

Expediente: 13/2013

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la percepción de la indemnización por razón del servicio por utilización y adquisición de vestuario y otras medidas, para los miembros de la Policía Foral de Navarra.

Dictamen: 12/2013, de 9 de abril

DICTAMEN

En Pamplona, a 9 de abril de 2013,

el Consejo de Navarra, compuesto por don Eugenio Simón Acosta, Presidente, doña María Asunción Erice Echegaray, Consejera-Secretaria, y los Consejeros doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don Alfredo Irujo Andueza y don Alfonso Zuazu Moneo,

siendo ponente don Alfredo Irujo Andueza,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Formulación de la consulta

El día 15 de marzo de 2013 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta del Gobierno de Navarra en el que, de conformidad con el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1, de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora, LFCN), se recaba dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la percepción de la indemnización por razón del servicio por utilización y adquisición de vestuario y otras medidas para los miembros de la Policía Foral, tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2013, solicitándose, además, su tramitación con carácter urgente.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente que ha sido remitido a este Consejo se desprende que se han practicado las siguientes actuaciones que constituyen antecedentes del presente dictamen.

1. Con fecha de 16 de noviembre de 2012, el Director General de Interior emitió informe en el que proponía que, por parte del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, se dictara Orden Foral por la que se iniciara el procedimiento de elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se modificara el apartado segundo del artículo segundo del Decreto Foral 90/1991, de 21 de marzo, de determinación de diversas condiciones de empleo de la Policía Foral, y referido, concretamente, a la dotación económica para afrontar el suministro de vestuario de paisano para determinados policías que prestan servicio sin vestir el uniforme reglamentario. A su juicio, el desarrollo territorial y funcional de la Policía Foral, junto con la actual situación económica planteaba la conveniencia de revisar las condiciones y cuantías de las indemnizaciones, dentro del marco de contención del déficit público.
2. El Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, acordó mediante Orden Foral 573/2012, de 26 de noviembre, la iniciación del procedimiento de elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se modifica el apartado segundo del artículo segundo, del Decreto Foral 90/1991, de 21 de marzo, por el que se determinan diversas condiciones de empleo de la Policía Foral, designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del proyecto a la Dirección General de Interior.
3. Un primer borrador del proyecto de Decreto Foral incluye un artículo único en el que se indica que se modifica ese apartado del artículo segundo del Decreto Foral 90/1991, de 21 de marzo, para a continuación transcribir un texto en el que se establece determinada indemnización, y en las condiciones que se señalan, para el vestuario de paisano de los policías forales adscritos a las unidades

de Protección de Autoridades, Juego y Espectáculos y Policía Judicial (Investigación Criminal).

4. Según consta en la correspondiente certificación, en la reunión de la Mesa Sectorial de Policía Foral, celebrada el 20 de noviembre de 2012, se hizo entrega por parte de la representación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a los representantes de los sindicatos presentes, del proyecto de Decreto Foral mencionado, concediéndose un plazo de 15 días para la presentación de alegaciones u observaciones.
5. Se han presentado alegaciones al referido proyecto por parte de la Agrupación Profesional de Policía Foral, Sindicato CSI-F/SPF y ELA-Policía Foral.
6. Obra en el expediente otro borrador, esta vez de proyecto de Decreto Foral “por el que se regulan las condiciones para la percepción de la indemnización por razón del servicio por utilización y adquisición de vestuario y otras medidas, para los miembros de la Policía Foral de Navarra”, que deroga el apartado segundo del artículo segundo del Decreto Foral 90/1991, de 21 de marzo, así como el apartado 2 del artículo 21 del reglamento de jornadas, horarios y régimen retributivo de los miembros de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 1/2005, de 10 de enero, referido a las compensaciones económicas de las horas extraordinarias, y regula la indemnización de gastos por razón de servicio en que puedan incurrir determinados efectivos de la Policía Foral de Navarra, en concepto de la adquisición de vestuario especial, distinto del usual y ordinario, y que se desarrolla en seis artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.
7. En nueva reunión de la Mesa Sectorial de Policía Foral, celebrada el 21 de enero de 2013, se hizo entrega por parte de la representación de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra a los representantes de los sindicatos presentes, del proyecto de Decreto

Foral reseñado, concediéndose un plazo de 15 días naturales para la presentación de alegaciones u observaciones.

8. Se han presentado alegaciones a este proyecto de Decreto Foral por parte de los sindicatos AFAPNA, ELA y UGT, Comisiones Obreras, CSI-F/SPF y Agrupación Profesional de Policía Foral.
9. Con fecha de 13 de febrero de 2013, el Director de Función Pública emitió informe con relación al proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la percepción de la indemnización por razón del servicio por utilización y adquisición de vestuario y otras medidas para los miembros de la Policía Foral de Navarra, señalando que eran objeto del proyecto dos aspectos de las condiciones de empleo de los miembros de la Policía Foral de Navarra, la indemnización por razón del servicio por utilización y adquisición de vestuario y la compensación de las horas extraordinarias. Analizadas las alegaciones presentadas, consideraba que no era posible excepcionar la eliminación de las partidas presupuestarias destinadas a la compensación de las horas extraordinarias, que se aceptaba la propuesta de derogación expresa de los apartados 7 y 8 de la disposición adicional primera del Decreto Foral 7/2011, de 7 de febrero, relativa a la compensación por la superación de las pruebas físicas de los miembros del Cuerpo de la Policía Foral y que no parecía procedente ni necesario otorgar un carácter temporal a la medida. Consecuentemente, se informaba favorablemente el proyecto, “debiendo incluirse dentro de la disposición derogatoria del mismo los apartados 7 y 8 de la disposición adicional primera del Decreto Foral 7/2011, de 7 de febrero, por el que se modifica la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos”.
10. Con fecha de 18 de febrero de 2013 se suscribe por la Directora del Servicio de Régimen Jurídico y de Personal la correspondiente memoria normativa, y con la misma fecha se redacta por el Director

General de Interior la memoria organizativa y el informe sobre impacto por razón de sexo.

11. La memoria económica, suscrita el 19 de febrero de 2013 por el mismo Director General de Interior, señala que el proyecto de Decreto Foral no supone incremento de gastos, ni disminución de ingresos, y dispone del correspondiente visto bueno del Servicio de Intervención General. Obra en el expediente, asimismo, una memoria justificativa fechada el 19 de febrero de 2013.
12. Con fecha de 5 de marzo de 2013 emite informe la Secretaría General Técnica del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior sobre competencia y justificación del proyecto de Decreto Foral, así como sobre su objeto y contenido y el procedimiento seguido en su elaboración, concluyéndose que el procedimiento seguido ha sido el correcto y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.
13. Con fecha de 8 de marzo de 2013 emitió informe el Servicio de Acción Legislativa y Coordinación, concluyendo que la tramitación del proyecto de Decreto Foral se estaba llevando a cabo adecuadamente, a la par que se recomendaban algunas modificaciones sobre su forma y estructura.
14. El 11 de marzo de 2013, el Secretario General Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior eleva propuesta al Consejero del citado Departamento, señalando la necesidad de que el Consejo de Navarra dictamine el proyecto de Decreto Foral mencionado.
15. El 13 de marzo de 2013, el Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa, certifica que en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 11 de marzo de 2013, previa a la correspondiente sesión del Gobierno de Navarra, fue examinado el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la percepción de la indemnización por razón del servicio por

utilización y adquisición de vestuario y otras medidas para los miembros de la Policía Foral.

16. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el día 13 de marzo de 2013, tomó en consideración el proyecto de Decreto Foral citado, solicitando la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra con carácter de urgencia. Se incorporan dos ejemplares de la norma.

I.3ª. El proyecto de Decreto Foral

El proyecto sometido a examen comprende la exposición de motivos, seis artículos, una disposición adicional, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La exposición de motivos recuerda cómo el Decreto Foral 90/1991, de 21 de marzo reguló determinadas condiciones de empleo para la Policía Foral de Navarra, entre ellas la dotación económica para afrontar el suministro de vestuario de paisano para determinados policías que prestaban servicio sin vestir el uniforme reglamentario y con relación a la cual el posterior Decreto Foral 273/1992, de 2 de septiembre, estableció el criterio de actualización mediante la aplicación del Índice de Precios al Consumo. En línea con el objetivo perseguido por la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas -sigue la exposición de motivos- el Gobierno de Navarra, con la finalidad de cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria, ha tomado diversas medidas, entre otras en materia de personal, consistentes en la reducción de las horas extraordinarias y en la obligatoriedad de su compensación con tiempo de descanso, lo que justifica la adaptación de la normativa específica de la Policía Foral.

El artículo 1 del proyecto determina su objeto, que está constituido por la indemnización de gastos por razón de servicio en que puedan incurrir determinados efectivos de la Policía Foral de Navarra, en concepto de adquisición de vestuario especial, distinto del usual y ordinario, así como en la adaptación de la normativa sobre compensación de horas extraordinarias

a la general existente para el personal de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos.

El artículo 2 establece el ámbito personal de aplicación del derecho a la indemnización mencionada, referido, exclusivamente, a las unidades de Protección de Autoridades, Juego y Espectáculos, Área de Investigación Criminal y Grupos de Policía Judicial de las Comisarías Territoriales que, con carácter habitual, no vistan uniforme reglamentario.

El artículo 3 señala las cuantías máximas de la indemnización en función del tiempo de adscripción a la unidad de que se trate.

El artículo 4 fija la manera de computar ese tiempo de adscripción.

El artículo 5 precisa la obligación de los agentes de aportar las facturas correspondientes para justificar el derecho a la indemnización y la forma de pago de éstas.

El artículo 6 establece la necesidad de que las facturas presentadas sean visadas por el Jefe de la Policía Foral o por la persona en quien éste delegue.

La disposición adicional única señala que a los agentes de las unidades adscritas al Área de Seguridad Ciudadana y de los Grupos de Protección y Atención Ciudadana de las Comisarías Territoriales de Policía Foral, también se les abonará una indemnización si deben desempeñar su trabajo con vestuario no uniformado, de forma efectiva, y en determinado número de jornadas.

La disposición derogatoria única deroga el apartado 2 del artículo 2 del Decreto Foral 90/1991, de 21 de marzo, por el que se determinan ciertas condiciones de empleo de la Policía Foral, el apartado 2 del artículo 21 del Reglamento de jornadas, horarios y régimen retributivo de los miembros de la Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 1/2005, de 10 de enero, los apartados 7 y 8 de la disposición adicional primera del Decreto Foral 7/2011, de 7 de febrero, por el que se modifica la plantilla orgánica de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos

autónomos, así como “otras disposiciones de igual o inferior rango en cuanto se opongan a lo dispuesto en el presente Decreto Foral”.

La disposición final primera autoriza al Consejero de Presidencia, Justicia e Interior para dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo y ejecución del Decreto Foral y le faculta para actualizar, en su caso, las cuantías máximas de las indemnizaciones.

La disposición final segunda contiene la entrada en vigor de la norma el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II.1ª. Carácter preceptivo del dictamen

El presente dictamen ha sido solicitado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19.1, en relación con el artículo 16.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra. Este último precepto, en su letra f), ordena el dictamen preceptivo del Consejo de Navarra para los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes.

Conforme a lo dispuesto por la disposición final primera de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra, corresponde al Gobierno de Navarra dictar las normas de carácter reglamentario necesarias para el desarrollo y aplicación de las disposiciones de esta Ley Foral, cuyo artículo 50 incluye, entre los conceptos retributivos de los Cuerpos de Policía de Navarra, la indemnización de los gastos realizados por razón del servicio y la compensación por horas extraordinarias.

Por otro lado, el régimen retributivo de la Policía Foral de Navarra fue desarrollado por el Reglamento de jornadas, horarios y régimen retributivo de los miembros del Cuerpo de Policía Foral de Navarra, aprobado por Decreto Foral 1/2005, de 10 de enero, que ya fue objeto de dictamen por parte de este Consejo (Dictamen 44/2004, de 24 de diciembre), resulta afectado por el presente proyecto.

Así pues, el Consejo de Navarra informa en este caso con carácter preceptivo (artículo 16.1.f de la LFCN) y no vinculante (apartado 2 del artículo 3 de la LFCN), haciéndolo además en el menor espacio de tiempo posible, dado el carácter urgente con el que ha sido solicitado.

II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente, regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el capítulo IV de su título IV. La disposición reglamentaria analizada ha seguido las pautas normativas procedimentales establecidas en la Ley Foral mencionada.

En el presente caso, consta en el expediente la orden foral iniciadora del procedimiento, las actas de las sucesivas sesiones de la Mesa Sectorial de Policía Foral, junto a las alegaciones presentadas, en dos momentos distintos, por diversos sindicatos, y los diferentes borradores de proyecto de decreto foral. Asimismo, obran en el expediente las memorias normativa, económica, organizativa y justificativa, y el informe de impacto por razón de sexo. Componen, igualmente, el expediente diversos informes de la Dirección General de Función Pública, de la Secretaría General Técnica y del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación. Consta, finalmente, certificación de la sesión de la Comisión de Coordinación en la que se examinó el proyecto de Decreto Foral antes de su conocimiento por el Gobierno de Navarra.

De todo ello cabe concluir que la tramitación del proyecto de decreto foral es ajustada a Derecho.

II.3ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto

Según se desprende de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común -singularmente de sus artículos 51 y 62.2-, así como de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente –en particular, artículo 56.1 y 2-, el ejercicio de la potestad

reglamentaria encuentra como límite infranqueable el respeto a los denominados principios de constitucionalidad, legalidad y jerarquía normativa, de tal modo que las disposiciones administrativas no podrán vulnerar la Constitución, las leyes u otras disposiciones de rango superior, ni regular aquellas materias reservadas a la ley, ni establecer la retroactividad de disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de los derechos individuales, so pena de incurrir en vicio de nulidad de pleno derecho.

En nuestro caso, el marco normativo inmediato a considerar está constituido por la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Cuerpos de Policía de Navarra, modificada por Ley Foral 15/2010 de 25 de octubre, en cuyo artículo 50 se establecen los conceptos conforme a los cuales pueden ser remunerados los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra, incluyéndose en su apartado 1.C) “Otras retribuciones”, la indemnización de los gastos realizados por razón del servicio [apartado a)] y la compensación por horas extraordinarias [apartado e)], con la indicación en el número 2 del mismo artículo que las retribuciones previstas en la letra C) “se regirán por las normas aplicables con carácter general a los restantes funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra”.

A) Justificación

El dictado del proyecto se encuentra justificado tanto en las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, como en su exposición de motivos.

En particular, la memoria justificativa pone de relieve que la actual situación de crisis económica y la necesidad de establecimiento de medidas de estabilidad del déficit público recomiendan una reordenación del gasto público y en ese marco se incluye la nueva regulación de la indemnización por razones del servicio por adquisición y utilización de vestuario, con el establecimiento de unas cantidades indemnizatorias distintas a las actuales y que minoran a lo largo de la permanencia de los agentes en las unidades que tengan reconocido tal concepto retributivo. Por otra parte, y en atención a los agentes pertenecientes a unidades que habitualmente portan uniforme reglamentario, se establece la exigencia mínima de un número de jornadas

de prestación efectiva del servicio. Además, se sustituye el pago de las facturas correspondientes por parte de la Dirección General de Interior, por el abono directo de la indemnización a los agentes, previa justificación del gasto por parte de éstos.

Incide el texto también -sigue esta memoria- en la opción que se establecía en el artículo 21.2 del Reglamento de jornadas, horarios y régimen retributivo de la Policía Foral de Navarra, para adaptar la normativa específica de la Policía Foral a las medidas para reducir los gastos en materia de personal, entre ellas la eliminación de las partidas presupuestarias destinadas a la compensación de las horas extraordinarias, adoptadas con carácter general para el conjunto de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

Respecto al coste económico de las medidas propuestas, señala la misma memoria, el pago de vestuario de paisano a determinadas unidades de Policía Foral supuso en 2012 un gasto de 293.729,16 euros, mientras que con el nuevo sistema, el coste del complemento indemnizatorio ascendería en 2013 a 68.738 euros, cantidad a la que habría que sumar las indemnizaciones de 142 euros anuales por aquellos agentes de unidades de seguridad ciudadana que presten servicio de paisano durante más de 30 jornadas.

En cuanto al importe abonado por horas extraordinarias, alcanzó en 2012 la cantidad de 909.900,21 euros, no existiendo dotación presupuestaria alguna para 2013.

La exposición de motivos del proyecto de Decreto Foral, por su parte, señala, igualmente, que en el ámbito de las indemnizaciones de los gastos por razón del servicio dentro de la Policía Foral, adquieren una especial connotación los gastos derivados de la adquisición de vestuario especial, distinto del usual y ordinario, que determinados efectivos han de utilizar para la prestación del servicio. Por otra parte, alude a las medidas urgentes que ha tenido que tomar el Gobierno de Navarra con la finalidad de cumplir el objetivo de estabilidad presupuestaria.

Finalmente, es el informe de la Dirección General de Función Pública de 13 de febrero de 2013, el que considera acertada la propuesta, realizada en una de las alegaciones formuladas al proyecto, de expresa derogación de los apartados 7 y 8 de la disposición adicional primera del Decreto Foral 7/2011, de 7 de febrero, relativos a la compensación por la superación de las pruebas físicas de los miembros del Cuerpo de Policía Foral, al establecerse en las mismas, prioritariamente, una opción por la retribución económica.

B) Contenido del proyecto

El contraste del Decreto Foral proyectado -cuyo contenido ha sido ya apuntado en los antecedentes- con el ordenamiento jurídico, ofrece el resultado siguiente:

1. El artículo 1 recoge, según hemos expresado anteriormente, el objeto del proyecto de Decreto Foral, que está constituido por la indemnización de gastos por razón de servicio en que puedan incurrir determinados efectivos de la Policía Foral de Navarra, en concepto de adquisición de vestuario especial, distinto del usual y ordinario, así como por la adaptación de la normativa sobre compensación de horas extraordinarias a la general existente para el personal de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos, lo que exige la adaptación de la normativa específica de la Policía Foral en aquello que pueda dificultar o impedir su efectivo cumplimiento, como es la opción expresa sobre la forma de remuneración que en la actualidad se reconoce en el artículo 21.2 del Decreto Foral 1/2005. No hace referencia este precepto, ni directa, ni indirectamente, a la expresa derogación de los apartados 7 y 8 de la disposición adicional primera del Decreto Foral 7/2011, de 7 de febrero, relativos a la compensación por la superación de las pruebas físicas de los miembros del Cuerpo de Policía Foral, al realizarse en los mismos, una opción prioritaria por la compensación económica en los casos de superación de pruebas físicas. En buena técnica legislativa, resultaría procedente una referencia a la modificación que se introduce respecto de esta clase de compensaciones.

2. El artículo 2 establece el ámbito personal de aplicación de la indemnización de gastos por razón del servicio que se regula. La referencia genérica al ámbito de aplicación en el título del precepto, sin observar que ese ámbito está referido exclusivamente a la indemnización por adquisición de vestuario especial, y no a las restantes cuestiones tratadas en el proyecto, puede inducir a confusión.
3. El artículo 3 fija, como hemos señalado anteriormente, las cuantías máximas de la indemnización por la adquisición del vestuario, sin que en la regulación se produzca infracción legal alguna.
4. Tampoco cabe formular tacha alguna a la regulación contenida en el artículo 4 donde se fija el cómputo del tiempo de adscripción de cada agente en las unidades respectivas.
5. El artículo 5 impone la obligación de los agentes de aportar la preceptiva justificación documental del gasto. Frente a ello no cabe objeción alguna.
6. Tampoco merece tacha alguna la necesidad que impone el artículo 6 de que las facturas, previamente a su pago, sean visadas.
7. La disposición adicional única contempla el supuesto de que agentes de las unidades adscritas al Área de Seguridad Ciudadana y de los Grupos de Protección y Atención Ciudadana de las Comisarías Territoriales de Policía Foral, por orden de su Jefe de unidad, desempeñen su trabajo con vestuario no uniformado en número superior a 30 jornadas de trabajo al año, en cuyo caso se abonará la indemnización de 142 euros anuales. Ninguna objeción merece el precepto que prevé la indemnización por vestuario en supuestos más ocasionales pero, en todo caso, de cierta entidad.
8. La disposición derogatoria única resulta coherente con el propio objeto del proyecto y con su pretensión de adecuar la indemnización del gasto realizado por prestarse servicio sin el

uniforme reglamentario, con la de someter la compensación de las horas extraordinarias al régimen general existente para el personal de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos y con la consiguiente eliminación de la opción por la retribución económica en las compensaciones derivadas de la superación de pruebas físicas.

9. Nada ha de objetarse, por último, a lo señalado en las disposiciones finales primera y segunda del proyecto.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se regulan las condiciones para la percepción de la indemnización por razón del servicio por utilización y adquisición de vestuario y otras medidas, para los miembros de la Policía Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.