

**Expediente:** 27/2005

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

**Dictamen:** 34/2005, de 4 de agosto

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 4 de agosto de 2005,

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 Alfonso Zuazu Moneo,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación y tramitación de la consulta**

El día 1 de junio de 2005 tuvo entrada en el Consejo de Navarra 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 dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra (en adelante designado como el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 23 de mayo de 2005.

Posteriormente, el día 14 de junio de 2005, tuvo entrada en este Consejo escrito del Presidente del Gobierno de Navarra, de 7 de junio,

acompañando documentación complementaria en relación a la tramitación seguida por el Proyecto.

En relación a la consulta formulada, este Consejo de Navarra adoptó, con fecha 28 de junio de 2005, el acuerdo de ampliar el plazo de emisión del presente dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 22 de la LFCN.

### **I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral y contenido del mismo**

Del examen de los documentos obrantes en el expediente remitido se deduce, en síntesis, la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 40/2005, de 15 de abril, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se inicia “el procedimiento de elaboración del Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra”, encomendando la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento al Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas de Navarra, del Instituto Navarro de Administración Pública.

Obra en el expediente un anteproyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra.

El Director-Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública ha elaborado una Memoria justificativa, que simultáneamente se pronuncia sobre los aspectos normativos, económicos y organizativos del Proyecto, de fecha de 18 de abril de 2005. Consta asimismo un informe sobre la inexistencia de impacto por razón de sexo en las determinaciones contenidas en el Proyecto, emitido por el Director del Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas de Navarra, el 14 de abril de 2005.

Los servicios técnicos del Departamento elaboran un informe jurídico, de 20 de abril de 2005, en el que tras analizar el objeto y justificación del Proyecto, su contenido, base legal y rango normativo, así como el procedimiento de elaboración, se concluye en su adecuación al ordenamiento jurídico.

2. Del certificado expedido por el Secretario de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra resulta que, en reuniones celebradas en fechas de 21 de abril y 3 de mayo de 2005, se tuvo conocimiento en la citada Mesa del texto del anteproyecto de Decreto Foral, manifestando su desacuerdo con el mismo el sindicato LAB, estando de acuerdo AFAPNA y absteniéndose los sindicatos UGT, CCOO y ELA.
3. El Servicio de Organización de la Dirección General para la Sociedad de la Información emite informe, de fecha 4 de mayo de 2005, en el que no aprecia “colisiones o duplicidades funcionales importantes con las atribuciones establecidas para otros departamentos”.
4. El Director General de Función pública emite informe el 12 de mayo de 2005, que se pronuncia favorablemente sobre la “propuesta de Decreto Foral”, si bien sugiere algunas modificaciones al contenido del anteproyecto.
5. El Servicio de Acción Legislativa y Coordinación emite, con fecha 13 de mayo de 2005, un informe en el que en relación con la adecuación de las actuaciones seguidas a las prescripciones de la Ley 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (desde ahora, LFGNP) se afirma que el Proyecto “está cumpliendo en su tramitación las prescripciones legales”. Con referencia a los aspectos formales formula algunas consideraciones para la mejora de la “calidad técnica” del Proyecto y, en cuanto a la regulación sustantiva, realiza algunas observaciones en relación con el derecho a voto y la sustitución del secretario de los órganos

colegiados que se contemplan en el Proyecto (artículos 12, 13, 19 y 20); a las funciones inicialmente atribuidas al Director de la Escuela de Seguridad de Navarra (artículo 15); a un eventual conflicto en la regulación de distintos artículos (singularmente entre los artículos 46 y 49); y, finalmente, a la naturaleza conferida al procedimiento disciplinario (artículo 52). Concluye el informe recomendando adoptar las modificaciones formales sugeridas así como considerar los aspectos señalados sobre el fondo de la regulación propuesta.

6. En esa misma fecha, 13 de mayo de 2005, la Comisión Foral de Régimen Local celebró sesión en la que fue sometido a informe el “Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra”, siendo emitido en sentido desfavorable al no haberse alcanzado el necesario consenso entre la representación de la Comunidad Foral y los representantes de las entidades locales, según resulta del certificado emitido por la Secretaria de la citada Comisión Foral de Régimen Local.
7. La Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior emite informe, con fecha 16 de mayo de 2005, en relación con el Proyecto, sin que *“a la vista de los antecedentes, tramitación y contenido del proyecto, se planteen reparos de índole jurídica, salvo superior criterio del Consejo de Navarra”*.
8. El Director General del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior hace constar, con fecha 19 de mayo de 2005, que en la sesión semanal de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos celebrada en esa misma fecha, y previa a la sesión del Gobierno de Navarra, ha examinado el Proyecto, previamente remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra e incluido en el orden del día de dicha sesión.
9. El 20 de mayo de 2005 se emite informe por el Director del Servicio de Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda en el que, en relación con el incremento de coste derivado de las

nuevas jefaturas contenidas en el Proyecto, se requiere que “el Departamento debería señalar cómo va a proceder a la financiación de este importe en cuya compensación parcial tiene cabida la aprobación de los nuevos Estatutos del INAP”, si bien añade que “no existe ningún otro inconveniente para la aprobación del nuevo Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad”. A ese requerimiento se da respuesta por el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 20 de mayo de 2005, en el que se justifica que una Sección no es en puridad de nueva creación sino que procede del INAP y pasa a ser ahora adscrita a la Escuela de Seguridad. Y en cuanto a la otra Sección que se contempla en la Escuela, la financiación del incremento de coste que supone se realiza mediante la supresión de un Negociado existente en la antigua organización que el Proyecto modifica, así como de la supresión de distintos complementos retributivos vinculados a otros Negociados cuya amortización se contempla.

10. Finalmente, el Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 23 de mayo de 2005, tomó en consideración el Proyecto a efectos de la emisión de informe por este Consejo.

## **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 Escuela de Seguridad de Navarra, que persigue, al decir de los distintos informes obrantes en el expediente, llevar a cabo la adaptación de la misma a las previsiones de la LFGNP, cumplimentando así lo establecido en su disposición transitoria tercera, conforme a la cual los distintos organismos públicos deben adaptarse a las previsiones de la LFGNP en el plazo de un año a partir de su entrada en vigor.

De otra parte, el Proyecto regula no sólo la organización de la Escuela de Seguridad, sino también el proceso de formación para el ingreso, el ascenso, así como la formación permanente y especialización y el régimen del alumnado, viniendo así a desarrollar el Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra (en adelante, TRLFPCN), aprobado por Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, que en su disposición final primera contempla el desarrollo reglamentario, entre otras, de las cuestiones referidas a la formación permanente y de especialización, y las condiciones de acceso a las actividades formativas.

En consecuencia, 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**

La LFGNP ha llevado a cabo la cabal regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro (Capítulo IV del Título IV, artículos 58 a 63), a partir de su entrada en vigor el 1 de marzo de 2005. El procedimiento de elaboración del Proyecto que nos ocupa se inició por Orden Foral 40/2005, de 15 de abril, del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por lo que resultan aplicables los preceptos de la citada Ley Foral.

De acuerdo con los preceptos citados, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente, exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste dicha motivación o bien referencia a los informes que sustenten la norma reglamentaria. En el presente caso, el texto dispone de la justificación legalmente exigida.

El procedimiento de elaboración de la norma se ha iniciado por el Consejero del Gobierno de Navarra, competente en la materia, que ha encomendado la elaboración del proyecto y tramitación del procedimiento al Servicio de Modernización y Estudios de las Administraciones Públicas de Navarra del Instituto Navarro de Administración Pública.

Acompaña al Proyecto una memoria justificativa, elaborada por el Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, que se extiende a los aspectos normativos, económicos y organizativos en los que puede incidir la nueva regulación normativa que se propone. Además se ha emitido un informe jurídico sobre la legalidad del Proyecto y otro informe sobre el impacto por razón de sexo de la norma propuesta. En el procedimiento de elaboración del Proyecto han informado la Dirección General de Función Pública; el Servicio de Organización de la dirección General para la Sociedad de la Información; el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación y la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, y el Servicio de Intervención General del Departamento de Economía y Hacienda.

El Proyecto también ha sido conocido por todos los departamentos de la Administración Foral, a cuyos Secretarios Generales Técnicos les fue remitido en su día, y ha sido examinado en la sesión de la “Comisión de Secretarios Generales Técnicos”, de 19 de mayo de 2005.

El Proyecto no ha sido sometido a audiencia de los ciudadanos a que hace referencia el artículo 60 de la LFGNP si bien dada la naturaleza y destinatarios principales de la norma, a juicio de este Consejo, dicho trámite no resulta aquí preceptivo de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 2 del citado precepto legal, sin olvidar que dicha audiencia se ha observado respecto de todos los departamentos de la Administración Foral, de las entidades locales a través de la intervención de la Comisión Foral de Régimen Local y, finalmente, de los representantes del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra a través de la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

De todo ello se concluye que el Proyecto sometido a dictamen se ha tramitado de acuerdo con la normativa vigente.

### **II.3ª Marco jurídico, habilitación y rango normativo**

El Proyecto objeto de este dictamen persigue respecto de la Escuela de seguridad de Navarra, al decir de su exposición de motivos, la “rearticulación de los órganos de dirección y gestión de la Escuela, el reforzamiento de su capacidad, la regulación de la participación de las Administraciones Públicas y de las entidades receptoras de los servicios de la Escuela de Seguridad de Navarra, así como la de los órganos de representación del personal, en la configuración de la oferta de formación anual en el ámbito específico de la seguridad pública y, por último, la renovación de la relación de la escuela de Seguridad de Navarra con el personal que desarrolla sus actividades en ella y con los alumnos”.

En materia organizativa la LORAFNA reconoce la competencia exclusiva de Navarra, en virtud de su régimen foral, para regular la “composición, atribuciones, organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales” (artículo 49.1.a.), así como sobre el “régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma” (artículo 49.1.e.).

En lo que respecta a la seguridad pública la Constitución Española 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, así como le reconoce competencia en materia de coordinación de las policías locales. 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 TRLFPCN, a cuyo desarrollo parcial se propone el Reglamento que dictaminamos.

Por otra parte, como se ha dicho, el Proyecto encuentra habilitación específica en la disposición transitoria tercera de la LFGNP, que establece el plazo de un año para la adaptación de los distintos organismos a las previsiones de la nueva ley foral, y en la disposición final primera del TRLFPCN, que habilita al Gobierno de Navarra para el desarrollo reglamentario en lo referente a la formación permanente y de especialización, y las condiciones de acceso a las actividades formativas.

Finalmente, el apartado 1 del artículo 23 de la LORAFNA atribuye al Gobierno de Navarra la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con la LFGNP, corresponde, en este caso, al Gobierno de Navarra la potestad reglamentaria, cuyas disposiciones reglamentarias adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 7.12 y 12.3, respectivamente).

El proyecto de Decreto Foral examinado se dicta, por tanto, en ejercicio de las competencias y de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, siendo el rango de la norma el adecuado.

#### **II.4ª Sobre la adecuación jurídica del Proyecto**

Como consideración previa debe ponerse de manifiesto que el Proyecto que examinamos no constituye propiamente una novedad en sus determinaciones normativas respecto del precedente Decreto Foral 100/2003, de 12 de mayo, cuya derogación se producirá de aprobarse finalmente la propuesta normativa que nos ocupa. Efectivamente, si bien se incorpora al ordenamiento una nueva norma, es lo cierto que el contenido de ésta no difiere sustancialmente de la norma que le ha precedido, e incluso aquellos aspectos organizativos que ahora se introducen respecto del precedente Decreto Foral, ya existían en gran parte en los Estatutos del Instituto Navarro de Administración Pública, aprobados por Decreto Foral 267/2003, de 28 julio, del que ahora se extraen para incorporarlos a una más completa e íntegra regulación de la Escuela de Seguridad de Navarra.

En esa medida, debe tenerse en cuenta que el proyecto normativo que desembocó en el Decreto Foral 100/2003, de 12 de mayo, al que sigue sustancialmente el Proyecto, ya fue dictaminado por este Consejo de Navarra (Dictamen 18/2003, de 4 de abril) sin que apreciáramos vulneración del ordenamiento jurídico y, en consecuencia, sin que mantuviéramos tacha alguna sobre su legalidad.

#### **A) *Justificación***

Tal y como se recoge en la exposición de motivos –del proyecto de Decreto Foral-, el crecimiento en el número de los Cuerpos de Policía Local y el incremento de la dimensión de los existentes; el proceso de reorganización y crecimiento de la Policía Foral, con la consolidación de nuevas funciones en materia de seguridad ciudadana, policía judicial y, una vez culminada la efectiva transferencia, de tráfico; la necesidad de nuevos requerimientos a la Escuela de Seguridad como consecuencia de la renovación del marco normativo de los Cuerpos de Policía de Navarra, entre

otras circunstancias, conllevan la necesidad de la “renovación del marco organizativo y funcional de la Escuela de Seguridad, de manera que sin modificar su adscripción al Instituto Navarro de Administración Pública, tenga una amplia capacidad y competencia para configurar una oferta de formación específica y adaptada a las necesidades que en materia de selección y formación del personal de seguridad puedan plantearse en cada momento”.

Por otra parte, y por si no fuera suficiente con lo expuesto, el proyecto de Decreto Foral aparece suficientemente justificado en la necesidad de adecuar la regulación de la Escuela de Seguridad al nuevo marco normativo que constituye la LFGNP, y así lo contempla precisamente la disposición transitoria tercera de la misma.

### ***B) Sobre el Decreto Foral de aprobación***

El proyecto de Decreto Foral consta de una exposición de motivos, un artículo único -que aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra-, una disposición adicional, una disposición transitoria, una derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos contiene una adecuada justificación y una comprensible exposición de los objetivos que se persiguen con la aprobación del Reglamento, inscribiendo el proyecto de Decreto Foral en el marco de la renovación normativa acaecida en relación con los Cuerpos de Policía de Navarra.

El artículo único se circunscribe a la aprobación del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra “que se inserta a continuación de este Decreto Foral”.

En la disposición adicional única se desconcentran en el Director de la Escuela de Seguridad de Navarra la titularidad y el ejercicio de competencias atribuidas anteriormente al Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública, referidas a la celebración de contratos

administrativos y a la autorización y disposición de gastos y reconocimiento de obligaciones de pago. Asume así el Proyecto las observaciones realizadas al respecto por el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, que atinadamente señaló en su informe la improcedencia de atribuir directamente funciones en estas materias al Director de la Escuela de Seguridad, como hacía el anteproyecto, cuando las respectivas Leyes Forales 10/1998, de 16 de junio, de Contratos de las Administraciones Públicas de Navarra (en adelante, LFCAPN), en su artículo 12.2, y 8/1988, de 26 de diciembre, de la Hacienda Pública de Navarra (en lo sucesivo, LFHPN) atribuyen la competencia respectiva a los órganos de gobierno de los organismos autónomos.

Para salvar esa objeción, el Proyecto acude ahora al instrumento de la desconcentración de funciones entre órganos, llevándose a cabo dicha desconcentración de forma expresa a través del proyecto de Decreto Foral que analizamos.

En efecto, el artículo 12.2 de la LRJ-PAC contempla que “la titularidad y el ejercicio de las competencias atribuidas a los órganos administrativos podrán ser desconcentradas en otros jerárquicamente dependientes de aquéllos en los términos y con los requisitos que prevean las propias normas de atribución de competencias”; e igual previsión se contiene, con idéntico tenor literal, en el artículo 35.5 de la LFACFN.

Como se desprende de dichos preceptos, la desconcentración de la titularidad y el ejercicio de competencias requiere que la misma esté previamente contemplada en las “propias normas atributivas de competencias”, y efectivamente así sucede en materia de contratación en la LFCAPN que, en su artículo 12.1.d), específicamente establece que “las facultades de contratación podrán ser objeto de desconcentración mediante Decreto Foral aprobado por el Gobierno de Navarra”.

Por el contrario, no se encuentra análoga previsión en la LFHPN en lo que se refiere a la “autorización y disposición de gastos y reconocimiento de obligaciones de pago” ya que en ella, atribuyendo la competencia respectiva a los órganos de gobierno de los organismos autónomos, no se contiene

previsión específica que autorice la desconcentración de la titularidad de esa competencia en otros órganos del correspondiente organismo, faltando así la previa habilitación normativa que pudiera otorgar cobertura legal a las previsiones incorporadas en la disposición adicional única, letra c), del Proyecto.

Por ello, resulta contraria al ordenamiento jurídico la desconcentración de la titularidad de la competencia en cuanto a la autorización y disposición de gastos y reconocimiento de obligaciones de pago y, en consecuencia, debe suprimirse la letra c) de la disposición adicional única del Proyecto.

La disposición transitoria única establece, como es propio, normas de aplicación de la nueva regulación a los cursos impartidos en la Escuela de Seguridad según su inicio sea anterior a su entrada en vigor, caso en el que se aplicará la normativa precedente, o sea posterior, en el que se aplicarán las disposiciones de la nueva norma, sin que pueda objetarse nada al respecto en cuanto resulta conforme con el principio de irretroactividad de las normas.

La disposición derogatoria única deroga expresamente el precedente Decreto Foral 100/2003, de 12 de mayo, en cuanto su regulación se verá sustituida íntegramente por la contenida en el Proyecto que pretende aprobarse. Igual derogación expresa se establece de los artículos 29, 36, 37 y 38 del Decreto Foral 267/2003, de 28 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del Instituto Navarro de Administración Pública, toda vez que el contenido de dichos preceptos relativos a la Escuela de Seguridad pasan a integrarse en el texto del Proyecto, dotando así de una regulación completa a la citada Escuela en una sola norma. La derogación del artículo 5 del Decreto Foral 216/2002, de 21 de octubre, por el que se regula la participación del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra en las actividades formativas del Instituto Navarro de Administración Pública y se establecen sus compensaciones económicas, obedece a que esa regulación, en lo referente a la participación en acciones formativas de la Escuela de Seguridad, pasa a contenerse en el artículo 38 del Proyecto. Finalmente, se establece la derogación de las normas de igual o inferior

rango que contradigan la nueva regulación contenida en el Proyecto, como consecuencia obligada del efecto derogatorio de las normas posteriores sobre las precedentes de igual o inferior rango que resulten contrarias a las nuevas determinaciones.

En fin, las disposiciones finales contienen las habituales cláusulas de habilitación para el desarrollo y ejecución posterior del Proyecto, y las pertinentes en cuanto a la entrada en vigor del mismo al día siguiente de su publicación.

### ***C) Estructura y contenido del Reglamento que se aprueba***

El Reglamento se estructura en seis capítulos que, en algún caso, a su vez se subdividen en secciones, comprendiendo globalmente un total de 54 artículos.

1.- Capítulo I, “Disposiciones Generales”: Integra los artículos 1 a 3 en los que se definen el objeto del Reglamento, referido al establecimiento de la organización, funcionamiento y régimen del alumnado de la Escuela de Seguridad (artículo 1); la naturaleza y finalidad de la Escuela de Seguridad, que se configura como una unidad con nivel orgánico de Servicio adscrita al Instituto Navarro de Administración Pública y cuya finalidad consiste en “la formación y la participación en los procesos selectivos del personal de seguridad pública de las Administraciones Públicas de Navarra” (artículo 2); y su ámbito de aplicación, por referencia al territorio de la Comunidad Foral de Navarra Foral y, desde la perspectiva subjetiva, al personal, profesorado y alumnado de la Escuela de Seguridad, definiéndose a los exclusivos efectos de la aplicación del Reglamento quienes se comprenden en el concepto “personal de seguridad pública” (artículo 3).

La regulación propuesta sigue sustancialmente a la contenida en el precedente Decreto Foral 100/2003, de 12 de mayo, resulta coherente con el contenido posterior del Reglamento y con la consideración que merece en el mismo la Escuela de Seguridad, sin que, por otra parte, se advierta contradicción alguna con norma superior.

2.- Capítulo II, “Funciones de la Escuela de Seguridad”: En el artículo 4, único artículo de este capítulo, se relacionan las funciones atribuidas a la Escuela de Seguridad, sustancialmente referidas a la planificación, programación, organización e impartición de cursos de formación básica, de promoción, mantenimiento y especialización para el personal de seguridad pública, sí como a la participación en los procesos selectivos de ingreso y provisión de puestos de ese mismo personal, correspondiéndole la elaboración del Plan de Formación del área de seguridad pública, la expedición de títulos y diplomas acreditativos de la superación de los cursos impartidos y, entre otras y para no ser indebidamente exhaustivos, la función de promover la realización de estudios e investigaciones sobre materias relacionadas con la seguridad pública y las emergencias.

Hasta la elaboración del presente Proyecto, las funciones de la Escuela de Seguridad se encontraban definidas en el artículo 29 del Decreto Foral 267/2003, de 28 de julio, por el que se aprueban los Estatutos del INAP, en un precepto que resultará derogado tras la aprobación del presente Proyecto que, por lo demás, recoge sustancialmente las funciones ya atribuidas sin perjuicio de realizar una mejor y más estructurada relación de las mismas.

3.- Capítulo III, “Organización de la Escuela de Seguridad de Navarra”: Se subdivide en cinco secciones que comprenden los artículos 5 a 23, ambos inclusive.

En la Sección 1ª, “Organización general”, se distingue entre órganos directivos, órganos de participación y unidades administrativas de la Escuela de Seguridad de Navarra (artículo 5), siendo los órganos de dirección el Consejo de Dirección y el Director (artículo 6), el órgano de participación es la Comisión de Formación (artículo 7) y la estructura en unidades administrativas se corresponde con la existencia de dos secciones y un negociado (artículo 8).

La Sección 2ª, “Consejo de Dirección”, establece la composición de este órgano directivo (artículo 9), auténtica novedad de la organización que se establece en el Proyecto respecto de los precedentes Decretos Forales 100/2003, de 12 de mayo, y 267/2003, de 28 de julio, determinando las

funciones que le corresponden (artículo 10), así como las que corresponden a su Presidente (artículo 11), Secretario (artículo 12) y su régimen de sesiones (artículo 13). Se configura así un órgano colegiado de naturaleza mixta en el que junto a representantes de distintos departamentos de la Administración Foral se integran los de las entidades locales y de las organizaciones sindicales, atribuyéndole funciones de planificación, programación, presupuestarias y de control del funcionamiento de la Escuela de Seguridad, reservándose al Presidente y Secretario las funciones ya típicas dentro de los órganos colegiados, con unas simples determinaciones sobre el régimen de sesiones y el quórum exigido para su válida constitución, debiendo entenderse implícita una remisión a las determinaciones que para estos órganos colegiados se contienen en la LRJ-PAC.

La Sección 3ª, “El Director de la Escuela de Seguridad de Navarra”, se ocupa del nombramiento y cese de este órgano directivo (artículo 14) y de sus funciones (artículo 15), debiendo significarse que este órgano resulta claramente fortalecido respecto de la regulación contenida en los Decretos Forales precedentes, ya citados anteriormente, asignándosele ahora funciones anteriormente encomendadas al Director Gerente del INAP y convirtiéndole en el verdadero órgano ejecutivo en la organización que se establece, incrementando su autonomía al verse ésta notablemente fortalecida por la desconcentración funcional que, en materia de contratación, se lleva a cabo a través de la disposición adicional única del proyecto de Decreto Foral, respecto de la que ya hemos establecido la procedencia de suprimir su letra c) en relación a la desconcentración en materia de autorización y disposición de gastos y reconocimiento de obligaciones de pago.

La Sección 4ª, “Comisión de Formación”, establece la composición de este órgano de participación (artículo 16), sus funciones (artículo 17), así como las de su Presidente (artículo 18) y Secretario (artículo 19), y su régimen de sesiones (artículo 20).



El Proyecto viene así a integrar en su contenido la regulación de un órgano anteriormente contenida en los artículos 37 y 38 del Decreto Foral 267/2003, de 28 de julio, que aprobó los Estatutos del INAP, que ahora resultan derogados, y respecto de la que el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior deja de ser su Presidente para serlo ahora el director de la Escuela de Seguridad, además de suprimirse el cargo de Vicepresidente de la citada comisión de formación.

La Sección 5ª, “Unidades administrativas”, contempla la Sección de Planificación, Desarrollo y Coordinación (artículo 21), la de Asistencia Jurídica y Gestión Administrativa (artículo 22) y el Negociado de Gestión Administrativa (artículo 23). Con esta nueva estructura se suprime el anterior Negociado de Gestión Académica que se transforma en una nueva Sección, la de Planificación, Desarrollo y Coordinación, y se integra en la Escuela de Seguridad otra que anteriormente estaba adscrita a la dirección-Gerencia del INAP, la de Asistencia Jurídica y Gestión Administrativa.

Al respecto, el informe de la Dirección General de Función Pública manifiesta que “ambas medidas, con la consiguiente adaptación de las funciones atribuidas a cada unidad orgánica, inciden positivamente en la prestación de los servicios de la Escuela, por lo que no existe inconveniente, desde el punto de vista técnico, para proceder a su aprobación”.

Por otra parte, y desde una valoración global de la organización establecida, el Servicio de Organización manifiesta en su informe que “se valora positivamente la nueva ordenación de la Escuela de Seguridad, que debe facilitar el cumplimiento de los retos que se le plantean”, añadiendo que “su estructuración en órganos directivos, órganos de participación y unidades administrativas parece más adecuado para el desarrollo de sus funciones. Además la mayor relevancia que adquiere la figura del Director de la Escuela debe favorecer el funcionamiento de la misma”.

4.- Capítulo IV, “Personal de la Escuela de Seguridad de Navarra”, que en su único artículo enumera el personal que lo constituirá, comprendiendo al personal fijo, al contratado en régimen laboral o administrativo, al personal adscrito funcionalmente y al personal adscrito en comisión de servicios

conforme a los convenios de colaboración que suscriba la Escuela de Seguridad (artículo 24).

#### 5.- Capítulo V, “Formación”, que se divide en cuatro secciones.

La Sección 1º, “Definición y planificación”, distingue dos ámbitos de actividad formativa; la actividad formativa de seguridad y la actividad formativa de emergencias (artículo 25), a las que se adscribe el apoyo técnico de la “unidad orgánica que tenga atribuidas las funciones de formación en la Policía foral de Navarra”, por una parte, y de “la unidad orgánica que tenga atribuidas las funciones de formación en el Consorcio para el Servicio de extinción de Incendios y Salvamento de Navarra”, de otra (artículo 26).

Se diferencian, a continuación, las distintas acciones formativas atendiendo a su naturaleza, distinguiéndose entre los cursos de formación para el ingreso (artículo 27); para el ascenso (artículo 28); de especialización (artículo 29); de formación permanente y reciclaje (artículo 30), siendo todos ellos objeto de una planificación anual a través del Plan de Formación a elaborar por la Escuela de Seguridad (artículo 31).

La Sección 2ª, “Organización de los cursos”, establece el procedimiento de programación (artículo 32), la estructura de los cursos en áreas que harán referencia cada una de ellas a un grupo de materias formativas homogéneas, pudiendo contar con áreas de actitud y de prácticas (artículo 33) y la posibilidad de su organización conjunta (artículo 34).

La Sección 3ª, “Órganos de los cursos”, contempla la composición y funciones de la Junta de Evaluación (artículo 35), los coordinadores de área (artículo 36), la figura del tutor (artículo 37), el profesorado de los cursos (artículo 38) y los monitores de prácticas (artículo 39).

Finalmente, la Sección 4ª, “Desarrollo y evaluación de los cursos”, regula el inicio de los cursos (artículo 40), la obligación de asistencia (artículo 41), el concepto y procedimiento de la evaluación (artículos 41 y

42), la evaluación final (artículo 44) y la evaluación de aquellos cursos no impartidos por la Escuela de Seguridad de Navarra (artículo 45).

Con carácter general el presente Capítulo sigue casi literalmente la regulación precedente contenida en el Decreto Foral 100/2003, de 12 de mayo, que ya fue dictaminado en su día por este Consejo de Navarra, sin otras modificaciones que las derivadas de los cambios introducidos en la organización y estructura de la Escuela de Seguridad a través del presente Proyecto y, con ellos, del principal papel que ahora se le otorga al Director de la Escuela, y sin que, por otra parte, presente cuestión alguna sobre su adecuación jurídica o conformidad con eventuales normas de rango superior.

6.- Capítulo VI, “Régimen del Alumnado”, comprende los artículos 46 a 53, regulando en ellos la condición de alumno, su adquisición y pérdida (artículo 46), su representación a través del delegado de clase (artículo 47), sus expedientes personales (artículo 48), la condición de funcionarios en prácticas (artículo 49), los derechos y deberes inherentes a la condición de alumno (artículos 50 y 51), y el régimen y procedimiento disciplinario (artículos 52 a 54).

De nuevo este Capítulo no presenta novedades significativas respecto del precedente Decreto Foral 100/2003, de 12 de mayo, en las materias que regula sin que advirtamos tacha de legalidad alguna que oponer. Si es de destacar que en el artículo 49 del Proyecto, como ya hiciera el precedente Decreto Foral citado, desarrolla la situación de “funcionario en prácticas” introducida por el artículo 37.2 del TRLFPCN al establecer que “los aspirantes al ingreso en los Cuerpos de Policía de Navarra admitidos al curso de formación tendrán durante su celebración la consideración de funcionarios en prácticas. Reglamentariamente se regularán los derechos y obligaciones que corresponden a dicha situación”, lo que ya se llevó a cabo a través del Decreto Foral 100/2003, de 12 de mayo, y ahora sigue sustancialmente el Proyecto, sin otra novedad que extender tal situación hasta el momento de la toma de posesión efectiva de la plaza a la que optaran, poniendo así fin a la inseguridad creada sobre la permanencia de

tal situación entre la finalización de los cursos y la efectiva asunción de la plaza adjudicada.

En definitiva, una vez suprimida la letra c) de la disposición adicional única, no se formula reparo u objeción alguna de legalidad que obste a la aprobación del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra, de naturaleza fundamentalmente organizativa, toda vez que no se advierte que se haya incurrido en exceso alguno en su elaboración, respetándose los límites impuestos por la naturaleza de la norma y por el propio TRLFPCN que parcialmente desarrolla.

### **III. CONCLUSIÓN**

El Consejo de Navarra considera que, una vez suprimida la letra c) de la disposición adicional única, el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.