

Expediente: 40/2016

Objeto: Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra

Dictamen: 45/2016, de 26 de septiembre de 2016

DICTAMEN

En Pamplona, a 26 de septiembre de 2016,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza Presidente, doña Socorro Sotés Ruiz, Consejera-Secretaria, y doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, don José Iruretagoyena Aldaz y don Alfonso Zuazu, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1ª. Consulta

El 8 de septiembre de 2016 tuvo entrada en este Consejo un escrito de la Presidenta de la Comunidad Foral de Navarra en el que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15.1, en relación con el artículo 14.1 de la Ley Foral 8/2016, de 9 de junio, sobre el Consejo de Navarra (en lo sucesivo, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo del Consejo de Navarra sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra (en adelante, el Proyecto), tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 7 de septiembre de 2016.

El día 9 de septiembre de 2016 se recibió documentación complementaria en cumplimiento del requerimiento efectuado por el Presidente del Consejo de Navarra con fecha 8 de septiembre de 2016.

I.2ª. Expediente del proyecto de Decreto Foral

Del expediente remitido, una vez completado con la documentación requerida, resultan las siguientes actuaciones en el procedimiento de elaboración del Proyecto:

1. Mediante Órdenes Forales 1/2016, de 7 de enero y 18/2016, de 27 de enero, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia se constituye y designan los miembros del grupo de trabajo que ha de realizar el Estudio de Puestos de Trabajo de Policía Foral y de otros Cuerpos de Policía de Navarra, como primer paso para la aprobación de la norma reglamentaria que desarrolle las previsiones sobre retribuciones establecidas por la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra (en lo sucesivo, LFPN), con arreglo a las modificaciones introducidas en el régimen retributivo y de jornadas por la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril y la Ley Foral 25/2015, de 28 de noviembre. En las citadas órdenes forales, se hace referencia a la necesidad de contar con un equipo multidisciplinar que por su formación y amplia experiencia pueda analizar, deliberar y concluir las condiciones propias de cada puesto de trabajo de las organizaciones policiales de Navarra.

2. El 19 de abril de 2016, la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 83 del Decreto Foral Legislativo 251/1993, de 30 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido del Estatuto de Personal al Servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, convoca la Mesa Sectorial de Policía Foral para, entre otros asuntos, tratar sobre el siguiente punto del orden del día: “Información sobre elaboración del Plan Director de Policía Foral y Estudio de Puestos de Trabajo, a los efectos de entrada en vigor de la Ley Foral de Policías de Navarra, en materia de jornadas y retribuciones. Fijación de común acuerdo de fechas para la celebración de sendas reuniones de trabajo con los respectivos equipos redactores del Plan Director y del Estudio de Puestos de trabajo”.

El Acta de la reunión hace referencia a que la Consejera manifestó que el documento técnico del Estudio de Puestos de Trabajo estaba finalizado y

que la Dirección General de Función Pública y la Secretaria General Técnica estaban trabajando en la parte económica, proponiendo una nueva reunión en el mes de mayo.

3. El 27 de mayo de 2016, la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, convoca a los Alcaldes de Ayuntamientos con servicios de Policía Local y al Presidente de la Federación Navarra de Municipios y Concejos, haciéndola extensiva a cuantos Alcaldes tengan servicio de Alguaciles y Agentes Municipales, a una reunión a celebrar el 10 de junio de 2016 para tratar, entre otros asuntos, del resultado del estudio de valoración de los puestos de trabajo a los efectos de la aplicación de la nueva normativa en materia de jornadas y retribuciones.

4. Del mismo modo, la citada Consejera convoca la Mesa Sectorial de Policía Foral para el 21 de julio de 2016 con objeto de tratar sobre el estudio de puestos de trabajo, indicando en la convocatoria que la documentación referente a tal asunto se encontraba en el Portal de la Policía Foral. Del Acta de la sesión se deriva que los responsables del estudio informaron a los asistentes de “la metodología seguida para su elaboración, el establecimiento de criterios de valoración y asignación de valores a los criterios, el agrupamiento de puestos y, finalmente, la valoración de los grupos acordes a los criterios con un cuadro resumen de valoración por empleos y ficha de valoración por grupos”. Tras un intercambio de opiniones, la Secretaria General Técnica indica que se está trabajando, junto con función pública, en el desarrollo reglamentario y aplicación del nuevo régimen de retribuciones y jornadas en cumplimiento de la modificación operada por la Ley Foral 15/2015, admitiendo que la citada norma contiene incoherencias y contradicciones en su redacción. Así mismo, se entrega a los asistentes documentación sobre los complementos retributivos en los que se está trabajando bajo las premisas de coste cero, límite del 95 por 100 en la suma de retribuciones complementarias y diferencias máximas del 7 por 100 en el complemento de puesto de trabajo entre empleos de un mismo nivel, documentación que, según se indica, no es una propuesta definitiva.

La reunión termina con la indicación, por parte de la Consejera, de que el plazo máximo para la presentación de alegaciones es el 11 de agosto de 2016.

5. El 29 de julio de 2016 el Director General de Interior suscribe un informe en el que se indica que la modificación de la LFPN operada por la Ley Foral 15/2015 supuso la incorporación de una pormenorizada regulación en materia de retribuciones cuya principal finalidad era la de disminuir las diferencias salariales existentes en el seno de la Policía Foral, llevando a cabo una redistribución de la cuantía asignada a la Policía Foral sin que ello implique un aumento de la masa salarial, para lo que resulta imprescindible elaborar un Decreto Foral sobre jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra.

6. Mediante Orden Foral 151/2016, de 2 de agosto, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, se inicia el procedimiento de elaboración del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, designando como órgano responsable del procedimiento y de la elaboración del Proyecto a la Dirección General de Interior.

7. Durante el periodo de alegaciones al Estudio de Puestos de Trabajo de la Policía Foral se formularon alegaciones por las siguientes entidades:

a) Agrupación Profesional de Policía Foral. En síntesis considera que el estudio estaba incompleto por no valorar el subfactor "Formación como requisito de acceso" ni el de "Riesgos laborales". Discrepa con las valoraciones realizadas a diferentes Unidades (Grupo de Jefatura/Comunicación; Brigada de Seguridad Privada; División de Intervención; División de Protección de Autoridades y Brigada de Juegos y Espectáculos). Tampoco considera correctas las valoraciones y reconocimiento de funciones del Grupo de Apoyo Tecnológico del Área de Investigación Criminal, de la División de Información y Grupo de Formación. Solicita se modifique el estudio ya que las retribuciones que se les remitieron no respetan la realidad y por tanto no son válidas.

b) Sindicato ELA. Entiende que el estudio debe realizarse valorando únicamente el trabajo en el tipo de horario de régimen general. Cuestiona las condiciones y complementos retributivos de los Comisarios Principales, Comisarios e Inspectores, así como la decisión de reservar 17.546 € para posibles jefaturas. Estima que la tabla salarial debería adecuarse a la última plantilla con su posterior modificación y, por último, considera que no había voluntad de modificar, en la Ley Foral 15/2015, el límite máximo del 85 por 100 en concepto de complemento de puesto de trabajo.

c) Sindicato de Policía Foral. En su escrito de alegaciones cuestiona que no se otorgue ninguna valoración por la especialización y que el estudio no contenga, de forma clara, la determinación de las funciones genéricas por empleos. Tras analizar las puntuaciones finales por dificultad, dedicación y responsabilidad, se pone de manifiesto que el límite del 7 por 100 de diferencias entre puestos de trabajo del mismo empleo es arbitrario ya que las diferencias son mayores. Señala que el estudio debería recoger aquellos puestos de trabajo susceptibles de segunda actividad. También se viene reclamando el estudio de los riesgos laborales. Entienden que el estudio debería haberse realizado con el análisis comparativo de otros cuerpos policiales y que el estudio penaliza a las unidades especializadas y que a pesar de establecer la tabulación de los parámetros no se han valorado correctamente señalando, a título de ejemplo, la valoración de las unidades de guías caninos, transportes, etc. Termina, a modo de conclusiones, indicando que el estudio es incompleto, que la diferencia salarial del 7 por 100 que establece la LFPN es totalmente arbitraria, que el reparto de la masa salarial a coste cero no es asumible para el sindicato y que la aplicación de este estudio debería compensar mediante un complemento transitorio personal la disminución de retribuciones en los actuales puestos mientras se permanezca en ellos.

d) Sección Sindical de CC.OO en Policía Foral. Manifiesta que el complemento de turnicidad en las unidades de gestión de las comisarías no está contemplado solicitando su inclusión y el reconocimiento del citado complemento a los Subinspectores del Palacio de Justicia. Aún cuando desde el Departamento de Interior se ha venido insistiendo en que el estudio

estaba dirigido solamente al estudio del complemento de puesto de trabajo se ha incluido la dedicación exclusiva a los empleos de Inspector, Comisario y Comisario Principal y considera que debería estudiarse la exclusividad para otros puestos de trabajo.

e) Sindicato de Policía UGT. Solicita que se realice un reparto del total de la masa salarial actual respecto a la resultante de la aplicación de la modificación de la ley y revierta en el Cuerpo sin que exista merma del conjunto de la masa. Reclama la tabla de retribuciones, y no de mínimos, según el resultado de la valoración de puestos de trabajo en donde se recoja la dedicación, responsabilidad y preparación física, y estima que faltan elementos para que el estudio se ajuste a la realidad de todas las unidades.

8. Las alegaciones formuladas por las organizaciones sindicales fueron informadas, el 18 de agosto de 2016, por el Grupo de Trabajo para el Estudio de los Puestos de Trabajo y el 19 de agosto de 2016 por la Secretaria General Técnica del Departamento de Presidencia, Función Pública Interior y Justicia.

El informe del Grupo de Trabajo concluye posicionándose a favor de la estimación de dos alegaciones, una referida a la División de Intervención “afectando a todos sus componentes modificando el criterio de Dificultad, Factor Dificultad por Condiciones Físicas y pasando el grado desde la calificación de Media a Alta”. La otra referente al Grupo de Guías Caninos, afectando igualmente a todos sus componentes, “modificando el criterio preparación técnica, Factor Tiempo Necesario para el Desempeño, pasando el grado desde la valoración inicial de Hasta seis meses a Hasta un año”.

El informe de la Secretaria General Técnica analiza cada alegación manifestando su posicionamiento en cada una de ellas sin contener una conclusión en cuanto a su aceptación o rechazo, aclarando posiciones con arreglo al contenido normativo establecido por la LFPN en cuanto a jornadas y retribuciones y resaltando la importancia del Estudio de Puestos de Trabajo como elemento necesario para su correcta aplicación.

9. El 22 de agosto de 2016 emite informe a las alegaciones el Jefe de la Policía Foral, con el Vº Bº del Director General de Interior. En dicho informe se posiciona favorablemente a admitir las alegaciones presentadas respecto a la valoración de la formación incorporando el Subfactor “Formación como requisito de acceso y/o mantenimiento del puesto” a los empleos y unidades mencionadas en el Decreto Foral 112/2012, de 17 de octubre, que modificó parcialmente la Plantilla Orgánica y a la División de Intervención, teniendo en consideración que el acceso a dicha unidad se realiza mediante concurso y superación de las pruebas físicas.

En relación con el Grupo de Jefatura/Comunicación se propone al Grupo de Trabajo la valoración del citado Grupo de forma independiente, dada su responsabilidad sobre los datos confidenciales y la dedicación. Por último, en relación con el criterio de Dedicación se propone la realización de una nueva valoración teniendo en cuenta el nuevo régimen de jornadas que establece el artículo 49.e) de la LFPN, teniendo en cuenta aquellas unidades que trabajen con dedicación exclusiva, con guardia localizada o tengan asignado el complemento de prolongación de jornada.

10. El 22 de agosto de 2016 el Director General de Interior redacta las memorias justificativa, normativa, organizativa y económica, así como un informe sobre impacto por razón de sexo del Proyecto.

La memoria justificativa resalta la necesidad de elaborar el Proyecto para la concreción del régimen de jornadas con arreglo a los criterios generales del establecido para los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral y la aplicación de los aspectos retributivos derivados de la modificación establecida por la Ley Foral 15/2015.

La memoria normativa, entre otros aspectos, analiza la estructura del Proyecto, indicando que se articula en dos artículos y cinco Anexos. El artículo 1 está dedicado a la jornada de trabajo y el artículo 2 se ocupa de las retribuciones, conteniendo los Anexos los criterios de valoración de los puestos de trabajo que deben ser utilizados para la evaluación de los distintos puestos de trabajo.

Respecto a la entrada en vigor y efectos retroactivos, la memoria señala que “si bien el Proyecto prevé su entrada en vigor el día siguiente a su publicación, se contempla expresamente su aplicación retroactiva con efectos a 1 de enero de 2016, dando así cumplimiento a lo establecido en la Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre, por la que se modificó la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril”.

De la memoria económica se debe resaltar la afirmación de que las retribuciones básicas no sufren modificaciones, concentrándose la novedad de la modificación en las retribuciones complementarias del artículo 50.1.B. de la LFPN. Se indica que se ha realizado un Estudio de Puestos de Trabajo con la elaboración de un “Manual de Valoración” que se incorpora al Decreto Foral como Anexo I, conteniendo unas fichas de puestos de trabajo con indicación de funciones genéricas y funciones específicas que son valoradas con aplicación del Manual de Valoración dando lugar a una puntuación por grupos que conforman los Anexos III al V del Proyecto. Tras referirse a los diferentes complementos retributivos, la memoria económica indica que “el coste cero” es un principio fundamental e ineludible de la modificación de la LFPN que se recoge en el Preámbulo de la Ley y en su disposición adicional novena y disposición transitoria única. Lo que se pretende es “una mejor distribución de la cuantía asignada a la Policía en su conjunto, pero en ningún caso un aumento, con unas retribuciones más equiparadas entre quienes desempeñan las mismas funciones, fijándose las bases en la Ley sobre las que posteriormente el Gobierno deberá ejercer sus facultades de aplicación”. El montante total de los complementos existentes en la actualidad para los distintos empleos del Cuerpo debe ser distribuido en su totalidad conforme al sistema de retribuciones aprobado por la LFPN, sin que suponga aumento presupuestario en la partida de retribuciones de cada Administración.

Tras ello, indica que la cuantía de la masa salarial a distribuir, con arreglo a las cifras de 31 de diciembre de 2015, asciende a 31.396.908,84 euros, que es la suma total de las retribuciones por nivel, complementos de puesto de trabajo, complemento específico y jefaturas. A continuación dice que se ha calculado y detraído los totales de la aplicación del nuevo régimen

de retribuciones con los siguientes conceptos y cuantías: coste de las retribuciones por nivel (19.296.883,06 euros), coste del complemento específico del 45 por 100, incrementado al 65 por 100 en los puestos indicados en el artículo 2.2 del Proyecto (9.289.303,20 euros), coste de los complementos de jefaturas conforme a los porcentajes indicados en el artículo 2.5 del Proyecto (108.282,10 euros), coste de los porcentajes mínimos por empleos del complemento de puesto de trabajo del artículo 51.2 de la LFPN (1.656.611,43 euros) y complemento de turnicidad (936.145,72 euros), lo que hace un total de 31.287.225,51 euros, por lo que el incremento del complemento del puesto de trabajo entre los distintos puestos de un mismo empleo no puede exceder de 109.683,33 euros que debe distribuirse conforme dispone el artículo 2.3 del Proyecto en relación con sus Anexos, según la puntuación lograda en el Estudio de Puestos de Trabajo “con un mismo porcentaje a la valoración mínima que se incrementa en el mismo porcentaje por intervalos de 10 puntos, tal y como indican los Anexos IV y V, apartados 1.c del Proyecto. Este porcentaje en atención a los puntos por grupos de puestos de trabajo y cuantía a distribuir es de 0,07856, quedando un redondeo de 0,67 euros sin posibilidad de redistribución. El total de la masa salarial redistribuida con las nuevas retribuciones a partir del 1-10-2016 resultante de la suma de nivel 19.286.883,06 euros + complemento específico 9.289.303,20 euros + complemento de puesto de trabajo (1.656.611,43 euros mínimos + 109.682,65 euros por estudio de valoración) + complemento de turnicidad 936.145,72 euros; hace un total de 31.396.908,17 euros, es decir, la masa salarial disponible salvo 0,67 euros”.

La memoria económica termina haciendo referencia a la compensación horaria y retributiva por superación de las pruebas físicas señalando que: “Al derogar el Decreto Foral 1/2005, de 10 de enero, en aras de la simplificación de desarrollo normativo se incorpora en el artículo 2.4 del nuevo Decreto Foral la correspondiente regulación, con respecto del porcentaje del 10% del sueldo inicial correspondiente al nivel para quien opte por retribución económica, y la compensación horaria alternativa de 126 horas para quien opte por esta última. La regulación no constituye cambio normativo”.

La memoria económica termina indicando que la aplicación del nuevo marco normativo no supone un mayor gasto, a la vez que se somete a la conformidad de la Intervención General.

11. El 23 de agosto de 2016 se reúne la Mesa Sectorial de la Policía Foral para tratar del borrador del Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones. Del Acta de la sesión se desprende que, en ese momento, se hace entrega a los asistentes de los textos que componen el Proyecto (parte articulada con sus anexos) y se les explica que se está trabajando en la incorporación de los últimos datos de la tabla de retribuciones y en breve se le remitirá por correo electrónico. Tras un intercambio de opiniones entre los asistentes sobre diferentes cuestiones relacionadas con el Proyecto, la Consejera señala que el plazo de alegaciones finalizará el 3 de septiembre ya que el objetivo es que el Proyecto sea tomado en consideración en la sesión del Gobierno de 7 de septiembre de 2016.

12. El 24 de agosto de 2016 la Comisión de Coordinación de Policías locales celebró sesión ordinaria en la que se sometió a su consideración el borrador del Proyecto, emitiéndose informe favorable en la siguiente sesión celebrada el 5 de septiembre de 2016.

Igualmente, el 5 de septiembre de 2016 el Consejo de las Policías de Navarra emitió informe favorable al Proyecto.

13. De la documentación obrante en el expediente se deriva que el Proyecto ha estado expuesto en el Portal de Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra desde el día 31 de agosto hasta el 12 de septiembre de 2016, habiéndose aportado, a petición de este Consejo de Navarra, certificado acreditativo de que durante tal proceso de participación pública no se han recibido alegaciones o aportaciones al mismo.

14. En el periodo de alegaciones que se otorgó en la reunión de la Mesa Sectorial de Policía Foral celebrada el 23 de agosto de 2016, se formularon las siguientes alegaciones:

a) Agrupación Profesional de Policía Foral. En sus alegaciones manifiesta su preocupación por el hecho de que la aplicación de la nueva normativa va a conllevar que 256 policías de diferentes empleos y unidades vayan a ver reducido su salario en una suma total que asciende a 550.000 euros, por lo que propone la aprobación de una partida presupuestaria que corrija dichos recortes. Cuestiona el hecho de que en la última propuesta se hayan modificado las valoraciones de cuarenta y seis unidades sin que se hayan modificado sus factores o subfactores. Manifiesta su posición discrepante con el tratamiento que se da a algunos complementos retributivos y se opone a la aplicación retroactiva, a 1 de enero de 2016, de quienes salgan perjudicados por la aplicación de la norma, considerando que no respeta los índices de proporcionalidad establecidos por la LFPN.

Respecto a la regulación de la jornada, propone una nueva redacción del artículo 1 del Proyecto, así como incluir otros nuevos que regulen aspectos como la modificación de la jornada horaria, fines de semana, cambios de turno, horas extras y, por último, propone la exclusión de la regulación de la jornada de 1.592 horas en la Policía Foral dada la flexibilidad inherente al trabajo policial.

b) ELA Policía Foral. Cuestiona la implantación del turno de ocho horas para toda la organización y argumenta en el sentido de considerar que la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo no es de obligado cumplimiento para la Policía Foral. Solicita que los horarios de los turnos de trabajo en Policía Foral, en el tipo de horario general, sigan como están en la actualidad. Sobre las retribuciones considera injusto que se realice trasvase de dinero de la masa salarial para las nuevas Jefaturas y para el complemento de dedicación exclusiva. Tras repasar la regulación de la LFPN, considera que se está interpretando erróneamente al detraer de la masa salarial destinada a complemento de puesto de trabajo el importe para el abono de las Jefaturas y el complemento de dedicación exclusiva. Entiende que no es posible la derogación completa del Decreto Foral 1/2005 ya que regula en parte los derechos laborales alcanzados a lo largo de duras negociaciones sindicales en los años pasados y propone el mantenimiento de determinados artículos. Por último, solicita un incremento de la

compensación económica por la superación de las pruebas físicas y una mejor regulación de las horas de festivos incluyendo el sábado.

c) Sindicato CSI-F/SPF. En su extenso y pormenorizado escrito de alegaciones manifiesta su total oposición a la redistribución salarial a coste cero en cuanto implica la rebaja salarial de una parte importante de los funcionarios de la Policía Foral de Navarra. El nuevo régimen retributivo debería conllevar el aumento de las retribuciones de las unidades que menos cobran pero sin bajadas salariales al resto. Por ello, propone el reconocimiento, en la Ley de Presupuestos de 2017, de un complemento salarial “una vez que ya no existiría la imposibilidad de aumento de gasto salarial que el Estado estableció”. Se reitera en la arbitrariedad de la diferencia máxima del 7 por 100 establecida para el complemento de puestos de trabajo, cuando las diferencias de valoración de funciones son muy superiores. Considera que si se aprueba la norma con rebajas salariales para algunos miembros en ningún caso se les podrá obligar a devolver las retribuciones percibidas durante el año 2016 al estar prohibida por la Constitución la retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales.

A continuación expone su apreciación crítica con respecto a cuestiones referentes a la jornada de turnos de ocho horas y propone la reproducción de algunos preceptos del Decreto Foral 1/2005 que quedan incompletos con la regulación del Proyecto. Propone una mejor regulación de la compensación por pruebas físicas al considerar que el Proyecto no se ajusta a la LFPN, así como mejorar la regulación de los calendarios de trabajo que deberían ser aprobados mediante Orden Foral y no mediante instrucciones internas. Manifiesta su preocupación por las consecuencias que pueda tener el reconocimiento del complemento de dedicación exclusiva en relación con las jornadas y propone una modificación del artículo del Proyecto que la regula. Cuestiona la redacción dada al artículo 2.3 sobre el complemento de puesto de trabajo e igualmente se opone a que el importe para el abono del complemento de jefaturas sea detráido de la masa salarial a repartir entre el colectivo de policías forales. Por último, aporta su visión sobre cual debería

ser el tratamiento de los complementos de turnicidad, prolongación de jornada y la regulación de las horas extraordinarias.

d) Sección Sindical de CC.OO. En su extenso escrito de alegaciones propone que la aplicación del límite de la jornada de ocho horas se retire del texto y se someta a negociación de la Mesa General de las Administraciones Públicas de Navarra, que los calendarios incluyan los turnos de trabajo, guardias localizadas, etc., de la misma forma que se hace en el resto de la Administración de la Comunidad Foral. Propone una mejor regulación de las guardias localizadas y del complemento de dedicación exclusiva, no detrayendo de la masa salarial el importe para abono de ese complemento y el de jefaturas.

Propone un nuevo texto del Proyecto estructurando el Reglamento en tres capítulos (capítulo I, disposiciones generales, capítulo II, jornada y horarios y capítulo III, retribuciones) con diecisiete artículos, en vez de la regulación y estructura que contiene el borrador del Proyecto.

En su alegación añade cuestiones específicas planteadas por afiliados de diferentes unidades referentes a valoración de puestos de trabajos y retribuciones, concretamente se cuestiona que todos los miembros de la División de Información van a ver reducidas sustancialmente sus retribuciones y se exige una mejor regulación del complemento de dedicación exclusiva de modo que no se convierta en una “tarifa plana” para realizar cuantas horas sean necesarias sin percibir horas extraordinarias.

Las alegaciones cuestionan el contenido de la disposición final única del borrador que establece la retroactividad a 1 de enero de 2016 y se preguntan si ello implicará la obligación de devolución del dinero en aquellos casos en los que el nuevo régimen retributivo conlleve reducción salarial.

e) Sección Sindical de la Policía Foral de UGT. Formula alegaciones y sugerencias en relación con los turnos rotatorios, las guardias localizadas, sobre las que se debe concretar su regulación, los calendarios que deben ser objeto de negociación y fijarse con antelación suficiente para garantizar la conciliación familiar y laboral. Entiende que debe asignarse el

complemento de turnicidad a la Brigada de Desarrollo Tecnológico, considera fuera de lugar las referencias a la Policía Municipal de Pamplona y a las Policías Municipales y Locales que se hacen en los Anexos III, IV y V del Proyecto, ya que considera que la norma propuesta solo es de aplicación a la Policía Foral. Considera que la determinación de las unidades que deban percibir el complemento de dedicación exclusiva no debe formar parte del cuerpo del Proyecto que debería estar reflejado en la Plantilla Orgánica y que ese complemento no determina el tipo de turnos y solicita que se especifique el cómputo anual que lleva unido tal complemento que, por otra parte, no debe significar mayores jornadas en cómputo anual, y que la cuantía que suponga ese complemento no debe realizarse con cargo a la masa salarial habida cuenta del ahorro en horas extraordinarias que se va a producir con tal complemento, consideración última que hacen extensible al complemento de jefatura. Por último, en relación con la compensación económica de las pruebas físicas, entiende que la opción por la compensación horaria se debe realizar a petición del interesado pudiendo disfrutarse en jornadas completas o en fracciones condicionadas a las necesidades del servicio.

15. El 5 de septiembre de 2016 el Director General de Interior formaliza un escrito de ampliación de la memoria normativa en el que se dice que como consecuencia de las alegaciones presentadas al Proyecto por las organizaciones sindicales, se han incorporado modificaciones que han supuesto una notable mejora del texto inicial, razón por la que se ha modificado la estructura de la norma de forma sustancial, que ahora se estructura en tres capítulos y catorce artículos, dedicándose el capítulo I a las disposiciones generales, el capítulo II a las jornadas y horarios y el capítulo III a las retribuciones.

Dentro de la regulación de las jornadas y horarios se establece tanto el cómputo anual como los distintos turnos de trabajo que existen en la Policía Foral. Igualmente se contienen disposiciones relativas a los calendarios y llamamientos por necesidades del servicio, trabajo en fines de semana, control de jornadas y horarios de los mandos, incorporando la regla general

de duración de ocho horas como máximo en los turnos de noche y diferentes reglas sobre períodos mínimos de descanso diario y semanal.

En lo referente a las retribuciones, el Proyecto incorpora la práctica totalidad de la regulación contenida en la LFPN dada la minuciosa regulación que contenía la ley, limitándose el Proyecto a incorporar aquellos aspectos ya recogidos en la ley foral y a concretar aquellas cuestiones que estaban necesitadas de precisión.

El Proyecto incorpora la regulación de la compensación económica por la superación de las pruebas físicas al proponer el Proyecto la derogación del Decreto Foral 1/2005, al que remitía la LFPN en tanto no se abordase el desarrollo reglamentario.

La memoria normativa analiza la tabla de vigencias que establece el Proyecto y se refiere a la disposición final única señalando que el Proyecto entrará en vigor al día siguiente de su publicación, si bien produciendo los efectos retroactivos previstos en la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril.

16. La nueva memoria económica, suscrita el 5 de septiembre de 2016 por el Director General de Interior, transcribe literalmente el contenido de la memoria anterior (hasta el punto de que sigue haciendo referencia a la estructura normativa anterior del Proyecto) e incorpora un nuevo apartado relativo a la compensación económica y retributiva por superación de las pruebas físicas; en el que se indica que en el Proyecto de Decreto Foral que se envió para intervenir, no contenía disposición transitoria al efecto de regular esta cuestión... De cara al año 2017, si que se había establecido una disposición transitoria para ejercitar la opción de cobro mencionada en el párrafo anterior, así quienes deseen pasar a cobrar las pruebas físicas el próximo año 2017, deberían formular tal opción antes del 1 de noviembre de 2016. Ante esta problemática, señala la memoria, se modificará la disposición transitoria única para que la compensación económica obligatoria para los agentes con complemento específico con dedicación exclusiva surta efectos a partir del 1 de enero de 2017 y de esa forma no tenga repercusión en el presupuesto de 2016. De cara a 2017 se calcula que un total de 167 miembros de la Policía Foral por tener el complemento

específico de dedicación exclusiva, pasarán a cobrar la compensación por pruebas físicas, aunque el impacto económico no se corresponderá con el coste salarial de ese número de policías ya que en la actualidad muchos ya vienen percibiendo esa compensación, calculando que el número de policías que pasarán a cobrar de nuevo ese complemento salarial será de 81 personas con un coste salarial de 153.532,65 euros. Concluyen, por tanto, reconociendo que el Proyecto conllevará un incremento para el presupuesto de 2017 de 153.532,65 euros, por lo que debe ser sometido a la conformidad del Servicio de Presupuestos y Política Financiera.

17. El 6 de septiembre de 2015 emite informe complementario el Director del Servicio de Presupuestos y Política Financiera en el que se refiere al informe emitido por la Directora General de Función Pública de esa misma fecha, indicándose que del Proyecto “no se deriva ningún coste económico directo”, aunque advierte que “podría tener un coste indirecto que en este momento es indeterminado el cual deberá tener encaje en el presupuesto que se apruebe para el ejercicio 2017”. Ante ello, el Director del Servicio de Presupuestos y Política Financiera manifiesta la “conformidad con lo expuesto por la DGFP. No obstante en el caso de que el Gobierno de Navarra apruebe el texto que se somete a debate es imprescindible que con la mayor brevedad, y nunca más tarde del 21 de septiembre se acometan los estudios y análisis que permitan una horquilla de gasto en el que se movería este gasto incierto para que pueda tenerse en cuenta a efectos de los PGN 2017 y del MEP 2017-2019 con el fin de dar cumplimiento a los principios establecidos en la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera”.

18. El 6 de septiembre de 2016 informa el Director General de Interior las alegaciones sindicales al Proyecto. En su informe se van analizando sistemáticamente las alegaciones formuladas agrupándolas por temas y dando una respuesta específica a cada uno de los temas planteados.

Así, en relación con la aplicación de la Directiva 2003/88/CE y el trabajo por turnos, el informe acepta parcialmente las alegaciones modificando la redacción del límite de ocho horas que se aplicará solamente

a los turnos de noche y se recoge expresamente la previsión de que mediante negociación podrá establecerse un régimen propio de descansos con períodos equivalentes de descanso o protección equivalente. Igualmente se acepta incorporar al Proyecto la regulación que contenía el Decreto Foral 1/2005, sobre jornada en fines de semana.

Sobre las alegaciones relacionadas con la masa salarial y retribuciones, complemento específico de dedicación exclusiva, nuevas jefaturas e incremento del porcentaje del complemento de jefaturas, el informe señala que “las tablas de retribuciones que se entregaron no forman parte del articulado del Proyecto, son hojas de cálculo que se están elaborando para determinar el porcentaje asignable al incremento del complemento por puesto de trabajo en atención al Estudio de Puestos de Trabajo, sobre los que se van a seguir trabajando y una vez perfeccionado y solventados posibles errores materiales se procederá a formalizarlo normativamente y a comunicarlo”.

El informe del Director General de Interior acepta parcialmente las alegaciones formuladas sobre el complemento específico del 65 por 100 por dedicación exclusiva, señalando que se incorpora al nuevo artículo 7 un párrafo en donde se precisa que su jornada no superará, en cómputo anual, la jornada máxima establecida con carácter general.

Sobre las alegaciones relacionadas con el complemento de puesto de trabajo se recuerda que la asignación del máximo del 7 por 100 en las diferencias entre puestos de un mismo empleo es una determinación establecida por la Ley Foral 15/2015, que no puede ser modificada por el desarrollo reglamentario en virtud del principio de jerarquía normativa, lo mismo sucede, dice el informe, “con los índices de proporcionalidad puesto que los mínimos legales por empleos del artículo 51.2 no cumplen y el proyecto de Decreto Foral no ha establecido ninguna subida salarial de estos mínimos legales por empleo que pueda dar lugar a la aplicación de congelaciones”.

En relación con las consideraciones vertidas al Estudio de Puestos de Trabajo y Anexos al Proyecto, el informe señala que se revisarán las

puntuaciones y valoraciones y se corregirán los posibles errores u omisiones que se detecten. Añade que el estudio ha sido realizado para su aplicación en las Policías de Navarra con independencia de que el texto articulado solo sea aplicable a la Policía Foral, pero se incorporan las valoraciones resultantes de las Policías locales para otorgarles fuerza normativa caso de que deban ser utilizadas a la vez que recuerda que en su elaboración han participado representantes de las Policías locales y que se ha llevado una tramitación conjunta.

El informe acepta parcialmente las alegaciones referentes a la incorporación al Proyecto de la regulación que contenía el Decreto Foral 1/2005, sobre tiempo de trabajo efectivo, llamamiento, fines de semana, control de jornadas y horarios y cambios de turno, rechaza la pretensión de que el complemento de jefatura se mantenga en el 5 por 100, manteniéndolo variable dependiendo del cargo que se ocupe, y se desestiman las pretensiones de regulación de los calendarios recogiendo literalmente el contenido del artículo 49.e) de la LFPN.

En relación con las pruebas físicas se aceptan parcialmente las alegaciones formuladas y se incorpora un artículo específico que reproduce lo previsto en la LFPN y parte del contenido del antiguo artículo 14 del Decreto Foral 1/2005. Se concreta que la compensación horaria se cita en 21 ó 24 horas cada dos meses, eliminándose la obligación de cobrar las pruebas físicas para quienes perciban dedicación exclusiva, manteniéndose el importe compensatorio en el 10 por 100 del sueldo inicial del correspondiente nivel.

También se aceptan parcialmente las alegaciones formuladas a la regulación de las guardias localizadas estableciendo cual será su cómputo a efectos de jornada según sea o no requerida la presencia, eliminándose la incompatibilidad de este concepto con la dedicación exclusiva y prolongación de jornada.

Por lo que respecta al complemento de turnicidad, sin perjuicio de que se revisen las puntuaciones recogidas en las tablas excel, se desestiman las alegaciones, recogiendo el Proyecto la redacción del artículo 51 de la LFPN.

La prolongación de jornada se retribuirá con el 10 por 100 del sueldo inicial y resultará incompatible con el complemento de dedicación exclusiva y con el percibo de horas extraordinarias.

Parcialmente se estiman las alegaciones sobre el calendario, manteniendo que se aprueben mediante Instrucciones de la Jefatura con previa negociación con las organizaciones sindicales sobre turnos, guardias localizadas y trabajo en festivos.

En relación con la retroactividad se dice que ésta viene regulada en la disposición final segunda, apartados 2 y 3 de la LFPN, por lo que para evitar malos entendidos se suprime cualquier referencia a ello en el Proyecto.

El informe termina recordando que no se puede contradecir ni modificar el contenido normativo de la LFPN, por la que no pueden aceptarse las críticas al mandato de “coste cero”, ni las referencias a la necesidad de crear una partida que corrija los recortes que sufren algunos miembros de la Policía Foral, ni modificar el límite máximo del 7 por 100 para las diferencias entre puestos de trabajo de un mismo empleo.

19. El 7 de septiembre de 2016 emite informe la Secretaria General Técnica del Departamento en el que, tras referirse al marco establecido por la LFPN, señala que el Proyecto otorga rango normativo a los criterios de valoración de los puestos de trabajo que servirán de referencia para las futuras valoraciones o modificaciones y explica el contenido de cada uno de los Anexos.

En relación con el texto del Proyecto se señala que se llevó a la Mesa Sindical con un contenido escueto en lo referente a su articulado, con dos artículos: uno referente a jornadas y el otro a retribuciones y que ha sido, precisamente, a su solicitud, el que se haya reproducido en el nuevo Decreto Foral varios de los artículos que venían regulando el régimen de jornadas y no habían sido modificados por la LFPN ya que, aunque podían encontrarse dentro de la regulación general del personal al Servicio de la Administración de la Comunidad Foral, se ha pretendido incorporarlos al Proyecto para ganar en claridad y certidumbre.

Tras describir el contenido del Proyecto, analiza el procedimiento seguido para su tramitación, señalando que ha sido sometido a negociación de la Mesa Sectorial de Policía Foral en dos ocasiones, fue informado favorablemente por la Comisión de Coordinación de Policías locales y del Consejo de Policías de Navarra, que el contenido de la norma no afecta a otros departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y que no se ha solicitado informe del Servicio de Acción Legislativa y Coordinación de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y Presidencia por no ser preceptivo. Igualmente indica que, al amparo de lo establecido por el artículo 66.3 de la Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, del Gobierno de Navarra y de su Presidente (en lo sucesivo, LFGNP), se sometió a la Comisión de Coordinación el acuerdo de toma en consideración del Proyecto con sus memorias pero no el texto del Proyecto ni sus Anexos. El Informe de la Secretaria General Técnica concluye considerando que el procedimiento se ha seguido sin incurrir en defectos invalidantes y que la norma propuesta se adecua al ordenamiento jurídico.

20. Obra en el expediente certificado del Director del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa indicando que en la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 5 de septiembre de 2016, fue examinado el acuerdo por el que se toma en consideración el Proyecto a efectos de la petición de la emisión del preceptivo dictamen al Consejo de Navarra, en el plazo reducido de quince días hábiles, Proyecto que con anterioridad había sido remitido a todos los departamentos de la Administración de la Comunidad Foral.

21. El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 7 de septiembre de 2016 acordó tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, a efectos de la emisión del preceptivo dictamen, en el plazo de quince días hábiles, por parte del Consejo de Navarra, justificando la urgencia en la necesidad de que el Proyecto pueda concluir su tramitación logrando la entrada en vigor el 1 de octubre de 2016.

I.3ª. El Proyecto de Decreto Foral

A la hora de analizar el contenido del Proyecto es preciso indicar que el contenido del texto articulado que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en la sesión de 7 de septiembre de 2016 y remitido a este Consejo de Navarra para la emisión del dictamen preceptivo, difiere del texto normativo que había sido sometido a la Mesa Sectorial de la Policía Foral e informado favorablemente por la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Navarra y por el Consejo de Policías de Navarra y publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para participación pública mediante la presentación de sugerencias.

La razón de la redacción del texto actual, que fue ultimado para la sesión de Gobierno de 7 de septiembre de 2016, radica en la aceptación de una serie de alegaciones y sugerencias que las organizaciones sindicales habían formulado al texto anterior, dentro del plazo de alegaciones que se otorgó en la sesión de la Mesa Sectorial de Policía Foral de 23 de agosto y que finalizaba el 3 de septiembre; alegaciones que fueron informadas por la Dirección General de Interior el 6 de septiembre de 2016.

De esta forma se pasa del primitivo texto articulado del Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, estructurado en dos artículos (el artículo 1, integrado por 6 apartados, dedicado a jornadas y horarios; y el artículo 2, formado por 8 apartados y dedicado a retribuciones), a un nuevo texto integrado por catorce artículos.

El texto normativo del Proyecto sometido a nuestro dictamen consta de un preámbulo a modo de exposición de motivos, un artículo único, una disposición derogatoria, una disposición transitoria y una disposición final. El artículo único aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral y está integrado por catorce artículos que se estructuran en tres capítulos. El capítulo I de disposiciones generales (artículo 1), el capítulo II regulador de las jornadas y horarios (artículo 2 a 5, ambos inclusive) y el capítulo III dedicado a las retribuciones (artículos 6 a 14, ambos inclusive). A su vez, el Reglamento se completa con cinco Anexos sobre valoraciones de los puestos de trabajo de las Policías de Navarra.

Las modificaciones e incorporaciones que se recogen en el texto articulado finalmente remitido se deben a tres motivos. Por un lado, algunos de los contenidos que antes formaban parte de los apartados de los dos únicos artículos pasan a configurarse como artículos independientes. En segundo lugar, las modificaciones se deben a la incorporación al texto del Proyecto del contenido de los artículos 50 y 51 de la LFPN y de algunos preceptos que se encontraban en el Decreto Foral 1/2005, con el objetivo de que la norma propuesta tenga una regulación lo más completa posible de la jornada y del régimen de retribuciones. El último motivo de las modificaciones que recoge el texto articulado es la aceptación de algunas alegaciones formuladas por las organizaciones sindicales en el trámite al efecto conferido.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1ª. Carácter preceptivo y urgencia del dictamen

El Proyecto sometido a consulta se dicta en virtud de la habilitación y mandato que la disposición final segunda de la Ley Foral 15/2015, modificada por el artículo único de la Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre, atribuye al Gobierno de Navarra para adaptar la regulación vigente en materia de jornadas y retribuciones a lo establecido en la LFPN.

Por consiguiente, nos encontramos ante un reglamento de ejecución de la citada Ley Foral y el dictamen del Consejo de Navarra tiene carácter preceptivo, de conformidad con el artículo 14.1 g) de la LFCN.

El dictamen ha sido solicitado con carácter de urgencia y el Consejo de Navarra lo emite con dicho carácter dentro del plazo de 15 días hábiles a que se refiere el artículo 17 de la LFCN.

II.2ª. Tramitación del Proyecto de Decreto Foral

La LFGNP regula el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el capítulo IV del título IV.

Conforme con lo establecido por el artículo 59 de la LFGNP el expediente para la elaboración del Proyecto se ha iniciado mediante Orden Foral de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, designando el servicio responsable de su elaboración y tramitación.

De acuerdo con el artículo 58 de la LFGNP, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse motivadamente exigiéndose la presencia de un preámbulo en el que conste la motivación o referencia a los informes que lo sustentan. En el presente caso, el Proyecto dispone de la justificación legalmente exigida. Se han incorporado las pertinentes memorias justificativa, normativa y organizativa, así como el preceptivo informe de impacto por razón de sexo, dando cumplimiento a las previsiones establecidas por los artículos 59 y 62.1 de la LFGNP.

Igualmente se ha elaborado la preceptiva memoria económica, modificada el 5 de septiembre de 2016, para contemplar el previsible incremento económico derivado de la compensación económica por superación de las pruebas físicas, que se cuantifica en 153.532,65 euros y que serían a cargo del presupuesto de 2017; previsión que, tras el informe de la Dirección General de Función Pública, fue informada de conformidad por el Director del Servicio de Presupuestos y Política Financiera.

El texto del Proyecto, así como el estudio de puestos de trabajo que lo fundamenta y se integra en la norma a través de sus Anexos, fue objeto de negociación con los representantes sindicales en las reuniones de la Mesa Sectorial de Policía Foral celebradas el 21 de julio y el 23 de agosto de 2016, habiendo podido formular alegaciones que fueron informadas motivadamente, originando la modificación del texto normativo como consecuencia de la aceptación de parte de sus pretensiones.

El primitivo texto del Proyecto, antes de su modificación, fue informado favorablemente por la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Navarra y por el Consejo de las Policías de Navarra, en reuniones celebradas el 5 de septiembre de 2016. Igualmente, el texto primitivo ha estado publicado en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra para la participación ciudadana mediante sugerencias, desde el 31

de agosto al 12 de septiembre de 2016, sin que durante dicho plazo se hayan formulado alegaciones.

El Proyecto fue informado por el Director General de Interior proponiendo la aceptación de algunas de las alegaciones formulada por las representaciones sindicales dando lugar a la elaboración del nuevo texto articulado que fue remitido al Gobierno de Navarra para su toma en consideración a efectos de la solicitud del presente dictamen. También, el texto definitivo ha sido informado por la Secretaria General Técnica del Departamento, concluyendo que tanto el procedimiento de elaboración de la norma como su contenido se ajustan al ordenamiento jurídico.

En la sesión semanal de la Comisión de Coordinación de 5 de septiembre, previa a la sesión del Gobierno de Navarra, se examinó la propuesta de acuerdo y las memorias no haciéndolo con el texto del Proyecto y sus Anexos por razones de urgencia; texto que sí fue tenido en consideración por el Gobierno de Navarra a la hora de tomarlo en consideración a efectos de la solicitud de emisión del presente dictamen.

A juicio de este Consejo de Navarra, a pesar de las particularidades que se observan en el procedimiento tramitado, puede concluirse afirmando que el procedimiento se ha seguido sin incurrir en vicios o defectos invalidantes.

Las modificaciones introducidas en el texto que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra son, según se deriva de los informes de la Dirección General de Interior y de la Secretaria General Técnica del departamento proponente, consecuencia de la estimación parcial de las alegaciones y propuestas formuladas por la representación sindical, por lo que no resulta necesario someterlas a un nuevo proceso de negociación en la Mesa Sectorial de Policía Foral.

Por otra parte, tal y como se ha explicado a la hora de analizar el contenido normativo del Proyecto, desde el punto de vista sustantivo, este Consejo de Navarra considera que las modificaciones no son de carácter sustancial, sino de técnica normativa que afecta a la estructura de la norma

sin variar el contenido esencial de la regulación por lo que, sin perjuicio de entender que hubiera sido más conveniente el haber convocado una nueva reunión del Consejo de Policías de Navarra y de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Navarra para darles cuenta de las modificaciones introducidas e igualmente haber publicado en el Portal del Gobierno Abierto a efectos de participación ciudadana el texto definitivo, consideramos que ello no afecta a la legalidad del trámite procedimental seguido para su elaboración y aprobación.

II.3ª. Análisis del marco normativo al que debe adaptarse el Proyecto

El artículo 149.1.29ª de la Constitución Española (en lo sucesivo, CE) atribuye al Estado 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 y en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

Por su parte, la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra (en lo sucesivo, LORAFNA), en su artículo 51, atribuye a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta, pudiendo ampliar los fines y servicios en el marco de lo establecido en la correspondiente ley orgánica.

En desarrollo del mandato contenido en el artículo 104.2 de la CE se aprobó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuya disposición final tercera establece que la Policía Foral de Navarra se regirá por la LORAFNA y normas que la desarrollen, teniendo la ley orgánica carácter supletorio, si bien será de aplicación directa al régimen de la Policía Foral la regulación contenida en los artículos 5 a 8, 43 y 46 de dicha ley orgánica.

En el ejercicio de la competencia de Navarra en la materia se promulgó la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía de Navarra,

que, tras diversas modificaciones y refundiciones, fue sustituida por la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, que contiene una completa regulación y actualización del régimen de la Policía Foral de Navarra. La citada Ley Foral 8/2007, fue parcialmente modificada mediante la Ley Foral 15/2010, de 25 de octubre, que entre otros aspectos contenía la regulación en materia de jornadas y retribuciones, estableciendo una nueva redacción del artículo relativo a retribuciones y señalando, en su disposición final segunda, que “en el plazo de un año desde la aprobación de la presente Ley Foral, el Gobierno de Navarra aprobará un reglamento de retribuciones que aminore las diferencias existentes en el Cuerpo de la Policía Foral de Navarra, sin que ello suponga, en cómputo global, un incremento del gasto en materia de personal”. La citada Ley Foral 15/2010, fue a su vez modificada por la disposición adicional trigésimo quinta de la Ley Foral 22/2010, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2011 que, en lo que al presente dictamen interesa, suprimió el apartado k del artículo 49 que establecía que el mantenimiento de las especiales condiciones de preparación física que requiere el ejercicio de la función policial, debidamente adaptada a la edad, constituye una obligación inexcusable del funcionario de policía, por lo que no será objeto de compensación ni económica ni en tiempo”, e igualmente suprimía la disposición adicional novena sobre modificaciones de los regímenes de jornada y de calendario por necesidades del servicio.

Hay que recordar que el mandato contenido en la disposición final segunda de la Ley Foral 15/2010, para que el Gobierno de Navarra aprobase un reglamento de retribuciones aminorando las diferencias retributivas existentes en el Cuerpo de la Policía Foral, sin incremento de gasto, no fue cumplimentado, por lo que todavía continúa vigente el Decreto Foral 1/2005, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de jornadas, horarios y régimen retributivo de los miembros del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.

Ante esta situación, la Ley Foral 8/2007 fue nuevamente modificada por la Ley Foral 15/2015. En su preámbulo, la Ley Foral 15/2015 establece que “la reforma se acomete con la finalidad de llevar a efecto determinados

pronunciamientos contenidos en la Ley Foral 15/2010 e impulsar legislativamente la ausencia de su ejecución integrando dentro de la misma los acuerdos logrados en la negociación colectiva y que la situación actual puede llevar a suprimir obviando los logros alcanzados por los trabajadores en el reconocimiento de derechos inherentes a su función”. El preámbulo continúa indicando que “la parte relativa a retribuciones es objeto de una minuciosa regulación que se ha adaptado en cuanto a los conceptos, adecuándose a los establecidos con carácter general para los funcionarios y estableciendo porcentajes en su aplicación. Esta minuciosidad legislativa viene motivada por la inactividad ejecutiva en dar cumplimiento al mandato contenido en la Ley Foral 15/2010 de disminuir las diferencias salariales existentes en el mismo empleo y en el respeto a los acuerdos colectivos logrados a lo largo de los años... La nueva regulación de las retribuciones se hace con un respeto absoluto a la situación económica ya que lo que se produce es una mejor distribución de la cuantía asignada a la Policía en su conjunto pero en ningún caso un aumento...”

Hay que advertir que frente a la citada Ley Foral 15/2015, el Gobierno de la Nación tiene interpuesto recurso de inconstitucionalidad contra los apartados tres, veinte, veintiuno y treinta y cuatro, del artículo único, así como contra la disposición adicional primera; preceptos cuya vigencia se encuentra suspendida pero que no afectan al desarrollo reglamentario objeto del presente dictamen.

Del contenido de la Ley Foral 15/2015, por la trascendencia que tienen para el análisis de legalidad del Proyecto sometido a consulta, deben destacarse los siguientes preceptos.

El apartado treinta y dos que da nueva redacción al artículo 50 de la Ley Foral 8/2007, individualizando los conceptos retributivos por los que podrán ser remunerados los funcionarios de la Policía Foral, precisando que las retribuciones personales básicas constituyen un derecho adquirido, mientras que las retribuciones complementarias remuneran al puesto de trabajo que las tenga asignadas y, en consecuencia, dejarán de percibirse al cesar el mismo.

El apartado treinta y tres que da nueva redacción al artículo 51 de la Ley Foral 8/2007, regulando las retribuciones complementarias. Como dice el preámbulo de la norma, la regulación se realiza de forma minuciosa estableciendo, en el apartado 1, la cuantía del complemento específico que se abonará a todos los miembros de la Policía Foral y que se cuantifica en el 45 por 100 del sueldo inicial del nivel, salvo para los funcionarios policiales cuyo puesto de trabajo lleve aparejada la dedicación exclusiva, en cuyo caso el porcentaje se eleva al 65 por 100, complementos que resultan incompatibles entre sí.

Del mismo modo, el apartado 2 del nuevo artículo 51, regula el complemento de puesto de trabajo que retribuye la dificultad, dedicación, responsabilidad y preparación técnica, asignando un porcentaje mínimo sobre el sueldo del nivel a cada uno de los empleos existentes (Policías el 6,45%, Cabos el 17%, Subinspectores el 17%, Comisarios el 5% y Comisario Principal el 17%).

El apartado 3 del nuevo artículo 51 regula el complemento de jefatura señalando que la cuantía de ese complemento no podrá exceder del 10 por 100 del sueldo inicial del nivel. Lo mismo sucede en el apartado 4, que regula el complemento de turnicidad, asignándole una retribución del 6 por 100 sobre el sueldo inicial del correspondiente nivel.

El apartado 5 trata del complemento de prolongación de jornada habilitando al desarrollo reglamentario para su concreción con el límite máximo del 10 por 100 del correspondiente nivel. En el apartado 6 se regula el complemento transitorio por la situación de segunda actividad, que resultará de aplicación en el supuesto previsto en el párrafo segundo del artículo 47.5, remitiendo su regulación concreta al desarrollo reglamentario.

El apartado 7, con una redacción poco afortunada, establece dos precisiones importantes que se transcriben literalmente:

“la cuantía máxima de las retribuciones complementarias dicho complemento no podrá exceder del 95 por 100 del sueldo inicial del correspondiente nivel. La diferencia máxima de retribución por este concepto entre diferentes puestos de trabajo del mismo empleo será del 7 por 100...”

La interpretación sistemática de este apartado, teniendo en consideración la evolución del mismo a lo largo del proceso de elaboración de la ley, debe ser entendida de modo que la cuantía máxima de las retribuciones complementarias de cada funcionario no podrá superar el 95 por 100 del sueldo inicial del correspondiente nivel, mientras que la diferencia máxima del 7 por 100 debe entenderse referida a la posibilidad de ampliar la retribución del complemento de puesto de trabajo del apartado 2, sin que ese plus sobre el mínimo regulado pueda conllevar diferencias superiores al 7 por 100 entre los policías pertenecientes a un mismo empleo pero adscritos a diferentes unidades operativas.

El apartado 8 atribuye al Gobierno de Navarra, previo informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Navarra, el determinar reglamentariamente las retribuciones complementarias que vayan a abonarse a los miembros de las Policías Locales de conformidad con las disposiciones de la Ley Foral.

A su vez, a la hora de analizar la adecuación jurídica del Reglamento de retribuciones, habrá que tener en cuenta el contenido de los apartados cuarenta y cuatro y cuarenta y cinco del artículo único de la Ley Foral 15/2015, que pasan a conformar la disposición adicional séptima y novena de la Ley Foral 8/2007, sobre pruebas físicas y retribuciones.

Respecto a las pruebas físicas, la disposición adicional séptima vuelve a reconocer el esfuerzo y dedicación que requiere su preparación y se recompensa con compensación económica u horaria (126 horas por año), estableciendo pormenorizadamente la regulación y señalando que “sólo los miembros de la policía foral que tuvieran la compensación horaria podrán optar, con anterioridad al 1 de septiembre de cada año, por la compensación económica prevista en el artículo 51.2 de la presente ley foral”, añadiendo que la forma de la compensación económica deberá regularse reglamentariamente en las condiciones y en el porcentaje que se establezca.

Por su parte, la nueva disposición adicional novena, literalmente establece que:

“El resto de Cuerpos de Policía de Navarra se regirán por lo establecido en esta disposición adicional.

En cada Cuerpo de Policía de Navarra, el montante total de los complementos existentes en la actualidad para los distintos empleos de dicho Cuerpo deberá ser distribuido en su totalidad conforme al sistema de retribuciones aprobado en la presente ley foral sin que suponga aumento presupuestario en la partida de retribuciones de cada Administración y tendiendo a los complementos de puesto de trabajo mínimos marcados para la Policía Foral en el artículo 51.2 de esta ley foral en cada uno de los diferentes empleos existentes.

Al complemento de puesto de trabajo que resulte de la aplicación de esta distribución en los Cuerpos de Policía de Navarra se le podrá aplicar una bajada de hasta un 4 por 100, resultante de la subida del complemento específico del 41 por 100 actual al 45 por 100, para todos los Cuerpos de Policía de Navarra.

Las posibles diferencias máximas del 7 por 100 a las que hace referencia el artículo 51.2 deberán ser negociadas con los representantes sindicales y establecidas con posterioridad a la realización de un estudio de cada puesto de trabajo y sus peculiaridades y adaptadas a este sin que en la actualidad puedan suponer aumento del montante total”.

Por último, la disposición final segunda, sobre retribuciones y régimen de jornadas, establecía que:

“El Gobierno de Navarra adaptará las retribuciones y el régimen de jornadas de los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra a los criterios contenidos en los artículos de la presente ley foral con fecha 1 de enero de 2016”.

La citada disposición final segunda fue, a su vez, modificada por la Ley Foral 25/2015, de 28 de enero, de modificación de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

La exposición de motivos señala que la disposición final segunda de la Ley Foral 15/2015 encomendaba al Gobierno la adaptación de las retribuciones y el régimen de jornadas de los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra fijando como fecha de efectos el 1 de enero de 2016. Para su puesta en práctica resulta imprescindible la realización de un estudio de puestos de trabajo para poder cumplimentar la previsión de la disposición

adicional novena de modo que las diferencias máximas que pudieran darse entre puestos de trabajo de un mismo empleo, no superen el 7 por 100, diferencias que deben ser negociadas con los representantes sindicales y establecidas con posterioridad a la realización de un estudio de cada puesto de trabajo con sus peculiaridades.

Dado que no se había realizado el necesario estudio, “estando ante un escenario de posible incumplimiento de mandato parlamentario, siendo indispensable la concesión al Gobierno de Navarra de un plazo de tiempo mayor y suficiente para desarrollar este estudio de puestos de trabajo para el desarrollo del régimen retributivo y de jornadas de las Policías de Navarra con la seguridad jurídica suficiente para conseguir una disposición con vocación de estabilidad en el futuro”, considera que concurren razones de oportunidad parlamentaria y de preceptividad legal para la modificación.

Por otro lado, la exposición de motivos indica que, “considerando conveniente que tanto los desarrollos normativos del régimen de retribuciones y jornadas, y el proyecto de Ley Foral de las Policías Locales, como la integración de auxiliares de Policía en los Cuerpos de Policía Local, de Alguaciles, de Agentes municipales ya existentes o que se creen, se trabajen simultáneamente, se propone modificar la disposición final segunda, que pasa a tener la siguiente redacción:

- “1. El Gobierno de Navarra adaptará las retribuciones y el régimen de jornadas de los funcionarios de los Cuerpos de Policía de Navarra a los criterios contenidos en los artículos de la presente ley foral con fecha 1 de octubre de 2016.
2. No obstante, con el fin de dar cumplimiento al mandato legal, el Gobierno de Navarra modificará el Reglamento vigente de retribuciones y jornadas de conformidad a lo establecido en la presente ley foral, aplicándose las posibles diferencias retributivas entre los puestos de trabajo del mismo empleo a que diera lugar, que no superarán el 7 por 100 y que habrán de ser negociados con las organizaciones sindicales, tal y como establece el apartado cuarenta y cinco de la Ley Foral 15/2015 que incorpora la disposición adicional novena a la Ley Foral 8/2007, con efecto retroactivo a 1 de enero de 2016.
3. En todo caso el abono de las diferencias retributivas que pudiera tenerse que aplicar con efectos retroactivos se hará con cargo a los

presupuestos del ejercicio de 2017 que apruebe el Parlamento de Navarra.”

Este es el marco jurídico específico que deberá ser tenido en cuenta a la hora de analizar la adecuación del Proyecto al ordenamiento jurídico.

Además, 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, el artículo 56.2 y 3, 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

II.4ª. Sobre la adecuación jurídica del Proyecto

A) Justificación

La propuesta normativa se justifica, como resulta de las distintas memorias e informes obrantes en el expediente, y también recoge su preámbulo, en la necesidad de desarrollar las modificaciones introducidas en la LFPN en materia de retribuciones con la finalidad de disminuir las diferencias salariales actualmente existentes realizando una redistribución sin que ello implique aumento de la masa salarial, lo que conlleva la necesidad de realizar un estudio de puestos de trabajo para poder adaptar las retribuciones; estudio de puestos que se incorpora como Anexos al Proyecto con el fin de normativizar los criterios de valoración de los puestos de trabajo que, en adelante, servirán de referencia para las futuras valoraciones o modificaciones.

Por lo que se refiere a la regulación de la jornada de trabajo en la Policía Foral, se ha querido aprovechar el Proyecto para incorporar las

previsiones contenidas en la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, fundamentalmente en lo referente a la regulación de la duración de la jornada y periodos de descanso.

Por lo tanto, la propuesta normativa se encuentra suficientemente motivada y justificada.

B) Contenido del Proyecto

Como ya se ha indicado el Proyecto de Decreto Foral viene integrado por un artículo único que aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones, una disposición derogatoria, una disposición transitoria y una disposición final.

La disposición derogatoria, además de contener una cláusula general derogatoria de cuantas disposiciones de igual o inferior rango se opongan a su contenido, deroga expresamente el todavía vigente Decreto Foral 1/2005, de 10 de enero, que aprobó el Reglamento de jornadas, horarios y régimen de retribuciones de la Policía Foral, así como el artículo 4 del Decreto Foral 11/2007 y el artículo 1, apartado A), del Decreto Foral 19/2008, que incrementaban y adecuaban las retribuciones complementarias del personal del Cuerpo de Policía Foral de Navarra, en ejecución del Acuerdo suscrito entre la Administración Pública de Navarra y los sindicatos sobre condiciones de empleo del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para los años 2006 y 2007.

Igualmente, deroga expresamente 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, que contenía el régimen provisional de compensaciones por la superación de las pruebas físicas de los miembros del Cuerpo de la Policía Foral.

La regulación que se contiene en la disposición derogatoria única es plenamente ajustada a derecho ya que los aspectos tratados por tales

normas que se derogan resultan contrarios a la nueva regulación que contempla el Proyecto.

La disposición transitoria única establece que para el año 2017 todos los miembros de la Policía Foral de Navarra que tuvieran derecho a la compensación horaria de las pruebas físicas podrán optar, con anterioridad al 15 de octubre de 2016, por la compensación económica prevista en el artículo 14.4 del Proyecto.

El contenido de la citada disposición se entiende ajustado al contenido de la disposición adicional séptima de la LFPN que, entre otras cuestiones, encomienda al desarrollo reglamentario la regulación de la compensación económica, reconociendo “solo” a los miembros que tuvieran compensación horaria el poder optar, con anterioridad al 1 de septiembre de cada año, por la compensación económica, posponiendo esa fecha, para el año 2017, al 15 de octubre, ante la imposibilidad de aplicar la regla general prevista del 1 de septiembre.

La disposición final única establece que el Proyecto entrará en vigor el 1 de octubre de 2016.

Bajo la aparente sencillez de la regulación subyace uno de los aspectos que más controversia está generando de la propuesta normativa y se refiere a si el nuevo marco retributivo tiene o no carácter retroactivo y su alcance efectivo.

La regulación de esta disposición final única ha sido sustancialmente modificada en el texto tomado en consideración por el Gobierno de Navarra y remitido a este Consejo para dictamen, en relación con la redacción que tenía en el documento remitido a la Mesa Sectorial de Policía Foral y el que fue sometido a participación pública e informado por la Comisión de Coordinación de las Policías Locales y por el Consejo de las Policías de Navarra. En efecto, el texto anterior establecía la entrada en vigor del Proyecto al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, añadiendo que produciría “efectos con carácter retroactivo desde el 1 de enero de 2016, de conformidad con lo dispuesto en la disposición final

segunda de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo de las Policías de Navarra”.

En relación con tal redacción algunas de las alegaciones de las organizaciones sindicales planteaban sus dudas y temores a si la aplicación retroactiva iba a suponer la obligación de devolución dineraria de aquellos policías que, como consecuencia de la aplicación de las nuevas retribuciones, verían disminuidos sus salarios y solicitaban la retroactividad de la norma a los que vieran mejoradas sus retribuciones, pero no a los que saldrían perjudicados, al entender “que ello no sería constitucionalmente posible por la prohibición de retroactividad de las disposiciones restrictivas de derechos individuales”.

En relación con tales alegaciones, el informe del Director General de Interior de 6 de septiembre de 2016 respondía señalando que “la retroactividad de la norma viene establecida en la Disposición Final Segunda, apartados 2 y 3 de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, cuyo texto procede de su modificación por la Ley Foral 25/2015, de 28 de diciembre. El texto del proyecto de Decreto Foral nada tiene que añadir al respecto por lo que, para evitar malos entendidos, se suprime cualquier referencia a la retroactividad en el texto de Decreto Foral, pues sólo se pretendía advertir que la retroactividad está regulada en dicha Disposición Final Segunda de la Ley Foral 15/2015”.

A juicio de este Consejo de Navarra la redacción que contiene la disposición final única del Proyecto remitido plantea dudas de legalidad en la medida en que puede interpretarse como contraria al mandato contenido en la disposición final segunda de la LFPN, en la redacción que le dio el artículo único de la Ley Foral 25/2015, que incorpora efectos retroactivos al Reglamento. Al no hacer la disposición final única del Proyecto referencia al carácter retroactivo, puede entenderse que se está incumpliendo el mandato legal y que el reglamento producirá efectos, exclusivamente, a partir de su entrada en vigor, que es la regla general en nuestro ordenamiento jurídico.

Por ello, se recomienda incorporar al texto la previsión expresa sobre el efecto retroactivo de la norma a 1 de enero de 2016. Cuestión distinta será la

determinación del alcance de la citada retroactividad que, obviamente, deberá ser aplicada con pleno respeto al mandato establecido por el artículo 9.3 de la Constitución Española y la interpretación que del mismo vienen haciendo los tribunales de justicia.

Por lo que se refiere al Reglamento, ya hemos señalado que está integrado por catorce artículos, estructurados en tres capítulos, y cinco Anexos.

El capítulo I, disposiciones generales, lo integra el artículo 1, que define el objeto de la norma que no es otro que la regulación de la jornada y el régimen retributivo de los miembros de la Policía Foral de Navarra, siendo su contenido correcto.

El capítulo II, integrado por los artículos 2 a 5, ambos inclusive, regula las jornadas y horarios. El artículo 2 establece la jornada laboral, en cómputo anual, en 1.592 horas de trabajo efectivo precisando qué debe entenderse por trabajo efectivo, y matizando que si el servicio se presta en una localidad diferente a la de destino el tiempo de trabajo efectivo se computará desde la incorporación a su centro de trabajo habitual y hasta su retorno a éste y la finalización del servicio.

El apartado 2 regula la jornada de presencia real según cual sea el régimen de turnos. Así en el turno de mañanas, tardes y noches, la jornada de presencia real será de 1.457 horas en cómputo anual; en el tramo fijo de noches, 1.535 horas; en el tramo de mañanas y tardes, con trabajo en domingos y festivos, 1.554 horas; y en el turno de jornada partida, con trabajo en domingos y festivos, será de 1.569 horas anuales. Los que no presten servicio efectivo en alguno de esos turnos se regirán por las disposiciones generales aplicables a los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. La redacción de esos apartados se ajusta al ordenamiento jurídico ya que se adecua a la regulación que contiene el artículo 4 de la Ley Foral 13/2012, de 21 de junio, de medidas urgentes en materia de personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, según la redacción dada al precepto por la Ley Foral 26/2012, de 26 de

diciembre, por la que se modifica la ley foral anterior, dando cumplimiento a la previsión contenida en el artículo 49.e) de la LFPN.

En los apartados 3 y 4 se establece que las jornadas nocturnas tendrá una duración máxima de ocho horas y que, con carácter general, deberá existir un periodo mínimo de descanso de once horas consecutivas en el curso de veinticuatro horas y que, por cada periodo de trabajo de siete días consecutivos, deberá existir un periodo mínimo de descanso ininterrumpido de veinticuatro horas, a las que se añadirán las once horas del descanso ordinario. La regulación precisa que, previa negociación con las organizaciones sindicales, se podrá establecer un régimen propio de los descansos siempre que se concedan periodos equivalentes de descanso compensatorio llevando a cabo una adecuada vigilancia para garantizar la seguridad y salud de los funcionarios. La regulación de estos preceptos se ajusta al contenido de la Directiva 2003/88/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, relativa a determinados aspectos de ordenación del tiempo de trabajo, que contempla la posible adaptación de su regulación a las particularidades propias que se derivan de la función policial, al amparo de la habilitación que establece el artículo 17 de la citada Directiva.

El apartado 5 regula el régimen de las guardias localizadas estableciendo que por cada hora de guardia que realicen se les computará quince minutos de tiempo de trabajo y si la presencia fuera efectivamente requerida, se computará el turno completo y si excede de éste el número de horas efectivamente realizadas.

Por su parte, el apartado 6 regula la confección de los calendarios de trabajo que incluirán, previa negociación con las organizaciones sindicales, los turnos de trabajo, las guardias localizadas y el trabajo en festivo. Los calendarios así aprobados sólo podrán modificarse de forma motivada, con traslado por escrito a los interesados, con carácter excepcional y por razones de emergencia y de protección civil; previsión lógica y razonable en atención a la función policial que se encuentra expresamente prevista en el artículo 49.e) de la LFPN. La regulación que se contiene en estos apartados es ajustada al ordenamiento jurídico.

El artículo 3, llamamiento, ha sido incorporado al final del procedimiento de elaboración de la norma atendiendo a las alegaciones de las organizaciones sindicales con el ánimo de completar la regulación de este punto que se encontraba en el Decreto Foral 1/2005, que se deroga. El precepto establece la obligación de atender el requerimiento para prestar servicios fuera de su turno o jornada de trabajo y realizar las funciones que con tal motivo se le encomienden. Ahora bien, esos llamamientos sólo podrán realizarse con carácter excepcional y atendiendo a motivos de urgencia o fuerza mayor, y conllevará el derecho a percibir horas extraordinarias, salvo para los funcionarios que tengan atribuido a su puesto de trabajo el complemento de dedicación exclusiva o de prolongación de jornada, y a salvo de lo regulado para las guardias localizadas. El precepto contempla una característica propia de la función policial y se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el artículo 4 se regula el descanso y trabajo en fines de semana con una redacción prácticamente literal a la que en la actualidad contiene el artículo 13 del Decreto Foral 1/2005 que en su momento fue informado favorablemente por este Consejo de Navarra (Dictamen 44/2004) por su adecuación a derecho y que ahora ratificamos. Este precepto, al igual que el anterior y el posterior artículo 5, se introdujo al final del procedimiento de elaboración de la norma para conseguir una regulación más completa, en un mismo texto, del régimen de jornadas y horarios.

El capítulo I termina con el artículo 5 que regula, en idénticos términos al artículo 16 del Decreto Foral 1/2005, la atribución a los jefes de las unidades organizativas el control de la jornada y horarios, sin perjuicio de la superior inspección del Jefe de la Policía Foral y de las autoridades superiores, en unos términos que no pueden ser reprochados jurídicamente.

El capítulo III, integrado por los artículos 6 a 14, ambos inclusive, regulan las retribuciones de la Policía Foral de Navarra.

El artículo 6, régimen retributivo, traslada casi literalmente el actual artículo 50 de la LFPN, en la redacción que le dio el apartado treinta y dos del artículo único de la Ley Foral 15/2015. En la transcripción del precepto se

observa que en el último punto (final del apartado 2) se ha omitido la referencia que se contiene en la Ley Foral cuando dice “con las especificidades previstas en la presente ley foral”. A juicio de este Consejo de Navarra, si se ha optado por la incorporación a la disposición reglamentaria del precepto establecido por la ley, la incorporación del precepto debe realizarse íntegramente y sin modificar el contenido legalmente establecido ya que, caso contrario, pueden plantearse problemas de legalidad. Las retribuciones contempladas en el apartado C pueden ser parcialmente diferentes a las establecidas con carácter general al resto de funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra, por lo que debe incorporarse, a la redacción del artículo 6.2 del Proyecto, la precisión de “con las especificidades previstas en la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra”.

El artículo 7 regula el denominado complemento específico con una redacción similar, en sus apartados 1 a 5, a la establecida en el artículo 51.1 de la LFPN. En síntesis se reconoce a todos los policías forales, salvo a los que se les reconoce la dedicación exclusiva, un complemento específico del 45 por 100 del sueldo inicial de su nivel que engloba tanto la incompatibilidad policial (35 por 100) como el especial riesgo (10 por 100). A los puestos de trabajo con dedicación exclusiva se les reconoce el complemento específico en una cuantía del 65 por 100, en el que se engloba el 10 por 100 de especial riesgo. Se prevé expresamente la imposibilidad de percibir simultáneamente ambos complementos y se regula el grado de incompatibilidad asociado a cada complemento, en términos acordes con el régimen general del resto de funcionarios de las Administraciones Públicas de Navarra.

El artículo incorpora un apartado 6 en el que se determina a qué funcionarios policiales se les va a asignar, en virtud de su especial preparación técnica, disponibilidad y responsabilidad, la dedicación exclusiva, a la vez que añade dos precisiones: que los funcionarios con dedicación exclusiva no podrán devengar horas extraordinarias, pero su jornada, en cómputo anual, no podrá superar la jornada máxima establecida

con carácter general para los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra.

A la redacción del artículo 7 del Proyecto no se le puede hacer reproche de legalidad.

El artículo 8 regula el complemento de puesto de trabajo que retribuye el grado de dificultad, dedicación y responsabilidad, así como la preparación técnica exigida, pudiendo retribuir económicamente el tiempo dedicado a la preparación física, aunque este concepto retributivo es desarrollado en el Proyecto en su artículo 14.

Este complemento de puesto de trabajo se compone de un porcentaje fijo y otro variable. El apartado 2 del precepto establece un porcentaje fijo e igual para cada uno de los empleos, trasladando la regulación establecida por el artículo 51.2 de la LFPN, y el apartado 3 regula que la cuantía total de este complemento vendrá determinada por la suma del porcentaje mínimo anterior “y los porcentajes resultantes de la valoración llevada a cabo en el estudio de puestos de trabajo, de acuerdo con los criterios del Manual de Valoraciones y las puntuaciones resultantes que se incluyen en los Anexos de este Reglamento”.

Con esta redacción el Proyecto pretende dar solución a una de las principales innovaciones que establece el nuevo marco retributivo de la Policía Foral de Navarra, derivado de las Leyes Forales 15/2015 y 25/2015. Como ya se ha indicado, desde la Ley Foral 15/2015, uno de los objetivos pretendidos por la nueva regulación del régimen retributivo de la Policía Foral de Navarra ha sido, y así lo proclama el preámbulo del Proyecto, disminuir las diferencias salariales existentes entre los mismos empleos dependiendo de las unidades organizativas a las que se está adscrito. Para ello, la Ley Foral 15/2015, establece diversos mandatos. En primer lugar (disposición adicional novena de la LFPN, introducida por la modificación operada por la Ley Foral 15/2015) señala que en cada Cuerpo de Policía de Navarra, el montante total de los complementos existentes en la actualidad deberá ser distribuido en su totalidad conforme al nuevo sistema retributivo, sin que ello pueda suponer aumento de la partida de retribuciones y

“tendiendo a los complementos de puesto de trabajo mínimos marcados para la Policía Foral en el artículo 51.2 de esta ley foral, en cada uno de los diferentes empleos existentes”. En segundo lugar, regula con escaso margen para el desarrollo reglamentario, al fijar y asignar directamente a cada empleo, con independencia del puesto de trabajo que ocupe, los complementos retributivos más importantes como son el específico y el mínimo por puesto de trabajo, estableciendo la cuantía obligatoria del complemento de turnicidad y el máximo de los complementos por prolongación de jornada y jefatura (máximo 10 por 100 del sueldo inicial del nivel). En tercer lugar, al establecer (artículo 51.7 LFPN) que la cuantía máxima de las retribuciones complementarias de cada empleado no podrá exceder del 95 por 100 del sueldo inicial del correspondiente nivel y que la diferencia máxima de retribución por el complemento de puesto de trabajo no podrá superar el 7 por 100 entre los diferentes puestos de trabajo del mismo empleo.

Para la aplicación del nuevo régimen retributivo y para la elaboración del reglamento de retribuciones, la Administración ha realizado un estudio de puestos de trabajo valorando las funciones de cada uno de los empleos en cada una de las diferentes unidades organizativas, asignándole una puntuación, diferenciando según el régimen de jornada imperante hasta el 1 de octubre de 2016 y con el régimen de jornada que resultará de la aplicación del Proyecto a partir del 1 de octubre de 2016. El Manual de Valoración, constituido por los Anexos I al V que se incorporan al Proyecto, termina señalando que:

“el porcentaje de incremento del complemento de puesto de trabajo será el resultado de distribuir el disponible del montante total de los complementos existentes, asignando a la puntuación mínima y a los intervalos de diez puntos el mismo incremento porcentual”

En la memoria económica suscrita por el Director General de Interior se analiza la masa salarial total de la Policía Foral, se calcula cual va a ser el importe que deberá destinarse a retribuir a sus miembros por nivel, complemento específico, complemento de jefaturas, complemento de turnicidad y porcentaje mínimo por puesto de trabajo (no se hace referencia ni se cuantifica cantidad alguna por complemento de prolongación de

jornada) y concluye señalando que el diferencial entre masa salarial total actual y cuantía de los conceptos retributivos indicados asciende a 109.683,33 euros; cantidad que deberá ser destinada a completar el complemento retributivo de puestos de trabajo conforme a lo establecido en los Anexos que integran el Proyecto. Por tanto, dice la memoria económica que “este porcentaje en atención a los puntos por grupos de trabajo y cuantía a distribuir de 109.683,33 euros, resulta de 0,07856%, quedando un redondeo de 0,67 euros sin posibilidad de redistribución”.

De este modo, tal y como señalan los cuadros incorporados a la última memoria económica suscrita por el Director General de Interior, resulta el siguiente cuadro de valoraciones y porcentajes:

Valores a introducir

| | |
|-----------------|----------|
| Mínimo | 0,07856% |
| Intervalo incr. | 0,07856% |

| Puntos | |
|--------|----------|
| 30 | 0,07856% |
| 40 | 0,15712% |
| 50 | 0,23568% |
| 60 | 0,31424% |
| 70 | 0,39280% |
| 80 | 0,47136% |
| 90 | 0,54992% |
| 100 | 0,62848% |
| 110 | 0,70704% |
| 120 | 0,78560% |
| 130 | 0,86416% |
| 140 | 0,94272% |
| 150 | 1,02128% |
| 160 | 1,09984% |
| 170 | 1,17840% |
| 180 | 1,25696% |
| 190 | 1,33552% |
| 200 | 1,41408% |

A juicio de este Consejo de Navarra, el método de cálculo seguido y las puntuaciones que los Anexos atribuyen a cada empleo, en las diferentes unidades organizativas de la Policía Foral, se encuentran dentro del margen de discrecionalidad técnica atribuida al desarrollo reglamentario, por lo que este Consejo de Navarra no puede poner objeciones o cuestionar su decisión, máxime habiéndose seguido el procedimiento de negociación con las organizaciones sindicales que ordenaba la Ley Foral. Únicamente señalar la conveniencia de que en el apartado 3 del artículo 8, a la hora de hacer referencia a los porcentajes resultantes de la valoración llevada a cabo en el estudio de puestos de trabajo, se haga referencia expresa a que ese porcentaje no puede llevar aparejadas diferencias superiores al 7 por 100 entre los distintos puestos de trabajo del mismo empleo, tal y como exige la LFPN.

El artículo 9 regula el complemento de jefatura que retribuye aquellos puestos cuyo desempeño implica una especial situación de mando dentro de cada empleo y, dentro del límite máximo de 10 por 100 que establece el artículo 51.3 de la LFPN, asigna el 10 por 100 a la Jefatura de Área, un 9 por 100 a la Jefatura de Comisaría y División, un 7 por 100 a la Jefatura de Brigada y un 5 por 100 a la Jefatura de Grupo.

El artículo 10 regula el complemento de turnicidad en términos similares al contenido del artículo 51.4 de la LFPN, por lo que se ajusta plenamente al ordenamiento jurídico.

Igualmente el artículo 11 regula, de conformidad con lo establecido por el artículo 51.5, el complemento de prolongación de jornada optando por atribuirle la máxima retribución del 10 por 100 del sueldo del nivel que establecía la LFPN y añade, de modo correcto, que este complemento es incompatible con el percibo de horas extraordinarias y con la dedicación exclusiva.

El artículo 12, regula los cambios de turno de forma idéntica a la que actualmente contiene el artículo 15 del Decreto Foral 1/2005, siendo su regulación ajustada a Derecho, aunque desde una perspectiva de sistemática jurídica, dado que su regulación carece de efectos o

trascendencia económica, debería regularse en el capítulo II del Proyecto dentro de la regulación de jornadas y horario tal y como lo hace el actual Decreto Foral 1/2005.

En el artículo 13 se regula la actualización de los porcentajes asignados por el Proyecto a cada puesto de trabajo en los distintos complementos retributivos, facultando al Consejero competente en materia de Interior para su realización mediante Orden Foral, previa negociación con las organizaciones sindicales “debiendo aplicar, en todo caso, los criterios de valoración contenidos en los Anexos de este Reglamento”.

En relación con tal regulación debe realizarse alguna precisión. En primer lugar este Consejo de Navarra no observa problema de legalidad en la atribución de tal facultad al Consejero competente por razón de la materia. Ello no obstante, hay que recordar que algunos de los porcentajes retributivos vienen marcados directamente por la LFPN y, por lo tanto, no podrán ser actualizados o modificados por Orden Foral.

Por último, el artículo 14 del Reglamento regula la compensación por superación de pruebas físicas, señalando que la naturaleza de las funciones encomendadas a la Policía Foral de Navarra exige que sus miembros gocen de una forma física adecuada cuya preparación debe ser atendida con cargo al tiempo de trabajo, de modo que a los miembros que superen las correspondientes pruebas se les aplicará una compensación horaria de 126 horas anuales, que se realizará a razón de 21 ó 24 horas cada dos meses, a petición del interesado, condicionado a las necesidades del servicio. Además, en el apartado 4, se reconoce el derecho de los miembros de la Policía Foral de Navarra a optar por una compensación económica, en lugar de la compensación horaria, que se cuantifica en el 10 por 100 del sueldo inicial correspondiente al nivel. La opción por la compensación económica deberá realizarse antes del 1 de septiembre del año inmediatamente anterior al que vaya a hacerse efectiva y será vinculante por un periodo de dos años.

Respecto a la compensación horaria el precepto reglamentario traslada literalmente la regulación que sobre esta cuestión recoge la LFPN en la disposición adicional séptima introducida por la Ley Foral 15/2015. Por lo

que se refiere a la compensación económica la citada disposición adicional trasladada al desarrollo reglamentario su regulación, sin que pueda señalarse objeción alguna a la regulación que sobre la materia contiene el Proyecto.

Ello no obstante, hay que señalar que la compensación económica se integra en el complemento retributivo del puesto de trabajo y la LFPN, en su artículo 51.7, establece que la cuantía máxima de las retribuciones complementarias no podrá exceder del 95 por 100 del sueldo inicial del correspondiente nivel, lo que deberá ser tenido en cuenta a la hora de validar la opción económica en aquellos puestos de trabajo que, según las tablas obrantes en el expediente, superarían tal porcentaje en el supuesto de optar por la compensación económica.

C) Análisis de los Anexos incorporados al Proyecto

Como veníamos señalando, el Reglamento incorpora con voluntad y carácter normativo, cinco Anexos que son el resultado de los estudios de valoración de puestos de trabajo realizados con carácter previo a la elaboración de la norma.

El Anexo I denominado “Manual de valoración de los puestos de trabajo de las Policías de Navarra” analiza los factores de responsabilidad, dedicación, preparación técnica y dificultad, dividiéndose cada criterio en una serie de subconceptos o factores a los que se les atribuye una puntuación mayor o menor según su intensidad.

El Anexo II denominado “Normas de aplicación del Manual de Valoraciones de Puestos de Trabajo. Disposiciones Transitorias”, establece criterios de valoración del subfactor “Formación Adicional” dentro del apartado “Preparación Técnica” y del criterio de “Dedicación” en aquellas unidades que trabajen con dedicación exclusiva, guardias localizadas o prolongación de jornada.

En el Anexo III, “Asignación de Grupos”, en el punto 1 se realiza una agrupación de los diferentes empleos y puestos de trabajo de la Policía Foral de cara a efectuar la posterior valoración. En el apartado 2, se hace idéntica

labor con los empleos y puestos de trabajo de la Policía Municipal de Pamplona a los que se les asigna directamente la valoración de funciones. No se hace ninguna referencia en este Anexo al resto de Policías locales de Navarra.

En el Anexo IV, “Tabla de valoración, cuadro de puntuaciones ordenadas por empleos y asignación de porcentajes de incremento de complemento de puesto de trabajo”, se asigna la valoración a cada empleo de la Policía Foral tomando en consideración el tipo de jornada que se viene realizando desde el 1 de enero hasta el 30 de septiembre de 2016 y, en el Anexo V, se realiza la misma operación tomando como referencia el tipo de jornada que resultará de la aplicación del nuevo Reglamento.

Así, por lo que se refiere a la Policía Foral, las puntuaciones oscilan entre los 200 puntos máximos que se asignan al empleo de Comisario Principal y los 50 puntos que se asigna a los empleos de Policía adscritos a la Brigada de Protección de Instalaciones y Detenidos y a la Brigada de Administración de Medios. Con las nuevas valoraciones de septiembre a diciembre de 2016, la puntuación más baja, que se cuantifica en 30 puntos, se adjudica al empleo de policía foral adscrito a la Brigada de Administración de Medios.

Es sobre esas puntuaciones sobre las que el Proyecto aplica el porcentaje de incremento del complemento de puesto de trabajo regulado en el artículo 8.3, distribuyendo el disponible de la masa salarial no comprometida por el resto de conceptos retributivos “asignando a la puntuación mínima y a los intervalos de diez puntos el mismo incremento porcentual”. Según los datos que se derivan de la última memoria económica realizada por el Director General de Interior, la aplicación de este porcentaje de incremento, sobre una masa salarial disponible de 109.662 euros, supondría unos 14 euros anuales para los empleos menor puntuados y unos 361 euros para el empleo con mayor puntuación.

Por lo que se refiere a las Policías locales, el Anexo IV valora y puntúa los distintos empleos existentes, tanto en la Policía Municipal de Pamplona, como en el resto de Policías locales de Navarra, por las funciones realizadas

hasta septiembre de 2016, sin regular cómo se realizará la distribución de la masa salarial disponible a efectos del incremento del complemento de puesto de trabajo. Además, en el Anexo V, tampoco se incluye la tabla de valoración y el cuadro de puntuaciones ordenadas por empleos, apareciendo la expresión “sin determinar posibles modificaciones”.

En relación con la regulación en los Anexos hay que hacer dos consideraciones, una referente a la regulación aplicable a la Policía Foral de Navarra y otra referente a las Policías Locales de Navarra.

Por lo que se refiere a la regulación aplicable a la Policía Foral, y con independencia de la conveniencia y oportunidad de la incorporación al texto reglamentario con vocación normativa y las dificultades que de ello puedan derivarse, este Consejo de Navarra entiende que su adecuación viene apoyada en los estudios previos realizados por el grupo de expertos designados por la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia para su elaboración, estudios que fueron sometidos a participación de las organizaciones sindicales y su resultado final, en cuanto a metodología de valoración de funciones, agrupación de empleos y puestos de trabajo y asignación final de puntuaciones, así como la determinación de la fórmula matemática para el cálculo y reparto del porcentaje del incremento del complemento de puesto de trabajo; son decisiones que vienen amparadas por la discrecionalidad técnica de la que goza la Administración para materializar el desarrollo reglamentario de la ley foral sin que, por otra parte, este Consejo de Navarra disponga de medios técnicos y conocimientos específicos para su enjuiciamiento.

En cuanto a la regulación que en los Anexos se contienen para la Policía Municipal de Pamplona y para el resto de Policías Locales de Navarra, este Consejo de Navarra considera que no resulta ni procedente ni ajustado a Derecho, su inclusión dentro de una norma que aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra y cuyo objeto, según se desprende del preámbulo y del propio artículo 1 de la norma, queda circunscrito a ese colectivo funcional. Además el Proyecto no ha sido informado, como sería preceptivo, por la Comisión de Régimen

Local, ni ha sido objeto de negociación o participación de los representantes de las policías locales y contiene una regulación incompleta que resulta insuficiente para la determinación del nuevo régimen retributivo derivado de la LFPN., que actualmente se encuentra regulado por el Decreto Foral 718/2003, de 29 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra, sin que el Proyecto realice referencia alguna a su posible derogación. Por lo tanto, este Consejo de Navarra considera que debe excluirse de los Anexos cualquier referencia a las Policías Locales de Navarra.

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra considera que el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, con las precisiones señaladas en el cuerpo del presente dictamen, se ajusta al ordenamiento jurídico.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.