ANÁLISIS DEL TEXTO DEL DECRETO

El texto que se somete a examen consta de una parte expositiva y una parte dispositiva, integrada por 9 artículos. En el articulado se procede a actualizar aspectos que van más allá del criterio de antigüedad del baremo de méritos y, en consecuencia, actualiza –y aprueba– los criterios que conforman el baremo de méritos: antigüedad, trabajo desarrollado, titulaciones y grados académicos, cursos de formación y perfeccionamiento, felicitaciones y reconocimientos profesionales, así como conocimiento del euskera.

Además, contiene, a meros efectos aclaratorios, el criterio para el cómputo de plazos, ya que algunos de los diferentes criterios que conforman el baremo de méritos hacen referencia a “meses completos”.

Por último, recoge los criterios de desempate, ya contenidos en el propio Reglamento de provisión de puestos de trabajo de los funcionarios de los Cuerpos de Policía del País Vasco (aprobado por Decreto 388/1998, de 22 de diciembre).

Entrando al análisis pormenorizado del articulado del proyecto de norma, el artículo 1 establece la aprobación del baremo de méritos común y unitario que será aplicable en la provisión,

mediante concurso de méritos, de las vacantes propias de las categorías de Agente y Agente 1º de la escala básica, y de las categorías de Suboficial y Oficial de la escala de Inspección, de la Ertzaintza.

El artículo 2 establece el valor global de los distintos conceptos del baremo, que estará constituido por 100 puntos, que se distribuirán de la siguiente forma: antigüedad, 60 puntos; trabajo desarrollado, 30 puntos; titulaciones y grados académicos, 3 puntos; cursos de formación y perfeccionamiento, 2 puntos; felicitaciones y reconocimientos profesionales, 5 puntos.

El conocimiento del euskera se valorará como mérito cuando no sea exigido como requisito del puesto de trabajo, representando dicha valoración un porcentaje del 8% para el PL1 y del 16% para el PL2.

El artículo 3 regula el régimen y cómputo de la antigüedad.

El artículo 4 regula la valoración del trabajo desarrollado.

El artículo 5 el régimen de valoración de titulaciones y grados académicos.

El artículo 6 establece el régimen de puntuación otorgada a los cursos de formación y perfeccionamiento.

El artículo 7 hace lo propio con la puntuación a otorgar a las condecoraciones y distinciones honoríficas en la Ertzaintza.

El artículo 8 establece la fórmula para el cálculo de los cómputos de meses a que obliguen los baremos que se aprueban en el proyecto de orden.

Por último, el artículo 9 establece los criterios de desempate en caso de empate en la puntuación obtenida, otorgando prioridad a la mujer cuando la representación de las mujeres en el código de puestos de que se trate sea inferior al 40%.

A la vista del contenido de la norma proyectada, siendo el concurso el sistema normal de provisión, y teniendo que valorar los méritos adecuados a las características de los puestos ofrecidos, el presente proyecto de orden no es sino una necesaria concreción de los requisitos legalmente establecidos y reglamentariamente desarrollados para el desarrollo de los concursos en las categorías referidas.

Centrándonos en el contenido del proyecto, es de aplicación lo preceptuado en el artículo 65.2 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, por cuanto identifica, sin ser exhaustivo, los méritos que habrán de valorarse en un concurso: (1) antigüedad; (2) grado personal; (3) trabajo desarrollado; (4) cursos de formación y perfeccionamiento; (5) titulaciones y grados académicos.

Asimismo, el Reglamento de provisión de puestos de trabajo de los cuerpos de policía del País Vasco añade, en su caso, los siguientes: (6) nivel de conocimiento del euskera; y (7) felicitaciones y reconocimientos profesionales.

Con relación al grado personal, la propia memoria pone de relieve que este criterio no ha sido incluido en el baremo de méritos debido a que en la realidad no han llegado a existir nunca tales grados, dado que los puestos tipo de la Ertzaintza son pocos y la progresión profesional se realiza por ascenso a categorías superiores.

Si bien en el resto del funcionariado el grado asignado a cada puesto determina un complemento de destino distinto –y la consolidación de grado implica una garantía retributiva-, en la Ertzaintza, conforme al artículo 74 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de la Policía del País Vasco, el complemento de destino está relacionado con la categoría, y no con el grado personal, de tal manera que el complemento de destino es el mismo para todos aquellos que estén en una categoría determinada: categoría de agente, nivel 1; categoría de agente primero, nivel 2; categoría de suboficial, nivel 3; categoría de oficial, nivel 4; categoría de subcomisario, nivel 5; categoría de comisario, nivel 6; categoría de intendente, nivel 7; y categoría de superintendente: nivel 8.

Especial atención merece, sin embargo, el criterio de antigüedad, por ser su obligada modificación la que conlleva la adopción de la presente Orden.

El criterio de antigüedad, estaba contemplado, anteriormente, en el artículo 3.2 de la Orden que el presente Proyecto de Orden viene a sustituir, y fue anulado por el TSJPV por contravenir el artículo 9.1.a) del Reglamento de provisión de puestos de la Policía del País Vasco (aprobado por Decreto 388/1998, de 22 de diciembre, y modificado por el Decreto 94/2011, de 17 de mayo, de cuarta modificación).

El TSJPV entendió que dicho precepto permite una valoración de la antigüedad por años completos o por fracción, pero no posibilita que se valoren los servicios prestados al menos por año completo, como sucede cuando se configuran tramos superiores al año, que llevan a que no se valore en algunos tramos la antigüedad «por años de servicio».

En todo caso, el propio TSJPV reconoció que se podía realizar una ponderación de la mayor antigüedad, de modo que obtuvieran más puntuación los años de servicio posteriores con relación a los años de servicio iniciales, siempre y cuando se deparase el mismo trato a quienes se encontrasen en la misma situación fáctica.

Por lo tanto, en la redacción del artículo 3.2 que se propone ahora, se ha optado por una progresividad en los sucesivos tramos de puntuación, siendo mayor el coeficiente cuantos más meses completos se hayan trabajado, lo que, se estima, no es contrario a lo dispuesto en el artículo 9.1.a) del Reglamento de provisión de puestos de trabajo, en estricta aplicación de lo sentenciado por el propio TSJPV.

Por último, con relación a la inclusión de los criterios de desempate, el texto del proyecto de orden se limita a reiterar lo ya preceptuado en el Reglamento de provisión de puestos de trabajo, por lo que su presencia facilita un conocimiento integral de los elementos básicos en la aplicación del baremo de méritos para la provisión de puestos mediante concurso.

## **II.- Procedimiento de elaboración**

El proyecto que se informa tiene la condición de disposición de carácter general, de naturaleza normativa, por lo que habrán de observarse los trámites

que, preceptivamente, se señalan en la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General (en adelante, LPDG), tal como lo advierte el informe jurídico que acompaña al texto.

Constan en el expediente remitido las Órdenes de inicio del procedimiento y de aprobación previa del proyecto por parte de la Consejera del Departamento promotor de la iniciativa, según los términos en los que se establece su exigencia en virtud de los artículos 5 y 7.1 LPDG.

En cumplimiento de las exigencias procedimentales derivadas de la LPDG, se constata la elaboración de una memoria justificativa, así como un informe jurídico que responde adecuadamente a lo requerido por el artículo 7.3 de la LPDG.

Sin embargo, como ya se ha adelantado, no figura en el expediente el informe de Emakunde, previa evaluación de impacto de género, informe que debe emitirse con carácter preceptivo, conforme a lo dispuesto en el artículo 11 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, lo cual constituye un defecto de carácter procedimental que habrá de ser subsanado.

Tampoco figura en el expediente la preceptiva memoria económica contemplada en el artículo 10 de la Ley 8/2003, deficiencia de carácter procedimental que también habrá de ser subsanada.

Obran en el expediente las certificaciones emitidas por el secretario de la mesa de negociación de las condiciones de trabajo del personal de la Ertzaintza y del Consejo de la Ertzaintza.

Si bien no consta en el expediente, como informe diferenciado, el informe específico contemplado en el artículo 6 de la Ley 16/2012, de 28 de junio, de Apoyo a las Personas Emprendedoras y a la Pequeña Empresa del País Vasco dispone lo siguiente, sí que se recoge en el informe jurídico un apartado específico relativo al informe de impacto en la empresa, por lo que se da por cumplido dicho trámite.

Igualmente, se ha emitido el informe de normalización del uso del euskera, atendiendo a lo dispuesto en el Decreto 233/2012, de 6 de noviembre, en el que se cuestiona si se ha cumplido con lo estipulado en el artículo 7 de la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Procedimiento de Elaboración de las Disposiciones de Carácter General, dado que, si bien el borrador en

castellano está fechado el 27 de diciembre de 2018 y la aprobación previa del proyecto de norma se subió a la aplicación Tramitagune el 11 de enero de 2019, el borrador en euskera se subió a Tramitagune el 6 de febrero, y el artículo 7 de la Ley 8/2003 establece que la orden de aprobación previa debe comprender todo el texto de la norma; es decir, el borrador del proyecto de orden en euskera y el borrador del proyecto de orden en castellano.

A mayor abundamiento, señala el informe que el acuerdo del Consejo de Gobierno de 14 de mayo de 2013, por el que se aprueban las medidas para la elaboración bilingüe de las disposiciones de carácter general que adopten la forma de ley, decreto legislativo, decreto u orden (exp. 2013/00518) (a/20130135), establece que *“los proyectos de disposición de carácter general, una vez redactados de forma bilingüe conforme a la técnica que haya sido determinada en la Orden de iniciación a la que se refiere el artículo 5 de la citada Ley 8/2003, deberán contar con la aprobación previa por el órgano que haya dictado la orden de iniciación, conforme a lo previsto en el artículo 7, antes de evacuar los trámites de negociación, audiencia y consulta que procedan, que se seguirán con el texto completo bilingüe. También será **texto completo bilingüe** el que se remitirá a los efectos de la **solicitud de informes y dictámenes preceptivos en las siguientes fases de instrucción”**.*

Por tanto, los informes emitidos en el procedimiento de elaboración de la norma, habrán de comprender, necesariamente, las dos versiones del texto de la norma (euskera y castellano), a fin de que las observaciones que se vayan haciendo en los mismos se vayan incorporando, sucesivamente, a cada uno de los textos.

Lo contrario, es decir, ir incorporando las observaciones hechas en cada fase únicamente a uno de los textos (por lo general, a la versión en castellano) y, una vez finalizada la tramitación, obtener la versión en euskera de la traducción de la versión final de la norma en castellano, constituiría una vulneración de la normativa vigente, puesto que se estará aprobando un texto final que no ha seguido el cauce procedimental establecido, al haber prescindido en su tramitación de la mitad del texto que se aprobó inicialmente, es decir, de la versión en euskera.

Siendo que el texto publicado en euskera y castellano tiene la consideración de oficial y auténtico en ambos idiomas, y siendo, por tanto, la exactitud y equivalencia jurídica de ambas versiones lingüísticas un elemento básico de seguridad jurídica, lo lógico sería que fuera el texto bilingüe el que se sometiera a aprobación previa, a fin de que las garantías del procedimiento sean

aplicables a ambas versiones lingüísticas, lo que no sólo redundará en una mejor garantía de la exactitud y equivalencia jurídica de las mismas, sino en una mayor seguridad jurídica.

En orden a salvar las deficiencias que, desde el punto de vista de la normalización lingüística de las administraciones públicas, el informe ha detectado en el procedimiento de elaboración de la norma, concluye sugiriendo la posibilidad de acudir al sistema de la corrección, servicio gratuito ofrecido por el IVAP, al amparo de lo dispuesto en la Resolución 62/2018, de 27 de febrero, del Director de la Secretaría del Gobierno y de Relaciones con el Parlamento, por la que se dispone la publicación del Acuerdo por el que se aprueba el Plan General de normalización del uso del euskera en el Gobierno Vasco para el VI período de planificación (2018-2022).

Por otro lado, el presente proyecto de orden no debe someterse a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi (COJUAE), dado que no se incluye entre las competencias reconocidas a la COJUAE en el artículo 3.1 de la Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de Euskadi.

Por último, reiterar que, a fecha de emisión de este informe de legalidad, la Dirección de Función Pública no ha emitido el preceptivo informe, defecto de carácter procedimental que habrá de ser subsanado mediante la incorporación a este procedimiento del indicado informe con anterioridad a la aprobación del proyecto de orden.

Tras la emisión de este informe de legalidad, habrá de remitirse lo actuado a la Oficina de Control Económico con el fin de que sea emitido el preceptivo informe de control económico normativo.

Hechas las anteriores consideraciones, informamos favorablemente el proyecto sometido a nuestro análisis.

Este es el informe que emito y que someto a cualquier otro mejor fundado en Derecho.