



OPINIÓN LEGAL EN RELACIÓN CON LA CONSULTA REALIZADA POR EL DIRECTOR DE LA OFICINA DE CONTROL ECONÓMICO DEL DEPARTAMENTO DE ECONOMÍA Y HACIENDA SOBRE LA REVOCACIÓN DEL DEBER DE REINTEGRO DE DEUDAS CON LA ADMINISTRACIÓN POR PARTE DE LOS CAUSAHABIENTES DEL PERSONAL FUNCIONARIO DE LA ERTZAINITZA FALLECIDO

3/2021 OL – DDLCN

I. INTRODUCCIÓN

Por el Director de la Oficina de Control Económico del Departamento de Economía y Hacienda, se ha realizado, mediante escrito de fecha 23 de noviembre de 2020, consulta a esta Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo, sobre la revocación del deber de reintegro de deudas con la Administración por parte de los causahabientes del personal funcionario de la Ertzaintza fallecido.

El artículo 5.2 de la Ley 7/2016, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, establece que *“el Gobierno, las personas titulares de los departamentos y organismos autónomos, de las viceconsejerías y direcciones, junto con las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia, precisando en todo caso de manera razonada los puntos que deban ser objeto de asesoramiento y justificando la conveniencia de reclamarlo”*.

En este sentido, el artículo 8.2 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, incluye entre las actuaciones que corresponden al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco esta modalidad de informes (opiniones legales no preceptivas emitidas en respuesta a consultas de carácter jurídico), cuando señala que, *“además de aquellos casos en los que se requiere preceptivamente la emisión de informe de legalidad, el Gobierno, las*



personas titulares de los departamentos y organismos de la Administración Institucional, de las viceconsejerías y direcciones, así como las personas titulares de los órganos de gobierno de los organismos públicos, podrán consultar al Servicio Jurídico Central del Gobierno Vasco acerca de cualquier cuestión jurídica relacionada con los asuntos de su competencia”.

El artículo 14.1.a) del Decreto 71/2017, de 11 de abril, por el que se aprueba la estructura orgánica y funcional del Departamento de Gobernanza Pública y Autogobierno, atribuye, finalmente, a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo la elaboración de dictámenes o informes jurídicos sobre cuestiones de competencia de éstos.

II. OBJETO DE LA CONSULTA

La presente consulta se realiza como consecuencia de las dudas surgidas en la Oficina de Control Económico en relación a la revocación, por parte del Departamento de Seguridad, de resoluciones de reintegro de deudas con la Administración por parte de los causahabientes del personal funcionarios de la Ertzaintza fallecido.

En concreto, dichas resoluciones de reintegro se refieren a las cantidades abonadas por el Gobierno Vasco a las Haciendas en concepto de retenciones de IRPF no practicadas en el momento del abono de las indemnizaciones por razón de servicio del personal de la Ertzaintza, correspondientes a los ejercicios 2011 a 2015.

Todo ello en el marco de las actuaciones realizadas por el Departamento de Seguridad como consecuencia de la Instrucción de la Dirección de Administración Tributaria, de la Dirección de Función Pública y de la Oficina de Control Económico de 28 de julio de 2015, sobre el cumplimiento de las obligaciones en materia tributaria y de cotización al Régimen General de la Seguridad Social.

Por parte del órgano consultante se informa que el Departamento de Seguridad está procediendo a revocar dichas resoluciones de reintegro en casos de fallecimiento de los deudores, entendiendo que la condición de personal funcionario se pierde por fallecimiento

(artículo 37.1 de la Ley 6/1989, de 6 de julio de la Función Pública Vasca) y que las responsabilidades de la vinculación funcional no son transferibles a los causahabientes.

Este criterio ha generado dudas en la Oficina de Control Económico *“por cuanto, en su aplicación, deberíamos dar de baja estos derechos reconocidos de la Hacienda General del País Vasco”,* y por ese motivo consulta a la Dirección de Desarrollo Legislativo y Control Normativo *“a fin de que se confirme si los fundamentos de derecho en que se basan las Resoluciones son correctos, y si estas deudas que mantenían los funcionarios fallecidos con esta Administración tienen un régimen específico que las exonera del criterio general contemplado en el Código Civil de que la aceptación de una herencia por los causahabientes implica la aceptación de las deudas del fallecido”.*

III. DOCUMENTACIÓN ADJUNTADA

A la solicitud de emisión de opinión legal se adjuntan, a modo de ejemplo, dos modelos de resoluciones revocando y declarando terminado el procedimiento de reintegro en los supuestos a los que se refiere la consulta, adoptadas por la Viceconsejera de Administración y Servicios del Departamento de Seguridad.

Se echa en falta que la consulta no venga acompañada, tal y como exige el artículo 8.3 del Decreto 144/2017, de 25 de abril, del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, de ningún informe o documento de similar naturaleza dónde se exprese cual es el criterio que consideran de aplicación, bien los servicios jurídicos de la Oficina de Control Económico, o bien los servicios jurídicos del Departamento de Economía y Hacienda, que son las asesorías jurídicas que, inicialmente, tienen atribuida la función de asesoramiento jurídico en derecho en sus respectivos ámbitos de actuación (artículos 4 y 5.3 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco), informes que, sin duda, hubiesen permitido que esta opinión legal se formulara con un conocimiento más preciso de la cuestión sometida a consulta.

En todo caso, se hace constar que la opinión legal que se emite en el presente informe no tiene carácter vinculante, de conformidad con lo establecido en el artículo 6.2 de la Ley 7/2016, de 2 de junio, de Ordenación del Servicio Jurídico del Gobierno Vasco, por lo que no

condiciona las decisiones que pueda adoptar la Oficina de Control Económico en ejercicio de sus competencias.

IV. ANÁLISIS JURÍDICO

1.- De conformidad con el artículo 659 del Código Civil *“La herencia comprende todos los bienes, derechos y obligaciones de una persona, que no se extingan por su muerte”*.

Este mismo criterio se establece en el artículo 17.1 de la Ley 5/2015, de 25 de junio, de Derecho Civil Vasco, según el cual *“Los derechos y obligaciones de una persona se transmiten a sus sucesores desde el momento de su muerte (...)”*.

Por tanto, con carácter general, como consecuencia del fallecimiento de una persona se transmiten a sus causahabientes no solo sus bienes y derechos, sino también sus obligaciones y deudas, efectuándose el pago de estas últimas de acuerdo con el régimen establecido en los artículos 1082 y siguientes del Código Civil.

2.- Están excluidas de transmisión sucesoria las obligaciones y deudas que se extingan como consecuencia del fallecimiento de la persona, es decir, no se transmiten las obligaciones o las deudas que sean inherentes a la persona (*intuitu personae*).

El artículo 37.1.f) de la Ley 6/1989, de 6 de julio, de la Función Pública Vasca o LFPV (aplicable a la Ertzaintza conforme a la previsión del artículo 82.1 del Decreto Legislativo 1/2020, de 22 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Policía del País Vasco) establece, efectivamente, que la condición de personal funcionario se pierde por fallecimiento.

Este artículo de la ley vasca consigna, efectivamente, una causa de pérdida de la condición de funcionario, en principio, distinta de las previstas en el artículo 63 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público o TREBEP, aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, pero que no por ello deja de ser aplicable en este caso.

Sin embargo, es también patente que la pérdida de la condición de funcionario no conlleva la extinción de todos los derechos y deberes, derivados de dicha relación funcional, que ya se hubieran devengado o perfeccionado con anterioridad a la pérdida de dicha condición. Singularmente, la pérdida de la condición de funcionario no supone la pérdida del derecho a percibir las retribuciones e indemnizaciones de servicio que ya se hubieran devengado con anterioridad al fallecimiento o a la pérdida de la condición de funcionario, y que no hubieran sido previamente cobradas, o de las prestaciones de la Seguridad Social correspondientes al régimen que sea de aplicación (art. 14 TREBEP). Y ello, a pesar de que la jubilación total también es causa de la pérdida de la condición de funcionario (art. 63.c TREBEP y 37.1.e LFPV).

Así mismo, es igualmente claro que la relación funcional que los ertzainas fallecidos mantenían con la Administración era una relación de naturaleza pública en la que la Administración actúa *en el ejercicio de potestades públicas*. Siendo así que, de conformidad con los artículos 31 y 32 de la vigente redacción del Texto Refundido de la Ley de Principios Ordenadores de la Hacienda General del País Vasco aprobado por Decreto Legislativo 1/1997, de 11 de noviembre:

Artículo 31 Clasificación

1. Los derechos de la Hacienda General del País Vasco son de naturaleza pública o de naturaleza privada.

2. Los derechos de naturaleza pública son los que pertenecen a la Administración de la Comunidad Autónoma de Euskadi y a sus organismos autónomos como consecuencia de relaciones y situaciones jurídicas en las que dichas entidades se encuentren como titulares de potestades públicas. Los derechos de naturaleza pública pueden ser:

a) Ingresos de derecho público.

b) Otros derechos.

3. Los derechos de naturaleza privada son los que pertenecen a la Comunidad Autónoma de Euskadi y no están comprendidos en el párrafo 2 del presente artículo. Los derechos de naturaleza privada pueden

a) Ingresos de derecho privado.

b) *Otros derechos.*

Artículo 32 Ingresos de derecho público

De acuerdo con el criterio señalado en el párrafo 2 del artículo anterior, son ingresos de derecho público de la Hacienda General del País Vasco los siguientes:
(...) n) Cualquier otro ingreso que esté comprendido en el párrafo 2 del artículo anterior.

Del mismo modo, el artículo 40 de ese mismo Texto refundido aclara que:

Artículo 40 Efectividad

1. A excepción de los ingresos previstos en los apartados a), d), e) y f) del artículo 32, los derechos de naturaleza pública de la Hacienda General se harán efectivos por medio del procedimiento administrativo de recaudación, de acuerdo con lo que establezca el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco, o por cualquier otro procedimiento admitido en derecho y aplicable en cada caso.

Pues bien, el Reglamento de Recaudación de la Hacienda General del País Vasco, aprobado por el Decreto 212/1998, de 31 de agosto, (en adelante, el Reglamento de Recaudación) dispone específicamente, en su Título II, cuáles debe entenderse que son las causas para la Extinción de las obligaciones a las que el reglamento se refiere, siendo aquellas: en primer término, el pago en general (regulado en el Capítulo I, sin perjuicio de las posibilidades de Aplazamiento y Fraccionamiento del pago reguladas en el Capítulo II), y la Compensación (regulada en el Capítulo III) y, en segundo término (dentro de las “Otras formas de extinción de las obligaciones” a las que se dedica el Capítulo IV), la prescripción (regulada en el artículo 39), la insolvencia (regulada en el artículo 40), la condonación (regulada en el artículo 41) y la confusión (regulada en el artículo 42).

Sólo una vez iniciado el procedimiento de apremio por falta de pago “*con los efectos dispuestos en el ordenamiento jurídico, que la Administración dirigirá contra los que resulten obligados al pago*” (artículo 20.1 del Reglamento de Recaudación) podría la Administración válidamente dar por terminado el procedimiento “*con la declaración de haber quedado extinguido*

el débito por cualquier otra causa legal" (artículo 68.1.c del Reglamento de Recaudación). Es decir, sólo llegados a ese punto cabría intentar hacer valer el fallecimiento y la consiguiente pérdida de la condición de funcionario como causa de extinción de la deuda pública que el finado tenía para con la Administración.

Así mismo, el artículo 8 del mismo Reglamento en modo alguno excluye a los causahabientes o herederos de entre las personas que, además de los obligados según la normativa aplicable a cada caso, están expresamente legitimados para efectuar el pago de las deudas públicas que el causante tuviera con la Administración. Y el artículo 20.2 del Reglamento de Recaudación indica, además, que "La falta de pago después de agotado el procedimiento de apremio originará la declaración de fallido de los deudores principales, de los responsables solidarios, si los hay, y, en su caso, la derivación de la acción administrativa contra los responsables subsidiarios". Es decir, una vez se ha intentado el cobro frente a todos los posibles responsables, en los términos del artículo 67 del Reglamento de Recaudación, resultando el mismo incobrable.

En tal sentido, entendemos que, en la normativa que establece el régimen estatutario de la Policía Vasca no existe previsión alguna que determine que el fallecimiento constituya una causa que impida la asunción por los causahabientes de las deudas u obligaciones de carácter económico contraídas durante la vigencia de la relación funcional de la persona fallecida, del mismo modo que también se transmiten los derechos de tal naturaleza, pues dichos derechos y obligaciones no son intuitu personae.

La sucesión hereditaria no es un fenómeno jurídico de naturaleza novatoria, en el que se extinga la relación antigua (la del fallecido) para hacer nacer otra nueva (la del heredero) en lugar de aquella. Su naturaleza es sustitutoria o subrogatoria, lo que supone que el heredero entra en la misma posición patrimonial que tenía el causante, y se hace acreedor de todos los créditos y deudas vencidas, liquidables y exigibles de las que fuera titular el finado, en los términos y con las solas limitaciones que derivan del Derecho sucesorio.

V. CONCLUSIÓN

En opinión de quién suscribe el fallecimiento del personal funcionario de la Ertzaintza no justifica la revocación del deber de reintegro de deudas con la Administración, obligaciones o deudas que se transmiten a los causahabientes de la persona fallecida.

Esta es la opinión legal que emito en relación con la consulta planteada por la Oficina de Control Económico del Departamento de Economía y Hacienda, y que someto a cualquier otra mejor fundada en derecho.