

Expediente: 1/2003

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra.

Dictamen: 18/2003, de 4 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 4 de abril de 2003,

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

siendo ponente don Joaquín Salcedo Izu,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 9 de enero de 2003 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del día 30 de diciembre de 2002 en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16.1 f) de la misma, en la redacción dada por la Ley Foral 25/2001, de 10 de diciembre, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 23 de diciembre de 2002.

El expediente está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Memoria sobre el borrador de nuevo Reglamento de la Escuela de Seguridad de Navarra, de 25 de marzo de 2002.
2. Informe del Servicio de Ordenación de la Función Pública de la Dirección General de la Función Pública, de 25 de abril de 2002.
3. Informe de presentación ante la Comisión Foral de Régimen Local, del proyecto de Reglamento de la Escuela de Seguridad de Navarra, de 23 de mayo de 2002 y Certificado expedido por el Secretario de la Comisión Foral de Régimen Local, de 28 de mayo de 2002.
4. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior sobre el proyecto de Decreto Foral mencionado, de 7 de junio de 2002.
5. Texto del Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de la Escuela de Seguridad de Navarra, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra.
6. Acuerdo del Consejo de Navarra de 3 de septiembre de 2002, devolviendo y teniendo por no efectuada la consulta formulada en relación con el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la escuela de Seguridad de Navarra, por no haber cumplido el trámite de la previa negociación colectiva con las organizaciones sindicales.
7. Oficio del Servicio de Ordenación de la Función Pública de 25 de octubre de 2002, relacionando las actuaciones seguidas en materia de negociación sindical sobre el proyecto de Decreto Foral mencionado y documentos que reflejan su resultado. Se adjunta certificación de las actas de las reuniones celebradas los días 8 y 17 de octubre de 2002, por la Mesa General de Negociación del Personal Funcionario y Estatutario al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra y la Comisión Negociadora del Convenio Colectivo Supraempresarial del Personal Laboral al

servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

8. Informe favorable del Servicio de Ordenación de la Función Pública, con la conformidad del Director General de la misma sobre el texto del proyecto acordado con la representación sindical, de 31 de octubre de 2002.
9. Oficio de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de solicitud de informe de la Comisión Foral de Régimen Local y Certificado del Secretario de esta Comisión acerca del mismo, de 30 de octubre y 22 de noviembre de 2002 respectivamente.
10. Informe del Director de la Escuela de Seguridad de 28 de noviembre de 2002.
11. Memoria económica elaborada por el INAP de 16 de diciembre de 2002.
12. Informe de la Secretaría Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, de 18 de diciembre de 2002, sobre la propuesta de acuerdo de toma en consideración del referido proyecto de Decreto Foral, del que se adjuntan dos copias.
13. Acuerdo de toma en consideración de 23 de diciembre de 2002, por el Gobierno de Navarra.

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

I.2ª. Consulta

Se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra.

El Consejo de Navarra adoptó, con fecha 27 de febrero de 2003, el acuerdo de ampliar el plazo de emisión del presente dictamen, de conformidad con lo expuesto en el artículo 22 de la LFCN.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo

Según ha señalado este Consejo en su acuerdo de 3 de septiembre de 2002, “del expediente remitido se deriva que dicho proyecto de disposición general, además de incluir normas de índole organizatoria, versa sobre aspectos en materia de función pública referidos también a personal comprendido en el ámbito de aplicación del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra”. De esta doble naturaleza se deriva, en parte, que el presente reglamento se dicta en ejecución del Decreto Foral Legislativo 213/2002, de 14 de octubre, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra (en adelante, TRLFCPN).

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

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

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

de la publicación del correspondiente proyecto en el Boletín Oficial de Navarra-, los ciudadanos y las organizaciones y asociaciones reconocidas por la Ley podrán formular alegaciones.

Los artículos 129 a 132 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 regulaban el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general. Tales preceptos, sin embargo, han sido derogados por la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. Los artículos 23 y 24 de esta Ley contemplan el ejercicio de la potestad reglamentaria y el procedimiento de elaboración de los reglamentos.

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

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

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el nuevo Reglamento ha sido conocido por la Comisión Foral de Régimen Local de Navarra, en reuniones celebradas los días 28 de mayo y 22 de noviembre de 2002. Constan en el expediente varios informes jurídicos del Servicio de Ordenación de la Función Pública del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior, así como de la Secretaría Técnica del mismo Departamento, entre otros, en los que se concluye la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto presentado.

Se ha cumplido con el trámite de previa negociación colectiva con las organizaciones sindicales, de conformidad con el artículo 83.6 del Texto Refundido del Estatuto de Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto.

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

II.3ª. Habilitación y rango de la norma

El Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplimentar el mandato legal recogido en la disposición final primera de LFCPN que exige el desarrollo reglamentario en lo relativo a la formación permanente y de especialización, así como a las condiciones de acceso a las actividades formativas del personal de Seguridad de Navarra.

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

El TRLFCPN indica en la disposición final primera que “el Gobierno de Navarra dictará las normas de carácter reglamentario necesarias para el

desarrollo y aplicación de las disposiciones de esta Ley Foral, y las específicas sobre las siguientes materias:

- Procedimientos de ingreso y promoción,
- Provisión de puestos de trabajo y destinos,
- La formación permanente y de especialización, y las condiciones de acceso a las actividades formativas, y
- Prevención de los riesgos laborales específicos de los Cuerpos de Policía de Navarra, mediante la adaptación de la legislación vigente en la materia a sus particulares circunstancias”.

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

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado

A) Análisis del proyecto de Decreto Foral

El proyecto consta de un preámbulo y un único artículo por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra según el contenido que se transcribe en el anexo. Incluye, además, cuatro disposiciones: adicional (sobre retribución durante la celebración del curso para ingreso en los cuerpos de Policía, Alguaciles y Bomberos), transitoria (sobre irretroactividad de la norma), derogatoria (de la Orden Foral 401/1996, de 3 de abril, del Consejero de Presidencia e Interior así como otras normas, de igual o inferior rango, en tanto se opongan a lo dispuesto en este Decreto Foral) y final (sobre entrada en vigor al día siguiente de su publicación).

El TRLFCPN ha derogado, total o parcialmente, la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra; la Ley Foral 10/1992, de 2 de julio, de modificación de la mencionada Ley Foral; la Ley Foral 10/2001,

de 24 de mayo, de medidas relativas al personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra; la Ley Foral 19/2001, de 5 de julio, de modificación de la Ley Foral 1/1987, y la Ley Foral 8/2002, de 3 de abril, de modificación de esa misma Ley y de la Ley Foral 10/2001.

Por tanto, deben actualizarse las referencias a Leyes Forales en la medida en que estén derogadas por el TRLFCPN.

Respecto al artículo único y disposiciones que completan el proyecto de Decreto Foral, no hay nada que oponer desde el Derecho.

B) Estructura y contenido del Reglamento

El Reglamento se configura en siete capítulos, comprensivos de 35 artículos. El capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, contempla el objeto y ámbito de aplicación del Reglamento. El artículo 1º define la Escuela de Seguridad de Navarra “como unidad orgánica destinada a la formación y su participación en los procesos de selección del personal de seguridad de las Administraciones Públicas de Navarra”, y señala que el Reglamento será de aplicación al personal de la Escuela a su profesorado y alumnado. El artículo 2º define como personal de seguridad a toda persona que ocupe un puesto de trabajo en los distintos Cuerpos de Policía, incluidos los alguaciles, y Servicios de Extinción de Incendios, Salvamento y Protección Civil de Navarra.

Desde el capítulo II hasta el VI se regula la organización interna de la Escuela y su función docente. Los artículos 3º a 7º se ocupan tanto de definir las funciones de los órganos directivos como de determinar al personal de la Escuela. Manifiesta el artículo 3º la dependencia de los órganos directivos del Director Gerente del Instituto Navarro de Administración Pública. La Escuela es, en efecto, una unidad orgánica dependiente del mencionado Instituto, y en consecuencia queda sometida a sus estatutos en todo aquello que no esté regulado por el presente Reglamento. Contemplan, con detalle, los artículos 4º y 5º, las funciones del Director y del Jefe de Estudios de la Escuela. El artículo 6º describe tres posibles situaciones del personal: fijo adscrito a su plantilla orgánica, contratado (laboral o administrativo) y en comisión de servicios. Es minuciosamente regulada esta última situación, a

través de los cinco puntos de que consta el artículo 7º, en el que se contempla la convocatoria por concurso de méritos, los supuestos de contratación directa por necesidades urgentes, el tiempo de adscripción, la dependencia funcional de la Escuela, y la aplicación de estas cuestiones, previos convenios de cooperación, en el caso de personal proveniente de Administraciones Públicas distintas a la de la Comunidad Foral de Navarra. La adscripción funcional a la Escuela en comisión de servicios deberá hacerse, en todo caso, sobre personal de los servicios de seguridad.

El capítulo III se ocupa de la tipología de cursos, como los de formación para el ingreso en los servicios de seguridad de las Administraciones Públicas de Navarra; formación para el ascenso; especialización, y formación permanente y reciclaje. La planificación de los mismos se debe hacer con arreglo a lo dispuesto en el artículo 13 y a través del Instituto Navarro de Administración Pública, del que la Escuela depende.

Los capítulos IV y V atienden a la organización de los cursos y a los órganos adecuados para su funcionamiento claramente diferenciados en los artículos 14 y 15, dedicados a la programación y estructura de los cursos, y los artículos 16 a 20 a la Junta de Evaluación, a los coordinadores de área, a los tutores, al profesorado y a los monitores de prácticas. El capítulo VI, dedicado al desarrollo y evaluación de los cursos, es minucioso en lo referido a ésta, su concepto, proceso de la misma y evaluación de aquellos cursos que no se impartan por la Escuela de Seguridad de Navarra. Es decir, que desde el artículo 21 al 26 se regula el desarrollo de cada curso.

Finalmente, el capítulo VII es dedicado al alumnado del que se propone su definición, representación, derechos y obligaciones. Igualmente se contempla, como situación especial, la de los funcionarios en prácticas, a los que se dedica el artículo 30. Sobre los funcionarios de carrera, prevé el artículo 37.2 del TRLFCPN, que “reglamentariamente se regularán los derechos y obligaciones que corresponden a dicha situación”. Y la regulación de esta situación es precisamente lo que propone el proyecto de Decreto Foral que contemplamos, de tal manera que los alumnos que participen en un curso previo a su ingreso en el Cuerpo, como lo establece el artículo 31.2 del TRLFCPN, en el que se expresa que “las pruebas selectivas

comprenderán en todo caso un curso de formación impartido por el Instituto Navarro de Administración Pública” y que “la superación de dicho curso constituirá requisito indispensable para acceder a la condición de funcionario de los Cuerpos de Policía de Navarra”, son considerados, a efectos de determinados derechos, homologados a los funcionarios en prácticas, más ello no comporta la condición de funcionarios de carrera.

El proyecto de Reglamento que se dictamina, dictado en cumplimiento del mandato contenido en la disposición final del TRLFCPN, contiene una regulación específica sobre la formación permanente y de especialización, así como de la necesidad de realizar cursos de formación como requisito necesario contemplado por los procedimientos de ingreso en los Cuerpos de Policía, que a juicio de este Consejo no rebasa los términos de la habilitación ni vulnera el resto del ordenamiento jurídico.

III. CONCLUSIÓN

El proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de organización y funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.