

Expediente: 15/2004

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento la Policía Foral de Navarra.

Dictamen: 23/2004, de 21 de junio

DICTAMEN

En Pamplona, a 21 de junio de 2004,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Francisco Javier Martínez Chocarro, don Joaquín Salcedo Izu, don José María San Martín Sánchez, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

Formulación y tramitación de la consulta

El día 26 de mayo de 2004 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre se recaba la emisión de dictamen preceptivo del Consejo de Navarra sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 10 de mayo de 2004.

El expediente remitido a este Consejo está integrado por la siguiente documentación principal:

1. Orden Foral de inicio de procedimiento.

2. Texto del primer borrador del Decreto Foral.
3. Memoria normativa.
4. Memoria económica.
5. Memoria justificativa.
6. Informes, consultas y valoración de alegaciones de los Sindicatos y de la Dirección General de Función Pública.
7. Texto del segundo borrador del Decreto Foral.
8. Informe del Servicio de Régimen Jurídico y Gestión Económico-Administrativa.
9. Informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación.
10. Texto del tercer borrador del Decreto Foral.
11. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.
12. Acuerdo de toma en consideración del Gobierno de Navarra.

La documentación presentada se ajusta así, en términos generales, a lo ordenado en el artículo 28 del Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra. Se dicta, según se hace constar en el preámbulo del mismo, en cumplimiento de las previsiones contenidas en los artículos 5 y siguientes del Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, que

aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra (en adelante, TRLFPCN), modificado por la Ley Foral 30/2003, de 4 de abril. En los mencionados preceptos se contienen remisiones a ulteriores normas reglamentarias que desarrollen cuestiones como la organización interna de la Policía Foral, el régimen de funcionamiento de sus miembros y el establecimiento de las normas sobre uniformidad, distintivos, saludos y armamento. De otro lado, en artículo 10 del citado Texto Refundido se faculta al Gobierno de Navarra para organizar, dentro de la estructura orgánica de la Policía Foral, unidades de policía judicial que podrán ser adscritas a determinados Juzgados o Tribunales o al Ministerio Fiscal.

El proyecto de Decreto Foral objeto de análisis constituye, por tanto, un reglamento ejecutivo, por lo que el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, a tenor de lo previsto en el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

Conforme al artículo 51 de la Ley 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral (en lo sucesivo, LFGACFN), *las disposiciones reglamentarias se dictarán... de acuerdo con lo establecido en esta Ley Foral y en las normas reguladoras del procedimiento administrativo*. El artículo 57 de la misma Ley Foral, en su párrafo primero, ordena que *los proyectos de normas reglamentarias que deban aprobarse mediante Decreto Foral u Orden Foral, serán elaborados por el órgano que determine el Consejero al que corresponda su propuesta o aprobación; y, en su párrafo segundo, que el Consejero competente podrá someter los proyectos a información pública siempre que la índole de la norma lo aconseje y no exista razón para su urgente tramitación*.

En el ámbito de la Administración del Estado, la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, contempla en sus artículos 23 y 24 el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la

cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

El reiterado recordatorio de este Consejo de Navarra sobre la adecuada tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general sintoniza con la jurisprudencia, que viene exigiendo el cabal cumplimiento del procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, en aras de garantizar su legalidad, acierto y oportunidad. En efecto, la reciente jurisprudencia alude a *la necesidad de una motivación de la regulación que se adopta, en la medida necesaria para evidenciar que el contenido discrecional que incorpora la norma no supone un ejercicio arbitrario de la potestad reglamentaria* (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 4ª, del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2000), así como al carácter necesario del informe de la Secretaría General Técnica del Departamento también en el ámbito autonómico (Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección 3ª, del Tribunal Supremo de 10 de abril de 2000).

El artículo 61 del TRLFCPN establece que *los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra participarán en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios a través de los órganos de representación y en la forma que se determine reglamentariamente*, a lo que debe añadirse que el artículo 62 preceptúa que *en lo no previsto en esta Ley Foral, será de aplicación al personal perteneciente a los Cuerpos de Policía de Navarra lo establecido en las normas generales reguladoras del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra*.

Desde esta perspectiva general debe señalarse que el artículo 83.7 del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, –en la redacción dada por la Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre-, señala que *quedan excluidas de la obligatoriedad de la negociación, en su caso, las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización*; sin embargo, *cuando las consecuencias de las decisiones de las Administraciones Públicas que afecten a sus potestades de organización puedan tener repercusión sobre las condiciones de trabajo de los funcionarios públicos, será preceptiva la consulta a las organizaciones sindicales presentes en las Mesas de negociación.*

Según resulta del expediente facilitado, el proyecto de Reglamento ha sido conocido y valorado por las organizaciones sindicales, habiendo formulado alegaciones y observaciones que han llevado a la modificación de algunos extremos del texto inicial del proyecto. Constan, igualmente, en el expediente informes del Servicio de Régimen Jurídico y Gestión Económico-Administrativa, del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y Servicio de Ordenación de la Función Pública, todos ellos del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

En la memoria económica, a la que ha mostrado su conformidad la intervención delegada del Departamento de Economía y Hacienda en el Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, se afirma que *la aplicación de proyecto ...no supondrá incremento del gasto ni disminución de ingresos, por lo que no precisa acompañar informe de la Dirección General de Política Económica y Presupuestaria, ni de la Dirección General de la Función Pública, a estos efectos.*

Por lo expuesto, la tramitación del proyecto de Decreto Foral se considera ajustada a Derecho.

II.3ª. Habilitación y rango de la norma

El Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplir con las previsiones legales recogidas en los artículos 10 y siguientes del TRLFCP que contienen remisiones a ulteriores normas reglamentarias que deberán desarrollar aspectos relativos a la organización interna y funcionamiento de la Policía Foral, y, en particular, las que hacen referencia a las unidades de policía judicial.

Sobre la titularidad de la potestad reglamentaria, el artículo 23.1 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA), atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria; y, de acuerdo con la LFGACFN, corresponde al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria (artículo 4.1) y, en concreto, la aprobación, mediante Decreto Foral, de los reglamentos precisos para el desarrollo y ejecución de las leyes forales (artículo 10.k), debiendo adoptar sus disposiciones la forma de Decreto Foral (artículo 55.1º).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta, en consecuencia, en desarrollo de una norma de rango legal, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo su rango el adecuado, ya que tiene por objeto llevar a cabo el desarrollo reglamentario parcial de normas forales con rango de ley.

II.4ª. Marco jurídico

La Constitución Española (en adelante, CE) atribuye al Estado –artículo 149.1.29ª- la competencia exclusiva sobre seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. En este mismo sentido, el artículo 104 del mismo texto constitucional señala que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

En respuesta fundamentalmente al mandato del artículo 104 de la CE, se dictó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de

Seguridad (en adelante, LOFCS), modificada por la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, dentro de cuyo título III (“de las policías autónomas”), el capítulo II se dedica a la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia; en particular su artículo 44 establece que *la selección, el ingreso, la promoción y formación de los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas se regulará y organizará por las respectivas Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo establecido en los respectivos Estatutos.*

La LORAFNA, por su parte, en su artículo 51.1 atribuye a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta.

Esta competencia foral es respetada expresamente por la LOFCS que, en su disposición final tercera, señala que *la Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, si bien establece que serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, los artículos 5 al 8, 43 y 46 de la misma.*

En ejercicio de la competencia de Navarra en la materia, se promulgó la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra, que fue objeto de sucesivas modificaciones hasta llegar al vigente TRLFCPN, en cuyo desarrollo se propone el Reglamento que dictaminamos.

II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral en examen

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía

normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

De la conjunción de los Textos Refundidos de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra y del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra resulta un “régimen estatutario” aplicable a los Cuerpos de Policía que acredita el rango legal exigido constitucionalmente, sin perjuicio de que ese régimen se pueda ver completado por posteriores normas de desarrollo de rango reglamentario, tal y como realizó en su momento, y entre otros, el Decreto Foral 155/1988, de 19 de mayo, que aprobó el Reglamento de Organización de la Policía Foral de Navarra, y el Decreto Foral 340/1990, de 20 de diciembre, que creó la Sección de Protección Ecológica de la Policía Foral, ahora sustituidos por el Decreto Foral que se examina, en cumplimiento de lo establecido en la disposición final primera del TRLFCPN.

En todo caso, para pronunciarse sobre la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado, no basta con la constatación de una previa regulación legal de los aspectos sustanciales del “estatuto” de los Cuerpos de Policía, sino que deberá acreditarse también si la disposición reglamentaria se dicta en adecuado desarrollo, sin exceder del ámbito de la habilitación legal previa, y de manera conforme con los preceptos y principios contenidos en la legislación foral antes reseñada, así como con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

A) Justificación

Según se determina en la exposición de motivos del proyecto, los objetivos que persigue esta disposición son, fundamentalmente, los siguientes: 1. Configurar formalmente la Administración de la Seguridad en la Comunidad Foral de Navarra, definiendo las funciones de las Autoridades Superiores en materia de protección y seguridad ciudadana; 2. Implantar un modelo organizativo de Policía Foral que permita responder de forma

integral a las necesidades de los ciudadanos en el ámbito territorial de la Comunidad Foral; 3. Conformar la Policía Foral como un recurso específicamente operativo al servicio y bajo la dirección de las Autoridades Superiores en materia de protección y seguridad ciudadana, o de los Servicios que ejerzan la competencia en materia de Tráfico, Medio Ambiente y Juego y Espectáculos; 4. Constituir unidades de policía judicial cuyos miembros dependerán funcionalmente de los Jueces; 5. Estructurar la Policía Foral atendiendo a criterios meramente funcionales y operativos; y 6. Instaurar un sistema organizativo flexible que permita la desconcentración territorial y el desarrollo e implantación progresiva de la Policía Foral según recursos y necesidades.

Por lo tanto, el proyecto de Decreto Foral aparece suficientemente justificado en la necesidad de completar el marco legal con aquellos aspectos complementarios, sustancialmente organizativos y de procedimiento, necesarios para la reorganización de la Policía Foral a fin de dotarla de una estructura capaz de asumir con eficacia las tareas que tiene encomendadas.

B) Estructura y contenido

El proyecto consta de una exposición de motivos y un artículo único - que aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral de Navarra-, dos disposiciones adicionales, una transitoria, una derogatoria y dos finales.

Como correctamente señala el Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, la exposición de motivos contiene el título habilitante, la justificación y los objetivos que avalan la aprobación del Reglamento. Además de la justificación y enumeración de los objetivos que se acaban de enunciar, la exposición de motivos inscribe el proyecto de Decreto Foral en el marco de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra y, en particular, como desarrollo de los artículos 5 y siguientes de la misma.

La disposición adicional primera enumera los términos municipales comprendidos en *el ámbito de influencia de la Comisaría de Tudela*, y en ella se faculta al Consejero del Departamento afectado para que pueda modificar dicho ámbito.

La disposición adicional segunda faculta al citado Consejero para crear, modificar y suprimir Comisarías y determinar sus ámbitos de influencia.

La disposición transitoria única contempla la implantación progresiva de la nueva estructura organizativa, conforme a las disponibilidades presupuestarias y medios materiales y humanos con los que cuente la Policía Foral.

La disposición derogatoria única deroga los Decretos Forales 155/1988 y 340/1990 y cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en el Reglamento.

De las dos disposiciones finales, la primera faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar normas en desarrollo del Decreto; la segunda, contempla la entrada en vigor de la normas al día siguiente de su publicación.

El Título I del Reglamento, bajo el rótulo de “disposiciones generales”, determina el objeto de esta norma jurídica, su ámbito de actuación y la adscripción orgánica y departamental de la Policía Foral. Los cuatro primeros artículos, que conforman el Título, resultan inobjetables desde el punto de vista legal.

El Título II, con el epígrafe “de la organización de la Policía Foral”, incluye tres capítulos.

El primero -“la Administración de la Seguridad: Autoridades Superiores”- hace referencia al Presidente del Gobierno, que ostentará el mando supremo de la Policía Foral; al Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y a su Consejero, responsables de la política de protección y seguridad ciudadana de la Comunidad Foral de Navarra y titular el último de una serie de funciones correspondientes a semejante responsabilidad; a la

Dirección General de Interior y a su titular, a quien corresponde el mando directo de la Policía Foral, la dirección, inspección y coordinación de sus unidades y servicios, y las funciones inherentes a tal responsabilidad.

El segundo -“estructura organizativa de la Policía Foral”- contiene un modelo organizativo marcadamente operativo, basado en cuatro niveles estructurales: Áreas, Divisiones, Brigadas y Grupos. Este modelo no se acomoda al establecido con carácter general por la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra que descansa en los Servicios, Secciones y Negociados; sin embargo, semejante diseño no es trasladable a un cuerpo policial que desarrolla funciones de carácter operativo y no de naturaleza administrativa. El amparo legal de semejante estructura no se encuentra, por tanto, en la Ley Foral 23/1983, sino en el Título IV, Capítulo I, del TRLFPCN, que al referirse a la organización interna del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra, se remite a los reglamentos que la desarrollen (artículo 5º). Como acertadamente pone de manifiesto el Informe del Director de Servicio de Régimen Jurídico y Gestión Económico-Administrativa, *el modelo organizativo, sustancialmente considerado, se asemeja al de otros Cuerpos de Policía autonómicos, sin perjuicio de que difieran en los nombres asignados a las diferentes unidades orgánicas*. En el expediente obra un estudio comparado de otras policías autonómicas, que ha sido tenido en cuenta para el diseño organizativo de la Policía Foral. Sobre este particular no se ofrece tacha jurídica alguna. El artículo 17 del Reglamento en examen alude a la “provisión de Jefaturas” y fue objeto de observaciones por parte de los sindicatos; sin embargo, no se aprecia contradicción con el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra, aprobado mediante Decreto Foral 57/2002, de 25 de marzo. En este sentido, la Dirección General de la Función Pública informó *favorablemente el sistema de provisión de las diferentes jefaturas, previsto en el artículo 17, de conformidad con la Ley Foral 23/1983, de 11 de abril, así como con el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra*, valoración con la que este Consejo se encuentra conforme.

El capítulo tercero estructura la Policía Foral en Áreas (de Mando y Apoyo, de Policía Administrativa, de Seguridad Ciudadana y de Investigación Criminal), subdivididas, a su vez, en Divisiones, sin que resulte objeción alguna de esta estructura organizativa, como acabamos de señalar.

El Título III -“del funcionamiento de la Policía Foral”- comprende cuatro capítulos: el primero contiene el régimen de funcionamiento; el segundo, contempla el uso y tipos de uniforme, así como los distintivos y credenciales; el tercero, hace referencia al saludo; y el cuarto, alude al armamento. Los preceptos contenidos en este Título no ofrecen tacha alguna desde el punto de vista de su legalidad.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.