

Expediente: 57/2010

Objeto: Dictamen sobre la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

Dictamen: 1/2011, de 12 de enero

DICTAMEN

En Pamplona, a 12 de enero de 2011,

el Consejo de Navarra, integrado por don Enrique Rubio Torrano, Presidente; don José Antonio Razquin Lizarraga, Consejero-Secretario; y los Consejeros don Alfredo Irujo Andueza, don José Iruretagoyena Aldaz, don Julio Muerza Esparza, 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 de la consulta

El día 29 de octubre de 2010 tuvo entrada en el Consejo de Navarra un escrito de la Presidenta del Parlamento de Navarra en el que solicita del Consejo de Navarra emita dictamen sobre la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, instado por el Grupo Parlamentario Nafarroa-Bai y por las Agrupaciones de Parlamentarios Forales de Convergencia de Demócratas de Navarra y de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua.

Consta en el expediente el escrito presentado por los grupos parlamentarios citados en el que se concreta la solicitud de nuestro dictamen y los preceptos de la Ley Foral sobre los que interesan nuestro pronunciamiento, acompañando como única documentación una copia del Boletín Oficial del Parlamento de Navarra, de 26 de octubre de 2010, en el

que se contiene la publicación de la “Ley Foral de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra”, aprobada por el Pleno del Parlamento de Navarra el 14 de octubre de 2010.

I.2ª. Consulta

La Presidenta del Parlamento de Navarra, a instancia de los grupos parlamentarios ya mencionados, solicita del Consejo de Navarra la emisión de dictamen facultativo, con expresa cita del artículo 18 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, modificada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, del Consejo de Navarra (en adelante, LFCN), sobre la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra (en lo sucesivo, LFPN).

Más en concreto, y según resulta de los términos del escrito en que se instó la solicitud de nuestro dictamen por el Grupo Parlamentario Nafarroa-Bai, y las Agrupaciones de Parlamentarios Forales de Convergencia de Demócratas de Navarra y de Izquierda Unida de Navarra-Nafarroako Ezker Batua, que obra en el expediente, la solicitud de dictamen no se extiende a la totalidad de la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, sino a determinados preceptos de la misma que, según el criterio de los grupos parlamentarios, presentan “serios indicios de inconstitucionalidad y que el principio de legalidad resulta conculcado”, extendiendo sus dudas al artículo único, apartados o puntos 1, 2, 5 al 13, 18, 19, 20 en relación con el 16, 21, y 23 a 29, de la mencionada Ley Foral.

Sobre la cuestionada constitucionalidad de dichos preceptos se centrará, en consecuencia, nuestro dictamen.

I.3ª. La Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra

Siguiendo a su exposición de motivos, se “pretende con esta modificación afianzar en la regulación de los aspectos que permitan conseguir un modelo de policía que ofrezca una respuesta integral a las necesidades de los ciudadanos, una policía de proximidad que tenga clara su condición de servicio público y su función permanente de ser instrumento

de servicio a la sociedad”, considerándose necesario “planificar la respuesta policial que, en materia de seguridad ciudadana, debe darse a la sociedad Navarra, en la prevención del delito, la proximidad del servicio y la equidad en la atención a los ciudadanos”, siendo para ello “imprescindible avanzar en la especialización de los equipos de trabajo, de forma que la respuesta pueda ser integral y especializada, en debida coordinación entre las Policías de Navarra”. Junto a los objetivos anteriores la modificación legislativa persigue también “plasmar y avanzar en la planificación de la complementariedad, cooperación y colaboración que en nuestra Comunidad Foral existe entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y las Policías de Navarra, siempre desde la lealtad institucional y el respeto recíproco.”

La Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre (en lo sucesivo, Ley Foral 15/2010), contiene un artículo único que, en sus treinta apartados, procede a la modificación o supresión de diversos artículos de la precedente LFPN en relación a la estructura de los Cuerpos de la Policía de Navarra (artículo 6); la supresión del Consejo de la Policía Foral de Navarra y la simultánea creación del Consejo de las Policías de Navarra (nuevo Capítulo III del Título I); la existencia de Cuerpos de Policía Local en determinados municipios de Navarra (artículo 17); requisitos y características de las pruebas selectivas para el ingreso en los Cuerpos de Policía de Navarra (artículos 29 a 31, y nueva disposición adicional octava); el procedimiento de acceso a empleos (artículo 39 y nueva disposición adicional séptima); la situación de funcionarios en prácticas (artículo 41); formación (artículo 43); promoción (artículo 44 y nueva disposición adicional octava); provisión de destinos (artículo 45); situación de segunda actividad (artículo 47); derechos y deberes (artículo 49); retribuciones (artículo 50); residencia (artículo 52); reconocimientos, honores y recompensas (artículo 54); representación y negociación colectiva (artículo 56); régimen disciplinario (artículos 58 a 61, 63 y 65), jornada y calendario (nueva disposición adicional novena).

Integra además la Ley Foral 15/2010, seis disposiciones transitorias, que regulan el plazo de constitución del Consejo de las Policías de Navarra (primera); la elaboración de un Plan General de Seguridad Ciudadana de Navarra (segunda); la contratación temporal de auxiliares de policía local

(tercera); la reducción progresiva de la edad máxima como requisito de admisión para el ingreso (cuarta); excepciones relativas a requisitos de titulación (quinta); y compensación económica por superación de pruebas físicas (sexta). Concluye la citada Ley Foral con una disposición derogatoria, que establece la derogación de las disposiciones de igual o inferior rango que se le opongan, y con tres disposiciones finales, que contemplan plazos para la aprobación de disposiciones reglamentarias sobre la situación de segunda actividad (primera) y retribuciones (segunda), o señala la fecha de entrada en vigor de la Ley Foral (tercera).

Posteriormente, la Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2011, ha venido a introducir modificaciones en Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, que en lo que importa a efectos de este dictamen en cuanto afecta a preceptos que constituyen el objeto de la consulta formulada, supone la supresión de la “disposición adicional novena de la Ley Foral 15/2010, de modificación de la Ley Foral 8/2007” y que, superando la incorrecta técnica legislativa utilizada, significa la derogación del apartado veintinueve del artículo único de la Ley Foral 15/2010, que incorporó una nueva disposición adicional, la novena, a la Ley Foral 8/2007.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter y objeto del dictamen

El artículo 18 de la LFCN, en su actual redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, establece que el Consejo de Navarra emitirá dictamen en cuantos asuntos se le sometan a consulta facultativa por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidente, a instancia de la Junta de Portavoces, de la Mesa de la Cámara, de dos Grupos Parlamentarios o de una quinta parte de los Parlamentarios Forales.

En el presente caso el dictamen ha sido solicitado por el Parlamento de Navarra, a través de su Presidenta, previa instancia de los grupos parlamentarios ya mencionados, procediendo en consecuencia la emisión de dictamen por el Consejo de Navarra de carácter facultativo y concretado,

a tenor del escrito de solicitud formulado por los grupos parlamentarios, a un pronunciamiento sobre las dudas que mantienen éstos acerca de la constitucionalidad de las determinaciones contenidas en el artículo único, apartados o puntos 1, 2, 5 al 13, 18, 19, 20 en relación con el 16, 21, y 23 a 29 de la Ley Foral 15/2010. Por ello, a tales preceptos ha de contraerse nuestro examen jurídico.

Por otra parte, y como ya ha recordado este Consejo ante solicitudes análogas, nuestro dictamen sólo se puede pronunciar sobre la observancia y el cumplimiento de la Constitución Española, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en adelante, LORAFNA) y del bloque de constitucionalidad, sin que pueda contener valoraciones de oportunidad o de conveniencia, puesto que así lo ordena el artículo 1.2 de la LFCN.

II.2ª. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en los ámbitos materiales de policía y función pública

Sin perjuicio del examen que se ha de realizar en este dictamen de los preceptos cuestionados en la consulta formulada y de la consideración, en su caso, de ámbitos materiales y títulos competenciales distintos que puedan tener una incidencia directa en el análisis de constitucionalidad que se nos pide de los mismos, resultará necesario establecer inicialmente el marco jurídico constitucional en el que se encuadran las competencias legislativas ejercitadas por la Comunidad Foral de Navarra en la aprobación de la Ley Foral 15/2010.

La Constitución Española (en adelante, CE) atribuye al Estado, en su 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. Por su parte, el artículo 149.1.18ª CE señala igualmente la competencia exclusiva del Estado, entre otras cuestiones, sobre las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de sus funcionarios. En este sentido, el artículo 104.2 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 104.2 de la CE, se dictó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, LOFCS), dentro de cuyo título III (de las policías autónomas), el capítulo III se dedica a la competencia de las Comunidades Autónomas en esta materia; en particular su artículo 40 establece que el régimen estatutario de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas vendrá determinado, de conformidad con lo establecido en el artículo 149.1.18ª CE, “por los principios generales del título I de esta Ley, por lo establecido en este capítulo y por lo que dispongan al efecto los Estatutos de autonomía y la legislación de las Comunidades Autónomas, así como por los reglamentos específicos de cada Cuerpo”, añadiendo el artículo 44 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”. En relación a las policías locales, el artículo 52 de la citada Ley Orgánica establece que los “Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la Sección 4ª del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos.”

Sobre la competencia de la Comunidad Foral en materia de policía la misma exposición de motivos de la LFPN recuerda su naturaleza y carácter histórico, destacando la preconstitucionalidad de la Policía Foral de Navarra como cuerpo de policía propio de la Comunidad Foral, así como la protección que ese ejercicio competencial encuentra en la disposición adicional primera de la Constitución que ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales.

Ese derecho histórico se materializa en el artículo 51 de la LORAFNA, al establecer que corresponde 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, pudiendo ampliar sus fines y servicios en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica, así como atribuyendo a la Comunidad Foral la coordinación de las policías locales de Navarra sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles.

Desde esa perspectiva, la disposición final tercera de la LOFCS establece que la Policía Foral se regirá por la LORAFNA y normas que la desarrollan, respecto de las que aquélla tendrá carácter supletorio (apartado 1), añadiendo que “no obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto”; y que, asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, “podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley, si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra” (apartado 2).

Junto a las competencias de la Comunidad Foral en materia de policía no es ocioso recordar, dada la naturaleza de las determinaciones legales cuestionadas por los solicitantes de nuestro dictamen, las competencias que igualmente ostenta Navarra en materia de función pública, teniendo así reconocida, en virtud de su régimen foral, competencia exclusiva en materia de régimen estatutario de sus funcionarios públicos, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación del Estado reconozca a los funcionarios públicos, conforme a lo establecido en el artículo 49.1.b) de la LORAFNA.

Según señalamos ya en nuestro dictamen 62/2001, de 19 de noviembre, y reiteramos en el posterior 10/2009, de 10 de marzo, la competencia de Navarra en materia de función pública está reconocida en términos bien diferentes a los resultantes del régimen común autonómico, pues se configura como una competencia exclusiva de raíz histórica o foral,

limitada por el respeto de los derechos y obligaciones esenciales fijados por la legislación básica estatal; sin que constituyan a tal efecto límites cualesquiera previsiones contenidas en dicha normativa básica. Así lo ha señalado la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, en la que se destaca el carácter histórico o foral de la competencia de Navarra en materia de función pública integrándose en la misma “las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [artículo 39.1.a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (artículos 2.2. y 3.1 de la LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de «los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos» (artículo 49.1.b) de la LORAFNA)”, si bien “debiendo tenerse bien presente que no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos desplegarán ese efecto limitativo en relación al ejercicio de la competencia, sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a los derechos y obligaciones esenciales”, entendiéndose de esa naturaleza “aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto”, concluyéndose que “dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcional.”

II.3ª Sobre la constitucionalidad del artículo único, apartados 1, 2, 5 al 13, 18, 19, 20 en relación con el 16, 21, y 23 a 29, de la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre

Desde los criterios constitucionales de distribución de las concretas competencias en materia de policía y función pública que se han dejado establecidos, y sin perjuicio de la eventual consideración de otros títulos competenciales con ocasión del análisis de los distintos preceptos, debemos enfrentarnos ya con la naturaleza de cada uno de los que han sido cuestionados por los grupos parlamentarios que instaron la solicitud de

nuestro dictamen, no sin antes reseñar que la consulta formulada ofrece como motivación de su planteamiento que “los policías forales y locales de Navarra, que son cuerpos civiles y compuestos por personas de carácter civil, están en esta regulación en riesgo de tener un tratamiento legal de cuasi militarizados y asimismo de ver restringidos o anulados sus derechos de representación sindical así como los principios de igualdad en ingreso, promoción y desarrollo de sus trabajos y funciones”, considerando los grupos parlamentarios consultantes que “existen serios indicios de inconstitucionalidad y que el principio de legalidad resulta conculcado.”

Con esa justificación identifican los grupos parlamentarios en su consulta aquellos preceptos en los que concretan sus dudas de constitucionalidad, si bien no determinan con claridad, salvo aisladas excepciones, qué específica determinación o régimen jurídico establecidos en los apartados cuestionados consideran contradicen los preceptos constitucionales, ni tampoco cuales sean éstos, y ello a pesar de que la Ley Foral 15/2010, en gran parte de las modificaciones que introduce ha optado por reproducir, por comprensibles razones de sistemática, el contenido íntegro de determinaciones preexistentes en la LFPN en los preceptos parcialmente modificados. Por ello, ante la incertidumbre que provocan los términos en que se plantea la consulta así como que la misma trae causa de una modificación legislativa de naturaleza parcial este Consejo ha de emitir su dictamen atendiendo a aquellas determinaciones que han venido a innovar, modificándolo, el régimen jurídico hasta entonces existente en la precedente LFPN.

1.- Apartado uno del artículo único.

Se modifica a través del mismo el apartado 3 del artículo 6 de la LFPN que queda redactado en los siguientes términos (en cursiva, la modificación que se introduce):

- "3. En cada Cuerpo, con carácter general, deberá existir como máximo:
- a) Un empleo de Comisario Principal por cada cien miembros.
 - b) Un empleo de Comisario por cada cincuenta miembros o fracción superior a veinticinco.

- c) Un empleo de Inspector por cada treinta miembros o fracción superior a quince.
- d) Un empleo de Subinspector por cada veinte miembros o fracción superior a diez.
- e) Un empleo de Cabo por cada grupo de entre cuatro a siete miembros o fracción, según determine cada Administración.

El Gobierno de Navarra, mediante decreto foral, podrá modificar estas cifras con objeto de asegurar una mejor organización de los recursos humanos. En lo que afecte a los Cuerpos de Policía Local, la modificación podrá ser solicitada por la entidad local correspondiente y en todo caso deberá contar con el informe favorable previo de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Navarra.

Los dimensionamientos señalados se definirán en función de los desarrollos organizativos y especialización de los Cuerpos de Policía de Navarra y de las disponibilidades presupuestarias, de acuerdo con lo establecido en el respectivo reglamento de organización.”

El contenido del transcrito precepto suscita a los grupos parlamentarios consultantes dudas sobre su ajuste a la Constitución “y específicamente al principio de legalidad en cuanto que atribuye al Gobierno de Navarra la capacidad de modificar mediante Decreto Foral lo establecido en una Ley”. Evocan, en definitiva, los consultantes la concepción del principio de legalidad que garantiza el imperio o primacía de la ley sobre las normas jurídicas de inferior rango de tal suerte que, directamente relacionada con el principio de jerarquía normativa, no pueden ser modificadas por éstas una vez que una concreta regulación ha sido abordada por el legislador en norma con rango formal de ley. Se cuestiona, en definitiva, que pueda el Gobierno de Navarra en el futuro modificar las cifras que, al objeto de establecer criterios de dimensionamiento de los distintos empleos en los cuerpos de policía, contempla el transcrito apartado 3 del artículo 6 de la LFPN, en cuanto supone habilitar la modificación de una norma con rango formal de ley foral por una disposición de rango reglamentario.

Sin embargo, la perspectiva que se adopta no es estrictamente correcta en la medida en que no se trata de que se habilite al poder reglamentario a modificar una norma con rango de ley cuanto que la propia ley foral expresa una manifiesta voluntad deslegalizadora del legislativo en un concreto aspecto de su regulación, operando una degradación del rango

normativo que habilita posteriores regulaciones por el titular de la potestad reglamentaria.

Esa decisión deslegalizadora incorporada a la ley foral por el legislador navarro no encuentra aquí obstáculos derivados de actuarse en ámbitos o materias reservados a normas con rango de ley por la CE o por la LORAFNA, ni tampoco se advierte una afección directa o indirecta a los derechos fundamentales y libertades públicas que pueda impedir la deslegalización de una regulación de notable carácter organizativo, más propia incluso de regulaciones de rango reglamentario, que se refiere exclusivamente a la adaptación de unas cifras que dimensionan la estructura de empleos en los cuerpos de policía a las condiciones naturalmente evolutivas de especialización y organización de los mismos, sin poderse omitir tampoco que esos dimensionamientos se han de aplicar en unas entidades locales que, significativamente en Navarra, presentan una manifiesta heterogeneidad en sus dimensiones territoriales, poblacionales e incluso de estructuración administrativa que justifican evitar la hipertrofia de una regulación normativa que puede derivarse de la congelación o reserva de rango inherente a su integración en una norma con rango formal de ley foral.

En todo caso a lo anterior debe añadirse que la modificación operada por la Ley Foral 15/2010 en el mencionado precepto no es la que produce la deslegalización o degradación de rango en la determinación de unos concretos dimensionamientos en tanto que esa previsión de que pudieran ser modificados por el Gobierno ya se encontraba en la LFPN y, por otra parte, que el nuevo párrafo añadido al precepto viene más propiamente a limitar esa actuación futura de la potestad reglamentaria introduciendo criterios que han de operar no sólo como justificativos de sus determinaciones en la fijación de concretos dimensionamientos sino también como elementos de control de la actuación administrativa en orden a su adecuación a los designios de la ley foral.

En consecuencia no advierte este Consejo que el precepto cuestionado suponga una infracción del principio de legalidad recogido en el artículo 9.3 de la CE.

2.- Apartado dos del artículo único.

Añade este apartado un nuevo Capítulo III al Título I de la LFPN, con la siguiente redacción:

"Capítulo III.- El Consejo de las Policías de Navarra

Artículo 6 bis. Naturaleza y funciones.

1. Se crea el Consejo de las Policías de Navarra como órgano colegiado, integrado en el sistema de seguridad pública de Navarra, de carácter consultivo y asesor.

La participación del Consejo de las Policías de Navarra en los procedimientos de elaboración de normas de carácter general será de carácter preceptivo y no vinculante y versará sobre aspectos técnico-profesionales.

El Consejo de las Policías de Navarra ejercerá sus funciones asesoras bien a solicitud de la entidad que lo precise bien a propuesta del propio Consejo, que precisará de la aceptación de la entidad afectada.

2. Son funciones del Consejo de las Policías de Navarra:

a) Asesorar a las entidades titulares de los Cuerpos de Policía de Navarra en materia técnico-policial, así como en la mejora de la prestación del servicio policial.

b) Asesorar sobre nuevas fórmulas de gestión del servicio policial así como en el establecimiento de las condiciones técnicas y organizativas del servicio policial.

c) Asesorar sobre el desarrollo del sistema de seguridad pública de Navarra en materia policial.

d) Asesorar en materia de formación policial.

e) Proponer a las Administraciones Públicas de Navarra fórmulas de cooperación policial.

f) Evaluar los proyectos normativos que le sean sometidos a su informe y consideración.

g) Evacuación de consultas en materias relativas al estatuto profesional.

h) Cualesquiera otras que puedan contribuir a la mejora del servicio prestado por las Policías de Navarra.

i) Las demás que le atribuyan las leyes y las disposiciones generales.

3. Previo informe del Consejo de las Policías de Navarra, el Consejero competente aprobará el reglamento de organización y funcionamiento interno del mencionado Consejo.

Artículo 6 ter. Composición y funcionamiento.

1. El Consejo de las Policías de Navarra estará integrado por ocho representantes de las Administraciones Públicas de Navarra designados por el Consejero competente en materia de seguridad, incluido en su caso este o la autoridad en quien delegue y ocho representantes de los Cuerpos de Policía de Navarra.

Los representantes de las Administraciones Públicas de Navarra procederán en cuatro de los casos de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y los cuatro restantes de las Entidades Locales, procediendo uno de ellos al Ayuntamiento de Pamplona y los tres restantes a las otras entidades locales de Navarra que cuenten con Cuerpo de Policía, designados estos últimos a propuesta de la Federación Navarra de Municipios y Concejos.

Los representantes de los Cuerpos de Policía de Navarra procederán en cuatro de los casos del Cuerpo de la Policía Foral a propuesta de su Jefe y los cuatro restantes de los Cuerpos de Policía Local, procediendo uno de ellos de la Policía Municipal de Pamplona y los tres restantes de los otros Cuerpos de Policía Local, designados estos últimos a propuesta de la Comisión de Coordinación de Policías Locales.

2. Será secretario del Consejo de las Policías de Navarra, con voz y sin voto, un funcionario de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra con el título de Licenciado en Derecho.

3. El Consejo se reunirá una vez al año, como mínimo, y cuando lo soliciten, al menos, un tercio de sus integrantes.”

En relación con este nuevo Capítulo se cuestiona en la consulta su ajuste a la Constitución “por cuanto atribuye al denominado Consejo de las Policías de Navarra participación preceptiva en la elaboración de normas de carácter general, así como unas funciones genéricas y en algún aspecto indefinidas como en el apartado 2 h) y además le atribuye competencias propias de la representación sindical.”

El artículo 49.1. de la LORAFNA reconoce a la Comunidad Foral de Navarra, como competencia histórica derivada de su régimen foral, la competencia exclusiva en cuanto a la “organización, funcionamiento y régimen jurídico de las Instituciones Forales” (apartado a), así como respecto al “régimen jurídico de la Diputación Foral, de su Administración y de los entes públicos dependientes de la misma” (apartado e) o sobre las “normas de procedimiento administrativo y, en su caso, económico

administrativo que se deriven de las especialidades del Derecho sustantivo o de la organización propios de Navarra” (apartado c).

Desde la perspectiva constitucional el artículo 148.1.1ª de la CE contempla las potestades de autoorganización de las Comunidades Autónomas, asumiendo competencias en materia de organización de sus instituciones de autogobierno, debiendo tenerse presente también que el artículo 149.1.18ª de la CE contempla la competencia exclusiva del Estado en cuanto a las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, así como sobre el procedimiento administrativo común “sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas.”

En ejercicio de la competencia estatal se aprobó la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, (en adelante, LRJ-PAC), que contiene determinaciones en relación a los órganos colegiados en sus artículos 22 a 27.

En este punto deberá recordarse que la sentencia del Tribunal Constitucional 50/1999, de 6 de abril, mantuvo que “conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo (STC 165/1986, fundamento jurídico 6º), establecer cuáles son los órganos e instituciones que configuran las respectivas Administraciones (STC 35/1982, fundamento jurídico 2º), son decisiones que corresponden únicamente a las Comunidades Autónomas y, en consecuencia, el Estado debe abstenerse de cualquier intervención en este ámbito (STC 227/1988 y a sensu contrario STC 13/1988)”, si bien esa competencia “para determinar el régimen jurídico de la organización y funcionamiento de su propia Administración, no tiene carácter exclusivo, sino que debe respetar y, en su caso, desarrollar las bases establecidas por el Estado”, cuya intensidad y extensión “será menor en aquellas cuestiones que se refieren primordialmente a la organización y al funcionamiento interno de los órganos de las Administraciones públicas, que en aquellas otras que inciden más directamente en su actividad externa, sobre todo cuando afectan a la esfera de derechos e intereses de los administrados”, concluyendo el Tribunal en que gran parte de los preceptos

citados carecían de naturaleza básica y, en consecuencia, resultaban contrarias al orden constitucional de competencias.

En ejercicio de sus competencias la Comunidad Foral aprobó la Ley Foral 15/2004, de 3 de diciembre, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra (en lo sucesivo, LFACFN), integrando una regulación de los órganos colegiados en los artículos 28 a 34, conforme a los cuales se contemplan órganos colegiados para el desarrollo de funciones, entre otras, de asesoramiento y propuesta (artículo 28.1), exigiéndose para la creación de aquellos que conlleven funciones de emisión de informes preceptivos una Ley Foral o Decreto Foral del Gobierno de Navarra (artículo 29.2).

Del marco normativo y competencial descrito resulta que la Comunidad Foral de Navarra ostenta una indudable competencia para configurar la organización de sus instituciones y, en ellas, contemplar órganos que, como el Consejo de las Policías de Navarra, desempeñen funciones consultivas o de asesoramiento, y así lo tiene reconocido el Tribunal Constitucional en su sentencia 204/1992, de 26 de noviembre, máxime cuando además la creación de dicho órgano y la atribución de funciones corresponde a una decisión del legislador navarro.

Por otra parte, desde la perspectiva de las funciones asignadas al mencionado Consejo, en particular en lo concerniente a la previsión de su informe preceptivo y no vinculante, en los procedimientos de elaboración de disposiciones generales, no existe obstáculo constitucional que impida a la Comunidad Foral contemplar esa intervención en el procedimiento de elaboración de las disposiciones generales en el ámbito de la seguridad pública, como debe ser interpretado dicho precepto a pesar de la defectuosa técnica normativa empleada, en ejercicio de sus competencias en materia de procedimiento administrativo, como por otra parte tiene reconocido el Tribunal Constitucional a las Comunidades Autónomas con carácter general, manteniendo que “si bien el Estado ostenta competencia exclusiva para establecer el procedimiento administrativo común, en el presente caso no nos encontramos propiamente ante el ejercicio de tal competencia. Efectivamente, el procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general es un procedimiento administrativo especial, respecto del cual las

Comunidades Autónomas gozan de competencias exclusivas cuando se trate del procedimiento para la elaboración de sus propias normas de carácter general” (STC 15/1989, de 26 de enero).

Finalmente, no comparte este Consejo la opinión de los grupos parlamentarios consultantes sobre que la generalidad y mayor o menor acierto en la definición de las funciones del órgano que realiza la Ley Foral 15/2010, comporten un vicio de inconstitucionalidad, que en todo caso no identifican en su solicitud, puesto que si bien la ambigüedad en los textos legales puede significar la introducción de notas de incertidumbre que pongan en riesgo el principio constitucional de seguridad jurídica no es menos cierto que el Consejo de Policías de Navarra se configura con una estructura y naturaleza suficientemente definidas, destacando su carácter consultivo y de asesoramiento que ha de permitir restringir cualquier suerte de interpretación extensiva de sus funciones, siempre circunscritas a actividades de ese carácter aun cuando se orienten a “la mejora del servicio prestado por las Policías de Navarra”. Asignación de funciones y naturaleza del órgano que, por otra parte, nada tienen que ver, más allá de la confluencia en el órgano de representaciones de las Administraciones públicas y de los Cuerpos de Policía, con la configuración y objetivos inherentes a los derechos de representación, negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo, a los que se refiere la misma Ley Foral 15/2010, apartado veinte del artículo único, remitiendo su régimen jurídico al establecido con carácter general en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

3.- Apartados cinco al trece, y veintisiete a veintinueve del artículo único

El apartado cinco modifica el artículo 29.1 de la LFPN, quedando con el siguiente texto (en cursiva, la modificación que se introduce):

"1. Las pruebas selectivas serán objetivas, con conocimiento previo por parte de los aspirantes de los parámetros evaluativos y de carácter teórico y práctico, y en ellas se incluirán, como mínimo, pruebas de condición física, pruebas de conocimientos adecuadas al nivel académico exigido y pruebas psicotécnicas. Las pruebas psicotécnicas

serán realizadas por el mismo equipo a todos los aspirantes y se llevarán a efecto de forma que quede garantizada la discreción y sin que por lo tanto el equipo evaluador pueda conocer los resultados de las otras pruebas.”

El apartado sexto, modifica el apartado 2 del artículo 29, que queda con la siguiente redacción (destacándose en cursiva las innovaciones que introduce la modificación):

"2. Las pruebas selectivas comprenderán en todo caso un curso de formación impartido por la Escuela de Seguridad de Navarra. El Curso podrá ser de convocatoria única, en cuyo caso la elección de los aspirantes será única y antes de iniciarse el mismo.

La superación de dicho curso constituirá requisito indispensable para acceder a la condición de funcionario de los Cuerpos de Policía de Navarra.”

Siete.- Se modifica la letra b) del apartado 1 del artículo 30 que queda redactada del siguiente modo:

"b) Ser mayor de edad y no superar la edad de 30 años.”

En el apartado ocho se suprime el segundo párrafo del artículo 30.1.c) de la LFPN que establecía unos requisitos de titulación para el ingreso como policía inferiores a los exigidos con carácter general en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas para la provisión de puestos encuadrados en el nivel C, supliéndose esa titulación insuficiente por la equivalencia que se confería a la superación del curso de formación para el ingreso impartido por la Escuela de Seguridad de Navarra respecto de las titulaciones propias del nivel C.

En el apartado nueve del artículo único se modifica el artículo 31.1, que queda con el siguiente tenor literal:

"1. La titulación académica que se exigirá para el acceso a los respectivos empleos en los Cuerpos de Policía de Navarra será la correspondiente a los niveles establecidos por el artículo 42.”

El apartado diez modifica el artículo 39 de la LFPN, que queda redactado del siguiente modo (en cursiva, la modificación material que incorpora respecto del texto precedente):

"Artículo 39. Procedimiento de acceso a empleos.

1. La fase de concurso de los procedimientos previstos en esta Ley Foral para el acceso a los empleos comprenderá, al menos, la valoración de los servicios prestados a las Administraciones Públicas, las actividades de formación, docencia e investigación relacionadas con la función policial, el conocimiento de idiomas y, en el caso de que se haya establecido reglamentariamente un procedimiento de valoración objetiva, la evaluación del desempeño de los puestos de trabajo ocupados.
2. La fase de oposición de los procedimientos de concurso-oposición comprenderá, al menos, la realización de pruebas prácticas y de conocimientos adecuados al nivel académico exigido y al empleo al que se aspira y pruebas psicotécnicas destinadas a medir la adecuación de los aspirantes al perfil profesiográfico del puesto.
3. Los procedimientos de concurso de ascenso de categoría, además de lo establecido en el apartado 1, deberán incluir, al menos, la realización, con carácter eliminatorio, de una prueba práctica sobre el contenido y funciones del empleo al que se aspira. Asimismo podrán incluir la realización de pruebas psicotécnicas destinadas a medir la adecuación de los aspirantes al perfil profesiográfico del puesto.
4. Todos los procedimientos de acceso a empleos previstos en esta Ley Foral incluirán la superación de un curso de capacitación para el empleo impartido por la Escuela de Seguridad de Navarra.
5. *Las pruebas de acceso a los distintos empleos serán objetivas, de carácter teórico y/o práctico y con conocimiento previo por parte de los aspirantes de los parámetros evaluativos.*
6. Reglamentariamente se desarrollarán las disposiciones contenidas en los apartados anteriores en relación con cada uno de los empleos de los Cuerpos de Policía de Navarra."

El apartado once modifica el apartado 1 del artículo 41, que queda en los siguientes términos (en cursiva, la modificación que se introduce):

"1. Los aspirantes al ingreso en los empleos de Policía, Inspector o Comisario de los Cuerpos de Policía de Navarra admitidos al curso de formación que imparta la Escuela de Seguridad de Navarra que no tengan ya la condición de funcionarios de un Cuerpo de Policía de Navarra, tendrán durante su celebración y, en caso de superarlo, hasta la toma de posesión del empleo definitivo en la fecha que determine la Administración correspondiente, *la consideración de funcionarios en prácticas de la Administración por la que hayan optado al inicio del curso de formación.* Reglamentariamente se regularán las condiciones, derechos y obligaciones que correspondan a esta situación."

El apartado doce del artículo único modifica el artículo 43 de la LFPN, quedando con la siguiente redacción:

"Artículo 43. Formación de las Policías de Navarra.

1. La formación y perfeccionamiento de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra, se atenderá a la previsión establecida en el Plan de Formación de las Policías de Navarra y se adecuará a los principios señalados en el artículo 4 ajustándose asimismo a los siguientes criterios:

a) Tendrá carácter profesional y permanente.

b) Los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones Públicas podrán ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios.

c) Para impartir las enseñanzas y cursos referidos se promoverá la colaboración institucional de la Universidad, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas y de otras Instituciones, Centros o establecimientos que específicamente interesen a los referidos centros docentes.

2. La formación del personal y la participación en los procesos selectivos de las policías de Navarra, de los agentes municipales y de los auxiliares de policía local se realizará, principalmente, por la Escuela de Seguridad de Navarra, dependiente de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, y de cualquier centro o establecimiento de los enumerados en la letra c) del apartado 1 del presente artículo.

3. Reglamentariamente se establecerá el régimen formativo del personal a que se refiere el apartado anterior y, en particular, sus derechos y deberes, cuya regulación se sujetará a los principios de objetividad, transparencia, igualdad de oportunidades, especialidad y publicidad.

4. Entre las funciones de la Escuela de Seguridad de Navarra estará la de convalidar total o parcialmente cursos y diplomas realizados por otros organismos públicos con funciones análogas o similares o impartidos o expedidos, con anterioridad, por ella misma, siempre que exista equivalencia de contenidos, asignando, en su caso, la puntuación correspondiente. Asimismo, será la encargada de canalizar las solicitudes de convalidación a las que se refiere la letra b) del apartado 1 del presente artículo.

De igual modo la Escuela de Seguridad, a demanda de los órganos de selección y contratación públicos, podrá informar sobre la valoración y equivalencia de acciones formativas presentadas por los aspirantes en

procedimientos de ingreso y promoción en los Cuerpos de Policía de Navarra; teniendo en cuenta para ello la equivalencia de contenidos, puntuaciones obtenidas, duración y modalidad de las acciones formativas así como la vigencia de las materias impartidas".

Finalmente, en el apartado trece, se modifica el apartado 3 del artículo 44 que queda redactado del siguiente modo:

"3. Los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra podrán participar en los concursos de méritos y traslados a puestos de trabajo de la Administración a la que pertenezcan, siempre y cuando hayan cumplido 15 años de servicio dentro del cuerpo o a partir de los 50 años de edad, perdiendo su condición de policía en el momento que tomen posesión de la nueva plaza."

Se agrupan en la consulta formulada estos nueve apartados para cuestionar si "son conformes con los preceptos de igualdad en el acceso a la función pública de todos los ciudadanos y ciudadanas establecidos con base en las disposiciones constitucionales".

Del mismo modo a los "principios de igualdad constitucionales" se refiere la consulta respecto a las dudas de constitucionalidad que plantean en orden al contenido de las disposiciones adicionales séptima, octava y novena que, incorporadas a la LFPN por los apartados veintisiete a veintinueve del apartado único de la Ley Foral 15/2010, se refieren a la valoración de designaciones interinas, procesos de ingreso y promoción, y régimen de calendario laboral y jornada, y cuyo contenido se transcribirá más adelante.

Vinculadas por los grupos parlamentarios consultantes sus dudas de constitucionalidad sobre los preceptos transcritos con la garantía constitucional de igualdad ante la ley, resultará procedente establecer que, siguiendo a la doctrina del Tribunal Constitucional, el artículo 14 de la CE contiene una cláusula general de igualdad de todos los españoles ante la Ley que ha sido configurado como un derecho subjetivo de los ciudadanos a obtener un trato igual, que obliga y limita a los poderes públicos a respetarlo y que exige que los supuestos de hecho iguales sean tratados idénticamente en sus consecuencias jurídicas y que, para introducir diferencias entre ellos, tenga que existir una suficiente justificación de tal diferencia, que aparezca

al mismo tiempo como fundada y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, y cuyas consecuencias no resulten, en todo caso, desproporcionadas (STC 200/2001, de 4 de octubre).

En la misma sentencia, recogiendo sus anteriores pronunciamientos, se puntualiza que “el principio de igualdad no implica en todos los casos un tratamiento legal igual con abstracción de cualquier elemento diferenciador de relevancia jurídica, de manera que no toda desigualdad de trato normativo respecto a la regulación de una determinada materia supone una infracción del mandato contenido en el artículo 14 CE, sino tan sólo las que introduzcan una diferencia entre situaciones que puedan considerarse iguales, sin que se ofrezca y posea una justificación objetiva y razonable para ello, pues, como regla general, el principio de igualdad exige que a iguales supuestos de hecho se apliquen iguales consecuencias jurídicas y, en consecuencia, veda la utilización de elementos de diferenciación que quepa calificar de arbitrarios o carentes de una justificación razonable. Lo que prohíbe el principio de igualdad son, en suma, las desigualdades que resulten artificiosas o injustificadas por no venir fundadas en criterios objetivos y razonables, según criterios o juicios de valor generalmente aceptados.”

Por último, el juicio de igualdad es de carácter relacional. Requiere como presupuestos obligados, de un lado, que, como consecuencia de la medida normativa cuestionada, se haya introducido directa o indirectamente una diferencia de trato entre grupos o categorías de personas, y de otro que las situaciones subjetivas que quieran traerse a la comparación sean, efectivamente, homogéneas o equiparables, es decir, que el término de comparación no resulte arbitrario o caprichoso, pues sólo desde esos presupuestos resultara procedente entrar a determinar la licitud constitucional o no de la diferencia contenida en la norma (STC 200/2001, de 4 de octubre).

Por otra parte, siguiendo ahora a la sentencia del Tribunal Constitucional 30/2008, de 25 de febrero, debe tenerse en cuenta en este ámbito la incidencia del derecho fundamental reconocido en el artículo 23.2 CE, que no sólo se proyecta sobre los cargos de representación política sino

también sobre los funcionariales, si bien dicho precepto no confiere derecho sustantivo alguno a la ocupación de cargos ni a desempeñar funciones determinadas, sino que garantiza a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la consiguiente imposibilidad de establecer requisitos para acceder a las mismas que tengan carácter discriminatorio, habiendo afirmado igualmente el Tribunal Constitucional que dicho precepto constitucional actúa no sólo en el momento del acceso a la función pública, sino también durante la vigencia de la relación funcional, aunque “es diferente el rigor e intensidad con que operan los principios de mérito y capacidad según se trate del inicial ingreso en la función pública o del ulterior desarrollo o promoción de la propia carrera administrativa, pues en el supuesto de provisión de puestos de trabajo entre personas que ya han accedido a la función pública y, por ende, acreditado los requisitos de mérito y capacidad, cabe tener en cuenta otros criterios distintos enderezados a lograr una mayor eficacia en la organización y prestación de los servicios públicos o a satisfacer otros bienes constitucionalmente protegidos (STC 365/1993, de 13 de diciembre)”.

Se trata de un derecho a la predeterminación normativa del procedimiento de acceso a las funciones públicas con los requisitos que señalen las leyes, reservando la Constitución a la Ley, y, en todo caso, al principio de legalidad, la regulación de las condiciones de ejercicio del derecho, de manera que “la fijación ex ante de los criterios de selección, tanto de carácter absoluto como relativo, en que consistan la igualdad, mérito y capacidad para cada función es la única forma de que pueda ejercerse el derecho mismo” (STC 48/1998, de 2 de marzo), destacándose que “nos hallamos ante un derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad, lo que supone que las normas reguladoras del proceso selectivo han de asegurar a los ciudadanos una situación jurídica de igualdad en el acceso a las funciones públicas, con la inmediata interdicción de requisitos de acceso que tengan carácter discriminatorio” (STC 353/1993, de 29 de noviembre).

Finalmente, el derecho de acceso a las funciones públicas en condiciones de igualdad tiene un contenido material que se traduce en determinados condicionamientos del proceso selectivo, de manera

especialmente relevante el que las condiciones y requisitos exigidos sean referibles a los principios de mérito y capacidad, produciéndose una intersección con el contenido del artículo 103.3 de CE, de manera que además de la definición genérica de los requisitos o condiciones necesarios para aspirar a los distintos cargos y funciones públicas, el artículo. 23.2 de la Constitución impone la obligación de no exigir para el acceso a la función pública requisito o condición alguna que no sea referible a los indicados conceptos de mérito y capacidad, proclamándose reiteradamente el derecho fundamental a concurrir de acuerdo con unas bases adecuadas a los principios de mérito y capacidad, que deben inspirar el sistema de acceso y al margen de los cuales no es legítimo exigir requisito o condición alguna para dicho acceso (STC 167/1998, de 21 julio).

Volviendo a la consulta formulada a este Consejo, se aprecia que los grupos parlamentarios consultantes no identifican aquellos extremos o condiciones que haya podido introducir en el marco legal la modificación legislativa que entienden contrarios al principio de igualdad. Tampoco se señala u ofrece término de comparación alguno que sirva de contraste en orden a una eventual conclusión de tratamiento discriminatorio por advertirse desigualdades en el ámbito de la función pública que carezcan de una justificación objetiva, razonable o proporcionada. En fin, tampoco se dice nada en la consulta sobre una eventual contradicción con los principios constitucionales de mérito y capacidad en la que pudieran incurrir las condiciones establecidas en la nueva regulación legal.

Lo cierto es que tampoco el Consejo encuentra esa contradicción entre las modificaciones legislativas y el principio de igualdad en el acceso a la función pública conforme al contenido de éste que ha delimitado la doctrina constitucional que, en sus términos generales, se ha descrito, mucho menos si se atiende al contenido y significado de las modificaciones legislativas que nos ocupan.

Así, las modificaciones que afectan al artículo 29, apartado primero, se limitan a destacar el carácter objetivo que deben tener las pruebas selectivas, a establecer la exigencia de que los aspirantes tengan un conocimiento previo de los “parámetros evaluativos” y, por último, a

garantizar la unidad de criterio en la evaluación de las pruebas psicotécnicas además de la neutralidad e independencia de éstas respecto del resultado obtenido en el resto de pruebas del proceso selectivo. Medidas todas ellas que no hacen sino enfatizar las garantías de la igualdad entre los aspirantes en los procesos selectivos, además de limitar la discrecionalidad de los órganos calificadores en el procedimiento de evaluación del mérito y capacidad al exigirse la predeterminación de los criterios con los que han de llevarla a cabo y, finalmente, asegurando la objetividad en la evaluación de las pruebas psicotécnicas eliminando cualquier duda o sospecha sobre la relación o vinculación de sus resultados con los obtenidos en el resto del proceso selectivo.

Por su parte, la modificación del apartado segundo del mismo artículo 29 es de naturaleza sustancialmente organizativa en orden a evitar la discordancia que podía producirse entre la situación de funcionario en prácticas de los aspirantes en una determinada Administración y la elección al final del proceso selectivo de una vacante en una Administración distinta, lo que pretende evitarse estableciendo, en su caso, que la elección de las vacantes se produzca al inicio del curso de formación que debe superarse.

La modificación de la letra b) del apartado del artículo 30 supone reducir la edad máxima para poder ingresar en los Cuerpos de Policía de Navarra, fijándose la edad máxima en los 30 años en lugar de los 36 años que contemplaba ese precepto antes de su modificación.

En orden a la incidencia de la edad en el acceso a la función pública es conocida la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional en su sentencia 75/1983, de 3 de agosto, en la que estableció que “la edad no es de las circunstancias enunciadas normativamente en el artículo 14 pero no ha de verse aquí una intención tipificadora cerrada que excluya cualquiera otra de las precisadas en el texto legal, pues en la fórmula del indicado precepto se alude a cualquier otra condición o circunstancia personal o social, carácter de circunstancia personal que debe predicarse de la edad; de modo que la edad, dentro de los límites que la Ley establece para el acceso y la permanencia en la función pública, es una de las circunstancias comprendidas en el artículo 14 y en el artículo 23.2 desde la perspectiva

excluyente de tratos discriminatorios. Pero sería equivocado inferir de aquí que todo funcionario, desde el momento del acceso a la función pública y en tanto no se haya operado la extinción conectada a la edad de jubilación, tiene abiertas, cualquiera que sea su edad, las posibilidades de ocupar cualquier puesto en la organización pública, pues, por el contrario, en cuanto la edad es en sí un elemento diferenciador, será legítima una decisión legislativa que, atendiendo a ese elemento diferenciador y a las características del puesto de que se trate, fije objetivamente límites de edad que suponga, para los que la hayan rebasado, la imposibilidad de acceder a estos puestos.”

Más reciente es la sentencia del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas de 12 de enero de 2010 en la que, resolviendo una cuestión prejudicial planteada en relación a la aplicación de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, y respecto del establecimiento de un límite de 30 años como edad máxima para el acceso al empleo de bombero, se mantiene que “una diferencia de trato basada en una característica relacionada con cualquiera de los motivos mencionados en el artículo 1 [de la referida Directiva] no tendrá carácter discriminatorio cuando, debido a la naturaleza de la actividad profesional concreta de que se trate o al contexto en que se lleve a cabo, dicha característica constituya un requisito profesional esencial y determinante, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito, proporcionado”, siendo necesario “para determinar si la diferencia de trato por razón de la edad contenida en la normativa nacional controvertida en el litigio principal está justificada, procede examinar si la aptitud física es una característica vinculada a la edad y si constituye un requisito profesional esencial y determinante para la actividad profesional de que se trata o para su ejercicio, siempre y cuando el objetivo perseguido por dicha normativa sea legítimo y el referido requisito, proporcionado”, manteniéndose que “el hecho de disponer de una capacidad física particularmente importante puede considerarse una exigencia profesional esencial y determinante, en el sentido del artículo 4, apartado 1, de la Directiva, para el ejercicio de la profesión de bombero del servicio técnico medio” y, además, que “la

necesidad de disponer de plena capacidad física para ejercer la profesión de bombero del servicio técnico medio guarda relación con la edad de los miembros de dicho servicio”, concluyéndose que “una normativa nacional como la controvertida en el caso de autos, que fija en 30 años la edad máxima para la contratación en el servicio técnico medio de bomberos, es adecuada para lograr el objetivo consistente en garantizar el carácter operativo y el buen funcionamiento del servicio de bomberos profesionales y, por otra, que no excede de lo necesario para alcanzar dicho objetivo.”

Por tanto, no resulta irrazonable el establecimiento de límites relacionados con la edad en el acceso a la función policial, pues no puede dudarse de su relación con la exigencia de determinadas capacidades físicas naturalmente vinculadas, aunque no exclusivamente, con el factor de la edad, como se demuestra por la propia naturaleza de las pruebas selectivas, la existencia de un cuadro de exclusiones médicas o la contemplación de una situación especial de pase a la segunda actividad por razón de la edad, que justifican el establecimiento de límites referidos a la edad en el acceso a la función policial.

Por otra parte, no existen tampoco indicios de que la medida limitadora adoptada resulte desproporcionada si se atiende a que esa misma edad también es la que rige en cuerpos de naturaleza análoga (así en el Cuerpo Nacional de Policía está fijada en 30 años por el artículo 7 del Real Decreto 614/1995, de 21 de abril, que aprueba el Reglamento de los procesos selectivos y de formación), sin omitir que se ha contemplado una aplicación progresiva del nuevo límite de edad que se fija, hasta el punto que su plena aplicación no se producirá si no transcurridos doce años de la entrada en vigor de la Ley Foral (disposición transitoria cuarta de la Ley Foral 15/2010).

Tampoco pueden mantenerse dudas de constitucionalidad respecto a la compatibilidad con el principio de igualdad que conlleva la supresión del segundo párrafo del artículo 30.1.c) o la modificación del apartado 1 del artículo 31 que llevan a cabo los apartados ocho y nueve del artículo único de la Ley Foral 15/2010, puesto que a través de las modificaciones introducidas en ambos preceptos viene a establecerse la exigencia para el acceso al empleo de policía de aquellas titulaciones inherentes al nivel C en

el que se encuadran, y todo ello conforme a lo establecido en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para la generalidad de los funcionarios forales, suprimiéndose un régimen especial en la función policial en la que se suplía la ausencia de titulación propia de ese nivel por el hecho de haber superado el curso de formación previsto para el acceso, que se ha entendido ahora por el legislador carente de justificación una vez que han transcurrido casi diez años desde que se encuadrara a los policías en el nivel C (que data de la modificación operada en la Ley Foral 1/1987, de 13 de diciembre, de Cuerpos de Policía de Navarra, por la Ley Foral 19/2001, de 5 de julio).

Las modificaciones llevadas a cabo en los artículos 39.5 y 41.1, por los apartados once y doce del artículo único vienen a reiterar en esos preceptos modificaciones operadas en apartados precedentes que ya han sido objeto de nuestra consideración, puesto que en la primera de ellas viene a reproducirse la exigencia del carácter objetivo de las pruebas selectivas con conocimiento previo de los aspirantes de los parámetros evaluativos, ya establecido en la modificación del artículo 29.1 y, por otra parte, “la consideración de funcionario en prácticas de la Administración por la que hayan optado al inicio del curso de formación” no es sino consecuencia de la determinación en orden a que la elección de la vacante deba realizarse al inicio del curso de formación que se establece en el precedente artículo 29.2. Por tanto, a las consideraciones precedentes efectuadas sobre ambos apartados nos remitimos.

Las determinaciones que modifican el artículo 43 de la LFPN, cuyo objeto es la formación de los policías, se refieren a la previsión de que la formación será “profesional y permanente”, que los estudios cursados puedan ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia así como que para impartir las enseñanzas pueda promoverse la colaboración de otras instituciones (Universidad, Poder Judicial, Ministerio Fiscal, Fuerzas Armadas y otras), que también se contempla puedan desarrollar los cursos de formación y su participación en los procesos selectivos, hasta ahora exclusivos de la Escuela de Seguridad de Navarra, a quien se le atribuyen expresamente funciones de canalización de solicitudes de convalidación de estudios, así como de informe sobre valoración y

equivalencia de las acciones formativas presentadas por los aspirantes en procedimientos de ingreso y promoción en los Cuerpos de Policía de Navarra.

Dada la naturaleza de las determinaciones normativas que incorpora el precepto y el ámbito material en la que surten efectos nada advierte este Consejo en la regulación que pueda oponerse al principio constitucional de igualdad en el acceso a la función pública.

El apartado trece del artículo único introduce una modificación en el artículo 44.3 de la LFPN, de manera que frente a la prohibición hasta ahora existente que impedía la posible concurrencia de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra a procesos de provisión de puestos de trabajo, que implicaran un cambio o pérdida en su condición profesional o puesto de trabajo de policía, se establece ahora la posibilidad de esa participación si bien condicionada a que hayan cumplido 15 años de servicio dentro del Cuerpo o, de no acreditar esa antigüedad, que hayan cumplido los 50 años de edad.

Se establece, por tanto, frente a la prohibición anterior el derecho de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra a poder concursar a la provisión de puestos de trabajo de la Administración a la que pertenezcan, y que pueden ser ajenos a la función policial, si bien se establece una condición o requisito vinculado a su antigüedad en el cuerpo, de modo que ese derecho a concurrir a la provisión de puestos sólo se ostentará a partir de los 15 años de servicio, excepción hecha de que se hubieran cumplido ya los 50 años de edad.

No contiene análogas condiciones o requisitos el régimen general aplicable a los funcionarios forales conforme al cual “la provisión de las vacantes correspondientes a puestos de trabajo reservados a los funcionarios y que no sean de libre designación se realizará mediante concurso de méritos en el que podrán participar los funcionarios de la Administración Pública respectiva que pertenezcan al nivel al que correspondan las vacantes y reúnan la cualificación profesional y demás requisitos exigidos para su desempeño (artículo 5 del Reglamento de

Provisión de Puestos de Trabajo, aprobado por Decreto Foral 215/1985, de 6 de noviembre).

Por tanto, ciertamente existe una diferencia en las condiciones que se establecen respecto a las posibilidades de participación de los miembros de los Cuerpos de Policía en la provisión de puestos de trabajo en la Administración a la que pertenecen, si bien, como hemos establecido, la existencia de esa desigualdad de régimen jurídico no comporta necesariamente una infracción del principio de igualdad en el acceso a la función pública que, como también hemos señalado, despliega igualmente efectos en el terreno de la promoción profesional.

Al respecto debe señalarse, en primer lugar, que mantener la exigencia de un idéntico régimen jurídico e iguales condiciones en relación a la participación en los procesos de provisión de puestos de trabajo de los miembros de los Cuerpos de Policía respecto del resto de funcionarios de una Administración equivaldría a desconocer las disimilitudes existentes entre los términos de comparación, ignorando las especificidades inherentes a la función policial y que han llevado a la constitución, junto al régimen estatutario general de los funcionarios públicos forales, de un estatuto específico de los Cuerpos de Policía, por lo demás modelo extendido con carácter general también en la Administración del Estado y en las Comunidades Autónomas con competencias en la materia.

Esa diversidad de estatutos funcionariales ya ha sido admitida pacíficamente por el Tribunal Constitucional, advirtiendo que “ya desde la Constitución está previsto un estatuto jurídico distinto para los funcionarios públicos en general (artículo 103.1), y para los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (artículo 104.2)” (ATC 66/1987 de 21 de enero), que sigue el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra al excluir de su ámbito de aplicación a los miembros de la policía foral (artículo 2), o la Ley Foral 6/1990, de 2 de julio, de la Administración Local de Navarra, al remitir a su legislación específica la regulación del personal de policía (artículo 258.2).

Ejemplos de ese régimen estatutario específico ofrece la propia LFPN al configurarlo como un instituto armado con estructura y organización jerarquizadas (artículo 7), con específicos requisitos de acceso (edad, condiciones físicas) con previsión de pruebas singulares en el proceso de acceso (físicas, psicotécnicas y curso de acceso, además de las comunes referidas a los conocimientos adecuados), o de especiales situaciones administrativas (segunda actividad), con un elenco también diverso de derechos y deberes respecto del general aplicable al resto de funcionarios.

Por tanto, estatuto jurídico singular de la función policial que justifica el establecimiento de condiciones específicas en orden a la movilidad de sus miembros a otros puestos de trabajo y que, por otra parte, no parecen excesivas o desproporcionadas habida cuenta de la pacífica vigencia hasta la modificación legislativa que nos ocupa de un régimen jurídico que no es ya que condicionara esa movilidad a la concurrencia de determinados requisitos sino que más propiamente impedía la misma.

De la lectura del trámite parlamentario de la proposición de ley foral resulta que la justificación del requisito de permanencia en la función policial, para poder concursar a la provisión de otros puestos de trabajo, se vincula a la optimización del aprovechamiento de los recursos policiales en relación a los costes que soportan las Administraciones como consecuencia de los singulares procesos de ingreso y preparación establecidos y ciertamente existe una estructura administrativa, en particular la integrada en la Escuela de Seguridad, orientada a la formación para el ingreso, ascenso y formación permanente de los cuerpos de policía que justifica la aspiración legal de que exista un retorno al servicio público de los medios humanos y materiales invertidos en los miembros de los Cuerpos de Policía.

No es menos evidente la concurrencia de una tercera circunstancia, que justifica de manera razonable desde la perspectiva de la organización policial el establecimiento de límites a la movilidad voluntaria de los policías a otros puestos de trabajo, y que deriva de los requisitos impuestos normativamente a la provisión de las plazas que quedan vacantes y que impiden su cobertura interina por personal que no ostente la condición de funcionario o, en otros términos, que no puede procederse a su cobertura

temporal o interina mediante el recurso a la contratación administrativa. Así resulta del artículo 2 de la LFPN que reserva el concepto de policía al “funcionario público encargado del mantenimiento de la seguridad pública, integrado en su correspondiente Cuerpo de Policía y revestido para ello de la autoridad que le otorgan las leyes”, e igual reserva a personal que ostente la condición de funcionario se desprende del artículo 235 LFALN que preceptúa que son “funciones públicas cuyo cumplimiento queda reservado en las corporaciones locales de Navarra exclusivamente a personal sujeto al estatuto funcionarial las mencionadas en los apartados a) y b) del número 1 del artículo anterior, así como las que impliquen ejercicio de autoridad.”

Por todo ello es criterio de este Consejo que el establecimiento en una norma de rango legal de límites a la movilidad de los miembros de los Cuerpos de Policía, en los términos expuestos, no contradice el principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas que se alega por los grupos parlamentarios consultantes.

Junto a los preceptos considerados hasta aquí, se cuestiona también por los grupos parlamentarios consultantes la constitucionalidad de las disposiciones adicionales séptima a novena que se incorporan a la Ley Foral 8/2007 a través de los apartados veintisiete a veintinueve del artículo único de la Ley Foral 15/2010, invocándose su posible incompatibilidad con “los principios de igualdad constitucionales”.

En este punto, y como ha quedado reflejado ya anteriormente en este dictamen, este Consejo no puede omitir que la disposición adicional novena ha quedado derogada por la reciente Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra, careciendo de objeto nuestro pronunciamiento sobre una disposición que ya ha sido derogada por lo que consideraremos a continuación la constitucionalidad de las disposiciones adicionales séptima y octava cuya vigencia permanece.

En la primera de ellas, “Valoración de designaciones interinas a efectos de acceso a empleos”, se establece:

“A aquellos funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra que hayan desempeñado empleos superiores al propio con carácter interino y que superen los procesos selectivos del empleo para el cual

fueron nombrados de forma interina, se les reconocerán, a los solos efectos de acceder a los procesos selectivos de empleos superiores al desempeñado, los periodos de interinidad como de desempeño del empleo en propiedad.”

Las determinaciones que incorpora la transcrita disposición adicional deben situarse en el marco de las disposiciones que regulan el sistema de acceso a los distintos empleos en los que se jerarquiza la estructura de los cuerpos de policía de Navarra, de los que resulta que el acceso a los empleos de cabo, subinspector, inspector o comisario se realiza mayoritariamente mediante promoción interna, previéndose como requisito previo para la participación en los procedimientos selectivos, entre otros, acreditar una determinada antigüedad en el empleo desde el que se accede al empleo superior.

Lo que realiza el legislador navarro a través del precepto transcrito es dar una respuesta o solución a aquellos supuestos en los que, con anterioridad al nombramiento en un determinado empleo, se hubiera desempeñado ese mismo empleo mediante designación interina, lo que no está exento de justificación habida cuenta de las dificultades existentes con la legislación vigente para considerar análogos o equivalentes esos servicios prestados en situación de interinidad con el requisito de antigüedad en el empleo que se exige para el acceso a los empleos superiores. La solución que se adopta ahora, a los solos efectos de los procedimientos de promoción interna y siempre que esos servicios previos en situación de interinidad se hubieran consolidado mediante el acceso a ese mismo empleo tras la superación del proceso selectivo, es reconocer el tiempo de servicios en interinidad como de desempeño del empleo en propiedad y, en definitiva, como tiempo de antigüedad en el empleo a efectos de posteriores promociones.

Cuestionan los grupos parlamentarios consultantes dicho precepto desde la perspectiva del principio de igualdad pero tampoco en este caso ofrecen un término de comparación válido que permita el establecimiento de la relación inherente a un juicio sobre la igualdad o desigualdad del tratamiento dado por la ley a situaciones presumiblemente iguales.

Lo cierto es que la regulación que incorpora la nueva disposición adicional, y con independencia ahora de las singularidades inherentes a la función policial, no dista mucho del tratamiento que ofrece el TREP con carácter general a los servicios prestados por los funcionarios a efectos del cómputo de la antigüedad, tanto desde la perspectiva retributiva de ésta como de su incidencia en la carrera profesional de los funcionarios. Desde ambas perspectivas debe tenerse en cuenta que las referencias normativas se realizan a la antigüedad o servicios reconocidos en las Administraciones Públicas de Navarra, tanto a efectos del percibo del premio de antigüedad (artículo 18.1 del Reglamento de Retribuciones del personal, aprobado por Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio), como en relación con la promoción de nivel (artículo 15.1 del TREP) en el que la acreditación de determinada antigüedad llega a eximir del cumplimiento de los requisitos de titulación exigida para el encuadramiento en determinado nivel (artículo 15.2 del TREP). Esas referencias a la antigüedad reconocida o, en otros casos, a los servicios reconocidos, nos llevan a la ponderación del Acuerdo de la Diputación Foral de 29 de octubre de 1981 en el que se dispone el reconocimiento a los funcionarios de los servicios efectivos que hayan prestado en las Administraciones públicas “tanto en calidad de funcionario de empleo (contratado o interino) como los prestados en régimen de contratación administrativa o laboral, se hayan formalizado o no documentalmente dichos contratos”. En consecuencia, la consideración a los efectos de promoción al empleo superior del periodo de servicios interinos que pudiera acreditarse en el empleo desde el que se accede no resulta una solución extravagante respecto de análoga consideración de esos servicios en el régimen general de los funcionarios de la Comunidad Foral, no ya sólo en relación a la promoción de nivel sino surtiendo efectos también en relación al premio de antigüedad o a la sustitución por años de servicio de los requisitos de titulación para el acceso a determinados niveles.

Si se adopta una perspectiva relacional entre los funcionarios de los cuerpos de policía de Navarra tampoco advertimos que la solución legal implique un trato desigual entre ellos si se atiende a que la designación interina para el desempeño de un empleo inmediatamente superior se contempla como forma de provisión de puestos de trabajo aplicable con

carácter general, si bien queda condicionada a que concurra el supuesto de que “no existan funcionarios suficientes en un empleo o categoría y lo exijan las necesidades del servicio”, siendo de desempeño voluntario por el funcionario designado y limitado a un periodo máximo de un año, a salvo posibles prórrogas de concurrir los supuestos contemplados normativamente (artículo 27 del Reglamento de provisión de puestos de trabajo de la policía foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 57/2002, de 25 de marzo). No es apreciable, en definitiva, que la solución adoptada por el legislador en orden a reconocer efectos en materia de promoción de empleo a los periodos de desempeño de empleos en régimen de interinidad introduzca desigualdades entre funcionarios que carezca de justificación, máxime si se advierte que nos encontramos en el ámbito de la promoción interna de quienes ya han accedido a los cuerpos de policía y, por otra parte, que el reconocimiento de efectos a los servicios interinos previos ni eximen de la obligación de superar el correspondiente proceso selectivo para el acceso al empleo superior ni tampoco supone restricción alguna a la concurrencia del resto de funcionarios a ese mismo proceso selectivo de promoción de empleo.

Finalmente, la última disposición cuestionada con la genérica invocación del principio constitucional de igualdad es la introducida por el apartado veintiocho del artículo único de la Ley Foral 15/2010, que incorpora a la LFPN una nueva disposición adicional, la octava, con el siguiente texto:

"Disposición adicional octava.-Procesos de ingreso y promoción.

En los procedimientos de ingreso a los distintos Cuerpos de Policía de Navarra, si a alguno de los aspirantes que estuviera en condición legal de ser admitido al curso de formación le fuese convalidado este, por ocupar plaza del mismo empleo en otra de las Administraciones Públicas de Navarra, esta última podrá solicitar que, una vez producida la elección de Cuerpo o Administración, se oferte la plaza vacante resultante al siguiente candidato en el orden de prelación, siendo este último admitido al curso de formación con la condición de funcionario en prácticas de la Administración por la que inicialmente ha optado el aspirante al que se le hubiera convalidado el curso.

Una vez finalizado el curso de formación y producida la incorporación al Cuerpo de Policía elegido por el aspirante al que se le hubiera convalidado el curso, la toma de posesión supondrá renuncia expresa al puesto de trabajo que se ostentaba hasta ese momento, quedando

en situación de excedencia voluntaria sin reserva de puesto de trabajo. En tal caso, por la Administración en la que venía ocupando el puesto de trabajo que resulta vacante se procederá al nombramiento del aspirante incorporado al curso de formación en su sustitución para ocupar la misma.

En el caso de procedimientos de promoción entre distintos Cuerpos de Policía de Navarra, igualmente la incorporación a la Administración convocante supondrá la renuncia al puesto de trabajo desempeñado hasta la fecha.”

El objetivo del mencionado precepto es resolver la situación que se crea cuando accede a un proceso selectivo un aspirante que ya ostenta empleo en el cuerpo de policía de otra Administración Pública, y opta por una plaza en una Administración distinta de aquella de la que procede. El precepto dispone así para este supuesto, y al objeto de evitar la vacante que quedaría libre en la Administración de procedencia como consecuencia de la elección de plaza en otra Administración, que esa vacante podrá incorporarse al proceso selectivo incorporando a ese objeto al aspirante siguiente en el orden de prelación.

Por otra parte el acaecimiento de ese supuesto produce otra disfunción consistente en que el aspirante que ha elegido plaza en otra Administración distinta de la que procede verá convalidado el curso de formación y seguirá estando en situación de servicio activo en la Administración de procedencia hasta que culmine el proceso selectivo y ocupe plaza en otra Administración. De seguirse el régimen general, el aspirante siguiente en el orden de prelación que se incorpora al curso de formación debería quedar en situación de funcionario en prácticas en aquella Administración en la que exista la vacante que aspira a cubrir, lo que significaría que una misma Administración debería soportar las retribuciones del policía que tiene en servicio activo, pero que abandonará el mismo en cuanto termine el proceso selectivo para ir a ocupar una plaza en distinta Administración, y las del aspirante en situación de funcionario en prácticas que está realizando el curso de formación y que cubrirá la vacante que producirá el traslado del anterior. Para evitar esa disfunción establece el precepto que el aspirante que realiza el curso de formación ostentará la condición de funcionario en prácticas en la Administración por la que ha optado el aspirante que ha visto

convalidado el curso de formación, y ello a pesar de que no es ésta Administración en la que finalmente se incorporará ese funcionario en prácticas.

Por tanto, la solución dada por la Ley Foral no incorpora criterio alguno de desigualdad que pueda resultar sospechoso de contrariar el principio de igualdad constitucional, tratándose de una solución organizativa que pretende compatibilizar el derecho a la movilidad y promoción profesional de los policías, los intereses de las Administraciones Públicas en la inmediata provisión de sus vacantes, los derechos de los aspirantes que realizan el curso de formación en su condición de funcionario en prácticas y, finalmente, que como consecuencia del derecho de elección de vacantes no se produzcan disfunciones económicas que hagan recaer sobre una misma Administración las retribuciones de quien aspira a abandonarla a la finalización del proceso selectivo, de una parte, y de quien aspira a cubrir la vacante que se le producirá entonces, de otra.

Tampoco afectan al principio de igualdad las previsiones legales respecto a que la incorporación de los policías a puestos de trabajo en otra Administración, sea en procesos selectivos o en procesos de promoción, conllevará la renuncia al puesto de trabajo que se ocupaba hasta entonces y el pase a la situación de excedencia voluntaria, que es una consecuencia contemplada con carácter general para los funcionarios de la Comunidad Foral en el artículo 26 del TREP, y a cuyo régimen general se remite, por cierto, el artículo 46 de la LFPN en relación a las situaciones administrativas en que pueden hallarse los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra.

4.- Apartado dieciocho del artículo único

En ese apartado se da nueva redacción al artículo 52 de la LFPN quedando con el siguiente contenido:

"Artículo 52. Residencia.

"1. La residencia de los funcionarios de policía en una localidad distinta de la de su destino no les exime de la asistencia puntual al lugar de trabajo y del estricto cumplimiento de la jornada y de las funciones

propias del cargo, y no implicará compensación alguna por el desplazamiento al lugar de trabajo.

2. En determinados supuestos debidamente justificados, la autoridad administrativa competente en materia de policía podrá exigir de forma motivada a los funcionarios policiales la residencia en la localidad de su destino, cuando así proceda por el contenido de las funciones del puesto de trabajo y por la dedicación exigida por el mismo.”

Se plantea aquí por los grupos parlamentarios que han solicitado nuestro dictamen si la redacción del apartado segundo del precepto transcrito “conculca el principio constitucional de libertad de residencia.”

Al respecto debe señalarse, en primer lugar, que el nuevo artículo 52 suprime la redacción hasta entonces vigente conforme al cual “los funcionarios de los Cuerpos de Policía deberán residir en la localidad de su destino, salvo que sean autorizados expresamente a residir en una localidad distinta si ello no dificulta el cumplimiento de los deberes y de las funciones propias de su cargo...”

Con la nueva redacción, según la motivación de la enmienda que introdujo la nueva redacción en el trámite parlamentario, se persigue el “tratamiento de igualdad con el resto de funcionarios de la Administración General de la Comunidad Foral de Navarra. Se trata de incorporar la ausencia general de la obligación de residencia si bien manteniendo la posibilidad de que por el órgano competente se pueda exigir de forma motivada tal limitación en casos excepcionales.”

Efectivamente, el artículo 49 de la LFPN establece, incluso después de la modificación llevada a cabo por la Ley Foral 15/2010, que “los derechos y deberes de los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra serán los establecidos en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra con las particularidades que resulten de la aplicación de esta Ley Foral...”, lo que nos sitúa en el artículo 56 del TREP en cuanto a las obligaciones que asumen los funcionarios en situación de servicio activo. En el citado precepto se establecía, letra h), la obligación de “residir en la localidad de su destino, salvo la autorización expresa en contrario”. No obstante dicha obligación fue suprimida por la Ley Foral 3/2010, de 23 de febrero, que suprimió la citada letra h) del artículo 56 y,

simultáneamente, dio nueva redacción al artículo 58 del TREP, cuyo contenido es prácticamente idéntico al transcrito artículo 52 de la LFPN y, en consecuencia, el régimen de obligaciones de los policías de Navarra en este punto de la determinación de su residencia es el mismo que resulta aplicable a la generalidad de los funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

Alguno de los grupos parlamentarios que suscriben la consulta que se nos ha formulado suscribió una enmienda de modificación del artículo 52 en la que se proponía una limitación análoga a la establecida actualmente en su apartado segundo, y que se justificaba en el trámite parlamentario con la motivación de que “la libertad de residencia constitucional no debe hacer olvidar que los Cuerpos de Policía están llamados a garantizar su presencia y actividad en ocasiones excepcionales, por ejemplo, las de catástrofes o simples malos tiempos atmosféricos y por lo tanto deben conjugarse el derecho de libertad de domicilio y la garantía de asistencia al puesto de trabajo.”

No obstante ello, y de que el régimen de obligaciones de los policías de Navarra no difiere en este punto de la libertad de residencia en nada con el aplicable con carácter general al resto de funcionarios, cuestionan los grupos parlamentarios si la posibilidad contemplada en el apartado segundo del artículo 52, conforme al cual excepcionalmente podrá exigirse a los policías la residencia en la localidad de su destino, “conculca el principio constitucional de libertad de residencia.”

Respecto al derecho a elegir libremente su residencia que establece el artículo 19 de la CE debe señalarse, siguiendo la doctrina del Tribunal Constitucional, que este derecho no puede considerarse absolutamente ilimitado sino que, por el contrario, permite aquellas restricciones que se presenten con fundamento suficiente, habiéndose considerado en relación a los funcionarios que por la naturaleza, condiciones y alcance de la relación de servicio que efectúan, se les puede imponer restricciones para alcanzar la mayor perfección de la misma siempre que se apoyen en causas determinadas y justificadas (ATC 781/1985, de 13 de noviembre).

Si a esa doctrina se le añade la consideración del régimen de sujeción especial en el que se integra voluntariamente el funcionario que accede al empleo público, así como la asunción por éste del concreto régimen estatutario que en cada momento discipline sus relaciones con la Administración en la que se integra, la conclusión que se alcanza es que la imposición justificada de un deber de residencia en los supuestos contemplados en el apartado segundo del artículo 52 no contradice el derecho constitucional a la libre elección de residencia, sin perjuicio de que eventualmente pudiera contrariarlo un uso perverso o inadecuado de las facultades que confiere el mencionado precepto.

5.- Apartado diecinueve del artículo único

En este apartado se da nueva redacción al artículo 54 de la LFPN que queda redactado en los siguientes términos:

"Artículo 54. Reconocimientos, honores y recompensas.

1. Los reconocimientos, honores y recompensas de los miembros de los Cuerpos de Policía de Navarra serán objeto de regulación reglamentaria. En todo caso, las distinciones contemplarán diversos supuestos y, al menos, incluirán cuatro grupos:

- a) Actos de servicio con actuaciones ejemplares o de gran riesgo, lesiones invalidantes, muerte.
- b) Actuaciones abnegadas, extraordinarias y de gran valor; mutilaciones o heridas graves de las que no se derive incapacidad total.
- c) Servicios de especial relevancia; especial dedicación o beneficio a personas desfavorecidas; trabajos científicos o publicaciones técnicas que contribuyan al conocimiento profesional.
- d) Antigüedad en los Cuerpos de Policía de Navarra."

En la redacción anterior del artículo 54 de la LFPN la regulación de los reconocimientos, honores y recompensas era remitida íntegramente a la potestad reglamentaria, encontrándose su régimen jurídico en los artículos 89 y siguientes del Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra, aprobado por Decreto Foral 718/2003, de 29 de diciembre. Con la nueva redacción, el artículo 54 vuelve a reiterar la remisión al reglamento para la regulación de los reconocimientos honores y recompensas, si bien establece cuatro grupos en los que deberán integrarse las situaciones que

merezcan las correspondientes distinciones en la posterior regulación reglamentaria.

En la consulta que se nos ha formulado se cuestiona si esa regulación “es conforme con las disposiciones constitucionales” y al respecto este Consejo no aprecia elemento de confrontación alguno con la Constitución limitándose la regulación legal a establecer medidas de reconocimiento a los policías por aquellas actuaciones que representan un singular servicio a la comunidad o por una trayectoria profesional que en sí mismas no son sino medidas de fomento a través de las cuales se estimulan comportamientos que se estiman beneficiosos para los intereses generales (STS de 23 de junio de 2000, entre otras muchas).

Es cierto que ese particular régimen de honores y recompensas es una singularidad del régimen estatutario de la función policial que no tiene una aplicación análoga en el régimen general de los funcionarios pero esa desigualdad se justifica razonablemente por las características específicas de la función policial, a las que ya nos hemos referido anteriormente, hasta el punto que la existencia de un singular régimen de honores y distinciones ha formado parte tradicionalmente del estatuto específico de los Cuerpos de Policía (y así lo contemplaba ya el artículo 58 de la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra).

6.- Apartado veinte, en relación con el dieciséis, del artículo único

A través del presente apartado se da nueva redacción al artículo 56 de la LFPN, quedando del siguiente modo:

"Artículo 56. Régimen aplicable.

1. La representación, negociación colectiva y la participación en las condiciones de trabajo de los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra se regirán por lo establecido al efecto en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.
2. En el ámbito de Policía Foral se constituirá una Mesa Sectorial de negociación que actuará de acuerdo con lo establecido para las mismas en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra."

Este artículo, como veremos, lo relacionan en su consulta los grupos parlamentarios con lo establecido en el apartado 16 de la Ley Foral 15/2010, que da nueva redacción al artículo 49 de la LFPN, en concreto con la letra d) del citado precepto en la que se establece que:

“El ejercicio del derecho de huelga se regirá por las disposiciones del Estado sobre su ejercicio por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

La consulta respecto de ambos preceptos se formula en los siguientes términos por los grupos parlamentarios: “Si los preceptos aprobados con base en lo propuesto en el punto Veinte de la Ley aprobada en el Parlamento el día 14-10-2010, tanto en cuanto a la libertad sindical como en cuanto al derecho de huelga como en cuanto al acceso y promoción profesional, conculcan los preceptos constitucionales. Concretamente si la remisión de la regulación del derecho de huelga a lo regulado para las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, contenida en el apartado Dieciséis del texto de la ley conculca los principios de seguridad jurídica, de legalidad y de libertad constitucional al derecho de huelga así como la competencia de Navarra en materia de regulación de las competencias del funcionariado.”

Al respecto debemos comenzar por señalar que, en lo que concierne a la nueva redacción del artículo 56, la novedad legislativa se limita a lo establecido en su apartado segundo, en tanto que el contenido de su apartado primero viene a reiterar, en relación a los derechos de representación, negociación colectiva y participación en condiciones de trabajo de los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra, la remisión al régimen general de la función pública en Navarra contenido en el TREP que ya se realizaba en la redacción anterior del artículo 56 de la LFPN.

La innovación legal, en definitiva, se reduce a la previsión de una Mesa Sectorial de negociación en el ámbito de la Policía Foral que no acierta a comprender este Consejo en que manera puede contrariar el derecho de libertad sindical, mucho menos el derecho de huelga, y menos aún afectar al “acceso y la carrera profesional.”

Como señaló la sentencia del Tribunal Constitucional 140/1990, de 20 de septiembre, “el hecho cierto de que Navarra haya venido ejerciendo competencias, en razón de sus derechos históricos, en materia de organización de la función pública, y más en concreto, de régimen estatutario de los funcionarios, permite incluir dentro de ese ámbito competencial lo que en cada momento histórico haya de considerarse como régimen estatutario de los funcionarios, lo que comprende, también, aquellos aspectos, como el de la representación colectiva de los mismos, que se consideren incluidos en él aunque su regulación no se haya realizado con anterioridad, pues cabe entender que es consecuencia ineludible de las competencias que le corresponden históricamente a la Comunidad Foral y le reconocen expresamente la Constitución y la LORAFNA”, de manera que “la apelación al régimen estatutario de los funcionarios en el artículo 49.1 b) LORAFNA constituye, pues, una titularidad competencial derivada de un derecho histórico, pero cuya actualización supone la inclusión dentro de la competencia foral de lo que en cada momento haya de entenderse como incluido en el régimen estatutario de los funcionarios, dentro del cual, según ha tenido ya ocasión de afirmar este Tribunal (...) debe incluirse también la regulación de los órganos electivos de representación de los mismos en las Administraciones públicas, pues tales órganos, por su naturaleza, constituyen un aspecto esencial en dicho régimen estatutario y deben ordenarse también en condiciones de igualdad...”.

En cuanto a los límites de la Comunidad Foral en el ejercicio de esa competencia estableció el Tribunal Constitucional en esa misma sentencia que “sin embargo, esta competencia, según el citado precepto, ha de ejercerse respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos”, manteniendo al respecto que el derecho de representación colectiva, en tanto posibilita la representación y defensa de intereses profesionales ante la Administración Pública empleadora, no sólo incide en el desarrollo de la relación funcional o de servicio sino que constituye además un aspecto esencial del estatuto de los funcionarios públicos, estrechamente vinculado, por otra parte, con un derecho fundamental de libertad, cual es la libertad sindical, concluyendo el Tribunal Constitucional, dejando al margen ahora

las singularidades del supuesto enjuiciado, que dentro del respeto a esas situaciones jurídicas que definen la esencia del régimen jurídico de los funcionarios, corresponde a la Comunidad Foral de Navarra dotar de contenido a ese estatuto funcional, y más en concreto al derecho a la participación colectiva en los órganos de representación de la función pública, aspecto esencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos.

En ejercicio de su competencia la Comunidad Foral de Navarra tiene regulados los “órganos de representación, negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo” en el Capítulo XI del TREP, disponiendo su artículo 83, a los efectos de negociación colectiva y participación en la determinación de las condiciones de trabajo de los funcionarios, la constitución de una Mesa General de Negociación y, además, la constitución de Mesas sectoriales de negociación en los sectores específicos del personal docente no universitario, personal del Servicio Navarro de Salud-Osasunbidea, personal de la “Administración núcleo” y personal del Instituto Navarro de Bienestar Social, y todo ello sin perjuicio de que por decisión de la Mesa General puedan constituirse otras Mesas sectoriales “en atención al número y peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos”. Esta regulación de los órganos de representación en el régimen foral es además plenamente coincidente con la que se contiene actualmente en el artículo 34 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, que igualmente contempla la constitución de una Mesa General de Negociación y, junto a ella, Mesas Sectoriales en atención, entre otras circunstancias, “a las peculiaridades de sectores concretos de funcionarios públicos y a su número”.

En definitiva, a juicio de este Consejo, las modificaciones que introduce la Ley Foral 15/2010 en el artículo 56 de la LFPN no incurren en vulneración de preceptos constitucionales, habiéndose dictado en ejercicio de las competencias que tiene reconocidas la Comunidad Foral en este ámbito material del régimen estatutario de sus funcionarios públicos, siendo a mayor abundamiento el régimen jurídico establecido plenamente concordante con el contenido en el artículo 83 del TREP.

En lo que se refiere al apartado dieciséis, no supone alteración alguna del régimen jurídico preexistente en cuanto que el artículo 49.d) de la LFPN ya contenía igual remisión a las disposiciones del Estado en cuanto al ejercicio del derecho de huelga por los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra, e incluso remisión más amplia se contenía en la ya derogada Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra, cuyo artículo 44.1.a) establecía que “los derechos de huelga y sindicación se regirán por las disposiciones del Estado sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”

En este punto debe recordarse que el artículo 6 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, establece que “los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.”

Presumiblemente por ello se cuestiona en la consulta formulada si la remisión realizada por el legislador navarro conculca, entre otros, el principio de “libertad constitucional al derecho de huelga.”

Sobre análoga cuestión a la aquí planteada, en concreto sobre la existencia de un derecho de huelga de la policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, se ha pronunciado ya el Tribunal Constitucional, por lo que seguirá este Consejo la doctrina recogida en el Auto 99/2009, de 23 de marzo, en el que establece que “la privación del derecho de huelga en este caso no vulnera la Constitución española. En efecto, como sostiene el Ministerio Fiscal, el derecho a la huelga de ese colectivo funcional no tendría otra cobertura en la norma suprema que la mediata que, como manifestación de la vertiente de actividad del derecho de sindicación, le da el artículo 28.1 CE, lo que significa que, puesto que este precepto constitucional prevé expresamente la posibilidad de «limitar o exceptuar el ejercicio de este derecho a... Institutos armados», la prohibición genérica del derecho de huelga y de cualesquiera acciones sustitutivas que el artículo 6.8 de la Ley Orgánica 2/1986 impone a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, entre ellos la Ertzainza en tanto policía

dependiente de una Comunidad Autónoma [artículo 2 b) de la Ley Orgánica 2/1986 y artículo 25 de la Ley autonómica 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco] muy lejos de vulnerar su derecho fundamental a la huelga constituye una opción reguladora del legislador orgánico, no importando si esta regulación se instrumenta a través de la legislación específica del derecho de huelga o por medio de la legislación que regula el régimen propio de este especial cuerpo de funcionarios públicos”, añadiéndose desde la perspectiva del principio de igualdad que “la igualdad o desigualdad entre Cuerpos de funcionarios o, más en general, entre estructuras que, en cuanto tales y prescindiendo de su substrato sociológico real, son creación del Derecho, es resultado de la definición que éste haga de ellas, esto es, de su configuración jurídica y, precisamente por ello, no pueden tenerse por término de comparación válido en el contexto del juicio de igualdad que ampara el artículo 14 CE”, para concluir que “como consecuencia de los razonamientos que acaban de exponerse, no existe duda alguna acerca de que el artículo 6.8 de la Ley Orgánica 2/1986 no contradice el contenido constitucionalmente garantizado de los derechos fundamentales de huelga y de igualdad.”

Se invocan también por los grupos parlamentarios consultantes los principios de legalidad y de seguridad jurídica, si bien no advierte este Consejo que dichos principios puedan ser vulnerados en modo alguno por el precepto de la Ley Foral 15/2010 que nos ocupa puesto que, en cuanto al principio de legalidad, y a falta de un mínimo desarrollo argumental en la consulta que justificara en qué modo podía ser conculcado por la Ley Foral, la mera previsión en norma dotada de rango de ley resulta suficiente para desvirtuar toda imputación de vulneración del primero de los citados principios. Por lo que respecta al principio de seguridad jurídica, entendida ésta según constante doctrina del Tribunal Constitucional, como la “suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable e interdicción de la arbitrariedad” (SSTC 27/1981, 99/1987, 173/1996, entre otras muchas) no se aprecia que la regulación legal sobre la excepción del ejercicio del derecho de huelga de los funcionarios de los Cuerpos de Policía incurra en contradicción alguna con las exigencias inherentes al principio de seguridad jurídica que se han citado, siendo el

precepto cuestionado o, si se quiere, la remisión que practica suficientemente clara como para eliminar cualquier incertidumbre sobre su alcance y significado, del mismo modo que de ese mismo contenido y del rango de la norma que lo acoge resulta el rechazo de cualquier imputación de desconocimiento de otros principios que, como los de jerarquía, publicidad e irretroactividad hemos identificado como integrantes del más amplio de seguridad jurídica. En fin, tampoco imputan los grupos parlamentarios arbitrariedad alguna a la norma, debiendo tenerse en cuenta en todo caso que, como ha mantenido el Tribunal Constitucional, si el legislador opta por una determinada configuración legal “no es suficiente la mera discrepancia política -insita en otra opción- para tachar a la primera de arbitraria, ya que supondría confundir lo que es legítimo arbitrio o libre margen de configuración legal de aquel con el simple capricho, la inconsecuencia o la incoherencia” (STC 99/1987, de 11 de junio).

En último término, también cuestionan los grupos parlamentarios al formalizar su consulta si el apartado dieciséis que nos ocupa supone conculcar “la competencia de Navarra en materia de regulación de las competencias del funcionariado.”

Así planteada, la cuestión produce cierta perplejidad a la vista de que la norma cuestionada es, por el contrario, resultado del legítimo ejercicio de las potestades legislativas atribuidas al Parlamento de Navarra, y en el que se plasma una determinada concepción de, en este caso, la función policial y el régimen estatutario de los funcionarios de los Cuerpos de Policía, sin que el hecho de haber rechazado una opción o concepción distinta pueda equivaler a una renuncia en el ejercicio de sus competencias o un ejercicio erróneo de las mismas.

Como ya hemos señalado anteriormente, el legislador navarro actúa aquí amparado fundamentalmente, y sin perjuicio de otras que pueden incidir en la regulación, en las competencias que el ordenamiento jurídico le atribuye en las materias de regulación del régimen de la Policía Foral y de coordinación de las Policías Locales, así como sobre el régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral (artículos 51 y 49 de la LORAFNA), debiendo tenerse en cuenta al respecto que el artículo 149.1.

29 de la CE atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre seguridad pública, reservando el artículo 104.2 de la CE a una ley orgánica la determinación de las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que efectivamente fueron objeto de la LOFCS, cuya disposición final tercera establece la aplicación directa a la Policía Foral de las disposiciones estatutarias comunes que se contienen en su artículo 6, entre las que se encuentra la prohibición de ejercicio del derecho de huelga, y desde parecida perspectiva el artículo 52 de la misma ley orgánica dispone la aplicación de ese mismo precepto a los Cuerpos de la Policía Local.

En todo caso, la prohibición del ejercicio del derecho de huelga por los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra no es una decisión extravagante en el ámbito del derecho autonómico comparado puesto que de éste resulta que, directa o indirectamente, igual prohibición rige en la Comunidad Autónoma de Cataluña (artículo 68 de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de Policía de la Generalidad Mossos de Escuadra); del País Vasco (artículo 92 de la Ley 41/1992, de 17 de julio, de Policías del País Vasco); Canarias (artículo 49 de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria); Galicia (artículo 63 de la Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia); Andalucía (artículo 24 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Policías Locales de Andalucía), entre otras.

En consecuencia, es criterio de este Consejo de Navarra que el apartado dieciséis de la Ley Foral 15/2010, en cuanto contiene una remisión a las disposiciones del Estado reguladoras del ejercicio del derecho de huelga por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no conculca los principios constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, ni es contrario a la “libertad constitucional al derecho de huelga” ni, por último, supone una conculcación de las competencias de Navarra “en materia de regulación de las competencias del funcionariado”.

7.- Apartados veintiuno, y veintitrés a veintiséis, del artículo único

En los apartados mencionados se introducen modificaciones en los artículos 58 (prescripción de las faltas), 60 (faltas graves), 61 (faltas muy

graves), 63.4 (cancelación de anotaciones) y 65 (procedimiento para la imposición de faltas graves o muy graves).

Sin necesidad de transcribir aquí el contenido íntegro de los mencionados preceptos, las modificaciones suponen la incorporación al elenco de infracciones o faltas que contenían los mencionados preceptos de la LFPN en su redacción anterior de nuevos supuestos o tipos con la pretensión de homogeneizarla con el régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía y de otras policías autonómicas y, efectivamente, el régimen disciplinario que ahora se establece sigue al contemplado en la reciente Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, y es análogo al regulado en la legislación sobre policía de otras Comunidades Autónomas (Canarias, Galicia, o La Rioja, por citar la más próxima en el tiempo).

En relación con esa actuación seguida por el legislador navarro, los grupos parlamentarios consultantes formulan una objeción global y de carácter general al régimen disciplinario establecido, manteniendo que “en la medida que establecen un régimen sancionador de carácter militarizado conculcan los principios de igualdad constitucionales de los ciudadanos y ciudadanas, así como el principio y el carácter civil de los funcionarios que desempeñan los quehaceres policiales en Navarra.”

Parte así la consulta de un apriorismo en su formulación que, por indemostrado y carente de justificación, este Consejo no puede compartir, y es que la afirmación sobre la existencia de un régimen sancionador “militarizado”, por riguroso que pueda parecerles a los grupos parlamentarios el establecido tras la modificación de la LFPN, no puede tomarse más que como manifestación de su disconformidad con el régimen establecido, presumiblemente por sus diferencias con el sistema disciplinario aplicable a la generalidad de los funcionarios de la Comunidad Foral, habida cuenta de que no se nos ofrece sustento jurídico alguno que permita a este Consejo pronunciarse sobre aquellos extremos o tipos introducidos por la modificación legislativa que, a juicio de los grupos parlamentarios, representan la aplicación a funcionarios de naturaleza civil de infracciones, sanciones o procedimiento disciplinario propios de la disciplina militar y, en

todo caso, no proporcionan los grupos parlamentarios consultantes elementos suficientes a este Consejo al objeto de emitir un juicio de constitucionalidad sobre los apartados de la Ley 15/2010 que cuestionan, más allá de una genérica invocación al principio de igualdad constitucional respecto del que, para no reiterarnos, ya hemos establecido anteriormente que no resulta vulnerado por el hecho de que los funcionarios de los Cuerpos de Policía tengan un régimen estatutario propio y distinto del general de los funcionarios forales habida cuenta las características específicas de la función policial, hasta el punto de configurarse legalmente la Policía Foral como instituto armado de carácter civil y estructura y organización jerarquizadas (artículo 7.1 de la LFPN) que no permite su comparación con funcionarios o cuerpos de funcionarios que desempeñan funciones de naturaleza manifiestamente distinta y se organizan y estructuran sobre principios igualmente diversos.

En todo caso, y desde la perspectiva jurídico constitucional que debe adoptar este Consejo para responder a la consulta formulada, procede recordar que el Tribunal Constitucional ya tiene establecido que “si bien la Constitución distingue de las Fuerzas Armadas a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, ello no impide que la misma Constitución contemple como ajustado a sus preceptos el que la Ley pueda sujetar a la disciplina militar a los Institutos armados o a otros Cuerpos, por lo que no puede afirmarse que la aplicación del régimen disciplinario sancionador de carácter militar a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado sea contrario a la Constitución, aun cuando ello suponga excluirlos, en este aspecto, de la Administración Civil. Tal era la situación que contemplaba la Ley 55/1978, que en su artículo 12.2 disponía que la Policía Nacional se regirá por lo dispuesto en la presente Ley y en los Reglamentos que la desarrollen, y, como derecho supletorio a los efectos de su organización y estructura interna, por el ordenamiento militar aplicable al Ejército de Tierra, incluso en lo que se refiere al sometimiento de sus miembros, salvo lo dispuesto en el artículo 5.º de esta Ley, a lo establecido en el Código de Justicia Militar, así como los artículos 512 y siguientes del Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, aprobado por Decreto 2038/1975, de 17 de julio, artículos en que se regulaba el régimen disciplinario de la Policía, en lo referente a las

faltas y sanciones. En consecuencia, y como ha señalado este Tribunal Constitucional, no resulta contrario a la Constitución que las Fuerzas de Seguridad, y específicamente las de Policía, no integradas en las Fuerzas Armadas, estén sometidas al régimen disciplinario de las mismas, en cuanto a la determinación de las faltas de disciplina, sus sanciones y el régimen de imposición de éstas; todo ello, sin perjuicio de la observancia de los preceptos constitucionales referentes a las garantías del procedimiento sancionador. Corresponde, pues, al legislador determinar la aplicación o no a las Fuerzas de Policía del régimen disciplinario de las Fuerzas Armadas, o bien otro régimen distinto” (SSTC 31/1985, de 5 de marzo, y 93/1986 de 7 julio).

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que los apartados 1, 2, 5 al 13, 18, 19, 20 en relación con el 16, 21, y 23 a 29, de la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, de modificación de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, no son contrarios a la Constitución en los términos invocados en la consulta.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.