

Expediente: 40/2008

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

Dictamen: 37/2008, de 29 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 29 de septiembre de 2008,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don Julio Muerza Esparza, don Eugenio Simón Acosta y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Enrique Rubio Torrano,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª Formulación de la consulta

El día 21 de agosto de 2008 tuvo entrada en este Consejo un escrito del Vicepresidente del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación 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 modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 9 de junio de 2008.

I.2ª Tramitación del proyecto de Decreto Foral y contenido del expediente

El expediente remitido incluye, entre otros, los documentos que se relacionan seguidamente, de los que resulta la práctica de las siguientes actuaciones:

1. Mediante Orden Foral 509/2007, de 31 de octubre, el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior ordenó la iniciación del procedimiento de elaboración de la norma, designando al Servicio de Régimen Jurídico y de Personal como órgano encargado de su elaboración.
2. Presentación del primer borrador del Decreto Foral.
3. Obran en el expediente un informe económico con la conformidad de la Intervención, de 17 de octubre de 2007, así como las memorias justificativa, normativa, organizativa, y el informe sobre el impacto por razón de sexo, todos con fecha 8 de noviembre de 2007, elaborados por la Dirección General de Interior.
4. También han emitido informes la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, el 16 de enero de 2008; la Dirección General de Función Pública, el 30 de enero de 2008; y el Servicio de Acción Legislativa, el 3 de marzo de 2008 .
5. Presentación del segundo borrador del Decreto Foral.
6. Igualmente obran en el expediente informes de la Dirección General de Interior, sin fecha; y de la Dirección General de Modernización y Administración Electrónica, de 5 de junio de 2008.
7. Presentación del tercer borrador del Decreto Foral.
8. Se da audiencia a la Comisión de Personal de la Policía Foral a la que se le remite el Proyecto el 28 de mayo de 2008.
9. Se emite informe por la Dirección General de Interior señalando la procedencia de elevar el indicado Proyecto al Gobierno de Navarra, con fecha 28 de mayo de 2008.

10. La Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior informó el Proyecto y elevó propuesta de acuerdo de su toma en consideración, con fecha 4 de junio de 2008.
11. El día 5 de junio de 2008 se expidió certificado por el Director del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, en el que se hace constar que el Proyecto fue examinado en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 5 de junio de 2008, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, y que había sido remitido con anterioridad a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.
12. Por último, el Gobierno de Navarra, por Acuerdo de 9 de junio de 2008, tomó en consideración el Proyecto a efectos de la petición de emisión del preceptivo dictamen del Consejo 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 sometido a consulta se dicta en uso de la autorización contenida en la disposición final primera, apartado uno, de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra (en adelante, LFPN), que faculta al Gobierno de Navarra para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación de la citada Ley Foral.

Por consiguiente, nos encontramos ante un reglamento de ejecución de la citada Ley Foral y el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 16.1.f) de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), en vigor desde el día 1 de marzo de 2005, regula en sus artículos 58 a 63 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro.

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 este caso, el texto dispone de la justificación legalmente requerida.

Señala el artículo 59 de la LFGNP que “la elaboración de disposiciones reglamentarias será iniciada por el Consejero del Gobierno de Navarra competente por razón de la materia, el cual deberá designar el órgano responsable del procedimiento”.

El procedimiento de elaboración del Proyecto se ha iniciado por el Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, competente en la materia, que designó como órgano responsable del procedimiento al Servicio de Régimen Jurídico y de Personal, de la Dirección General de Interior. Al Proyecto, que ofrece una exposición de motivos, acompañan una memoria justificativa, una memoria normativa y una memoria organizativa, en las que se explica el contenido y se razona la conveniencia de la regulación y la adecuación del nuevo articulado a los objetivos propuestos. También se han incorporado un informe de impacto por razón de sexo, en cumplimiento de lo ordenado por el artículo 62 de la LFGNP, así como un informe económico con la conformidad de la intervención.

El artículo 14.3. a) y b) de la LFPN establece que, entre las funciones que competen al Consejo de la Policía Foral de Navarra, se encuentra “la participación en el establecimiento de las condiciones técnicas y organizativas del servicio policial”, así como “la evacuación de consultas en materias relativas al estatuto profesional”. Dado que todavía no se ha constituido el Consejo de la Policía Foral, de acuerdo con lo prevenido en la disposición adicional cuarta de la citada Ley Foral, habrá que acudir a “lo

establecido en las normas reguladoras del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, siempre que dicha aplicación no sea contraria a sus previsiones o principios generales”.

El artículo 83.1 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- determina que “la negociación colectiva y la participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra se efectuarán mediante la capacidad representativa reconocida a las organizaciones sindicales...”; y el artículo 83.7 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”.

El Proyecto ha sido remitido a la Comisión de Personal de la Policía Foral, sin que se hayan formulado alegaciones. Dicha Comisión, reunida el 4 de junio de 2008, acordó por unanimidad solicitar una ampliación del plazo para presentar “un documento coherente y consensuado que habilite a la Administración para considerar el texto como negociado”, según certifica el 19 de septiembre de 2008 el Secretario de la Comisión de Personal de la Policía Foral.

Igualmente, ha sido informado por la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, remitido a todos los Departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y examinado por la Comisión de Coordinación.

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

II.3ª. Competencia de la Comunidad Foral y del Gobierno de Navarra

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 12/2007, de 22 de octubre, 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 Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, 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 LORAFNA, 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 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, en cuyo desarrollo se propone el Reglamento que dictaminamos. El proyecto de Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplir con la previsión legal recogida en la disposición final primera, apartado uno, de la LFPN, conforme a la cual “el Gobierno de Navarra dictará las normas de carácter reglamentario necesarias para el desarrollo y aplicación de las disposiciones de esta Ley Foral”.

Sobre la titularidad de la potestad reglamentaria, el artículo 23.1 de la LORAFNA atribuye al Gobierno la función ejecutiva, comprendiendo la reglamentaria. De acuerdo con los artículos 2, 7.12 y 55 de la LFGNP, el Gobierno ejerce la potestad reglamentaria, y sus disposiciones adoptarán la forma de Decreto Foral (artículos 12.3 y 55.2 de la LFGNP).

En consecuencia, el Proyecto examinado se dicta en desarrollo de una norma de rango legal, en ejercicio de la potestad reglamentaria que corresponde al Gobierno de Navarra, y su rango es el adecuado.

II.4ª. Examen del contenido del Proyecto

El Proyecto consta de una exposición de motivos, un artículo, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales. El artículo único modifica el Título II y los artículos 37 y 38 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio.

El texto del Decreto Foral proyectado va precedido de una exposición de motivos donde se invoca la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra, la cual “sin romper con el régimen precedente, da una nueva dimensión a los Cuerpos policiales de Navarra, configurando a la Policía Foral como una institución moderna, en pleno desarrollo territorial, técnico y humano”. Las premisas básicas del Proyecto, a decir de la exposición de motivos, son “la necesidad de adaptación del Título II del Reglamento de organización y funcionamiento de la Policía Foral al texto legal antedicho y la nueva dimensión funcional del Cuerpo de Policía Foral. Se trata por lo tanto de una modificación dirigida a la adaptación a la normativa vigente y a la satisfacción de las necesidades planteadas para la correcta prestación del servicio público de seguridad”. Como señala el texto que precede al articulado, se eliminan los preceptos que en el Reglamento que ahora se reforma hacían referencia a Autoridades superiores y ello con base en el ejercicio de la potestad de autoorganización de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. Se trata ahora –según la exposición de motivos- de estructurar exclusivamente el cuerpo policial, siendo dos las características fundamentales de la reforma: por un lado, la creación de

unidades centrales internas que sirvan de apoyo al resto del Cuerpo, buscando una mayor eficacia en el servicio prestado; y, por otro, el acercamiento de las labores policiales al ciudadano.

El artículo único, apartado 1, modifica el Título II del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral, aprobado por Decreto Foral 265/2004. Dicha modificación afecta no sólo a la literalidad de determinados preceptos incluidos en el mismo, sino también a la reorganización interna en capítulos y secciones, dentro del propio Título, así como a las denominaciones que dichos capítulos y secciones, incluso artículos, tenían antes de la reforma.

El capítulo I, del Título II, cambia de denominación -el Proyecto propone “estructura organizativa”, frente a la actual “la administración de la seguridad: Autoridades Superiores”-, de acuerdo con el contenido de los artículos reformados. Este capítulo tiene 9 artículos, numerados del 5 al 13; el que ahora se modifica, sólo recoge 7.

El artículo 5 contempla y define al “Jefe de la Policía Foral”, sus atribuciones, nombramiento, cese, sustitución y capacidad organizativa, todo ello acorde con la asunción del mando operativo de la Policía Foral que le atribuye el artículo 10 de la LFPN. El artículo 6, organiza operativamente la Policía Foral conforme a los niveles estructurales siguientes: Áreas, Divisiones, Brigadas y Grupos; y territorialmente, en Comisarías. Los artículos siguientes van definiendo, delimitando las funciones y asignando el mando sucesivamente del Área (artículo 7), de la División (artículo 8), de las Comisarías (artículo 9), de las Brigadas (artículo 10) y de los Grupos (artículo 11). El artículo 12 prevé la creación, modificación y supresión de Áreas y Divisiones según reza el título, si bien en su contenido se contempla, igualmente, la de las Comisarías, Oficinas de Atención Policial, Brigadas y Grupos. Y el artículo 13 determina la provisión de las Jefaturas. Todas las normas reseñadas son manifestación del poder de autoorganización de la Administración, sin que quepa observar en las mismas aspecto alguno que contraría el ordenamiento.

El capítulo II, del Título II, lleva como denominación “Las Áreas y las Divisiones”, luego varía respecto al actualmente vigente -“Estructura organizativa de la Policía Foral”-. Cambia, igualmente, su extensión: comprende ahora del artículo 14 al 33, ambos inclusive, desapareciendo por tanto el capítulo III. El nuevo capítulo II se subdivide en seis secciones.

En la primera sección - “Las Áreas”-, el artículo 14, estructura la Policía Foral en las siguientes Áreas: de Inspección General, de Seguridad Interior y Policía Administrativa, de Tráfico y Seguridad Vial, de Seguridad Ciudadana y, finalmente, de Investigación Criminal.

La sección segunda -Área de Inspección General- comprende los artículos 15 a 18 del Proyecto. El artículo 15, con el mismo nombre de la sección, determina su ámbito de competencia y enumera las Divisiones que dependen de ella: de Comunicación y Enlace Operativo, General Técnica y de Régimen Interno. Estas tres Divisiones tienen encomendadas sus correspondientes responsabilidades en los artículos 16 -División de Comunicación y Enlace Operativo-, 17 -División General Técnica- y 18 - División de Régimen Interno-. Nada cabe objetar desde el punto de vista de la legalidad a la asignación de funciones tanto a la Sección, como a las diferentes Divisiones que dependen de ella.

La sección tercera -Área de Seguridad Interior y Policía Administrativa- abarca los artículos 19 a 21. El primero de ellos, el 19, con **igual** denominación que la de la sección, establece las funciones que corresponden a la misma, a la vez que enumera las dos Divisiones que dependen de ella: la de Seguridad Interior y la de Policía Administrativa. Los preceptos mencionados no merecen reproche jurídico alguno al contener previsiones que corresponden al estricto ámbito competencial del Gobierno de Navarra.

La sección cuarta -Área de Tráfico y Seguridad Vial- comprende los artículos 22 a 24. El artículo 22, con el mismo rótulo que el de la sección a la que pertenece, define los ámbitos de actuación policial que corresponden al Área de Tráfico y Seguridad Vial y relata las Divisiones que la comprenden, la de Seguridad Vial y la de Atestados. Los dos preceptos siguientes

determinan los ámbitos de actuación de ambas Divisiones. Los tres artículos se adecuan al ordenamiento jurídico.

La sección quinta -Área de Seguridad Ciudadana- integra los artículos 25 a 28 del Proyecto. El primero, con la misma denominación de la sección de la que forma parte, atribuye las funciones propias de este área y enumera las Divisiones que se le adscriben: de Prevención y Atención Ciudadana, de Protección de Autoridades y de Intervención, cuyos ámbitos de actividad policial correspondientes vienen enumerados en los artículos 26, 27 y 28, sin que en los mismos quepa apreciar infracción del ordenamiento jurídico.

La sección sexta -Área de Investigación Criminal- comprende los artículos 29 a 33 del Proyecto y en ella se incluyen tres Divisiones: de Policía Judicial (artículo 31), de Policía Científica (artículo 32) y de Información (artículo 33). Todos ellos, así como el artículo 29 -con la misma denominación que la de la sección-, determinan las funciones que le son propias y se ajustan a los parámetros de legalidad correspondientes. Dentro de esta sección se advierte la quiebra de la numeración de los artículos, al faltar el artículo 30; sin perjuicio de observar que el contenido del artículo 29.2 del Proyecto coincide con el artículo 30 del actual Reglamento.

El apartado 2 del artículo único del Proyecto modifica el artículo 37 (“Policía Administrativa”) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral -que se encuentra dentro del Título III (“Del funcionamiento de la Policía Foral”), Capítulo I (“Régimen de funcionamiento”)- a fin de adecuar la denominación de las Áreas a la nueva nomenclatura.

El apartado 3 del artículo único del Proyecto modifica el artículo 38 (“Régimen Interno”) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral -dentro del mismo Título y Capítulo que el anterior- a fin de ajustarlo a lo prevenido en el artículo 8 sobre “mando supremo” de la Policía Foral en la LFPN. Para una mejor inteligencia del precepto se propone mejorar su redacción.

La disposición derogatoria, además de incorporar una cláusula general derogatoria, suprime el apartado 2 del artículo 34 del Reglamento que

contemplaba la sustitución del jefe de la unidad en casos de ausencia, enfermedad o impedimento temporal para el ejercicio de sus funciones por el componente de la unidad de mayor graduación y si hubiera varios de igual graduación por el más antiguo en el empleo dentro de la unidad. Esta previsión va a ser reemplazada por lo establecido en el apartado 3 del artículo 13 del Proyecto: “3. En caso de ausencia, enfermedad u otro impedimento temporal, los Jefes de las unidades a que se refieren los apartados anteriores podrán ser sustituidos, en el ejercicio de sus funciones y hasta su incorporación, por el mando de igual empleo o, en su defecto, de empleo inmediatamente inferior que designe el Director General de Interior a propuesta del Jefe de la Policía Foral”. Ningún reproche legal cabe hacer a esta nueva previsión reglamentaria.

El Proyecto termina con dos disposiciones finales. La primera, faculta al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo y aplicación del Decreto Foral; y la segunda, establece su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra. No se observa en ellas tacha de legalidad alguna.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 265/2004, de 26 de julio, se considera ajustado al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.