

**Expediente:** 3/2002

**Objeto:** Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.

**Dictamen:** 12/2002, de 26 de febrero

## **DICTAMEN**

En Pamplona, a 26 de febrero de 2002,

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

siendo Ponente don José María San Martín Sánchez,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

### **I. ANTECEDENTES**

#### **I.1ª. Formulación de la consulta**

El día 22 de enero de 2002 tuvo entrada en este Consejo de Navarra un escrito del Presidente del Gobierno de Navarra del día anterior en el que, de conformidad con el artículo 19.1 de la Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del Consejo de Navarra (desde ahora LFCN), se recaba dictamen preceptivo, a tenor de lo dispuesto por el artículo 16 de la misma, sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra, que fue tomado en consideración por el Gobierno de Navarra en sesión celebrada el día 26 de diciembre de 2001.

El expediente está integrado sustancialmente por los siguientes documentos:

1. Certificación del Acuerdo del Gobierno de Navarra de 26 de diciembre de 2001 de toma en consideración del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.
2. Borrador del proyecto de Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.
3. Convocatoria de 1 de octubre de 2001 a las organizaciones sindicales de la Policía Foral: (UGT, Sindicato de la Policía Foral (SPF), ELA y CC.OO.) a la reunión de la Mesa Sectorial de Negociación de la Policía Foral de Navarra, a celebrar el 15 de octubre de 2001, en cuyo orden del día se incluía, entre otros asuntos a tratar, el proyecto de Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.
4. Alegaciones del SPF al Proyecto de Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra de fecha 23 de octubre de 2001.
5. Escrito de AFAPNA, CC.OO., ELA y UGT, de 31 de octubre de 2001, formulando alegaciones al Proyecto de Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.
6. Escrito del Secretario de la Mesa Sectorial de Negociación de la Policía Foral de Navarra dirigido a las Organizaciones Sindicales de la Policía Foral participándoles el traslado al día 22 de noviembre de 2001 de la reunión prevista para el 15 de noviembre de 2001.
7. Contestación a las alegaciones al proyecto de Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de Policía Foral de Navarra.
8. Informe de la Jefa de Sección de Recursos Humanos de la Dirección General de Interior y Secretaria de la Mesa Sectorial de

Negociación de la Policía Foral de 2002 sobre las alegaciones admitidas.

9. Texto del Proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra, elevado a la consideración del Gobierno de Navarra.
10. Informe del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior de 18 de diciembre de 2001.
11. Informe del Secretario Técnico del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior.

La documentación presentada se ajusta a lo ordenado en el artículo 28 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo de Navarra, aprobado por Decreto Foral 90/2000, de 28 de febrero, excepción hecha de las dos copias autorizadas del proyecto de Reglamento en estudio, una de las cuales debe venir acompañada de los antecedentes y bibliografía.

### **I.2ª. Consulta**

Se solicita dictamen preceptivo de este Consejo de Navarra acerca del proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra.

## **II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS**

### **II.1ª. Carácter preceptivo**

El proyecto de Decreto Foral sometido a consulta tiene por objeto la regulación de la provisión de los puestos de trabajo del Cuerpo de Policía Foral de Navarra. Se dicta, según se hace constar en el preámbulo del mismo, en cumplimiento del mandato recogido en la disposición adicional segunda de la Ley Foral 19/2001, de 5 de julio, de modificación parcial de la

Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de los Cuerpos de Policía de Navarra (desde ahora LFCPN) que desarrolla parcialmente.

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

## **II.2ª. Tramitación del proyecto de Decreto Foral**

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

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

Tal y como ha tenido oportunidad de señalar este Consejo con anterioridad, mientras no se lleve a cabo por el Parlamento de Navarra la regulación del procedimiento de elaboración de las disposiciones navarras de carácter general, parece aconsejable e, incluso, necesario que en dicha

elaboración se cuente con aquellos estudios, informes y actuaciones previos que garanticen su legalidad, acierto y oportunidad. En particular -y según los casos- habría que contar con un informe justificativo, una memoria económica, los resultados de las audiencias llevadas a cabo, los informes pertinentes de otros Departamentos y organismos, así como el informe de la Secretaría Técnica del Departamento que elabora el proyecto.

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

La Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, reguladora de los Cuerpos de Policía de Navarra (en adelante LFCPN) establece que los funcionarios pertenecientes a los Cuerpos de Policía de Navarra participarán en la determinación de las condiciones de prestación de sus servicios a través de los órganos de representación y en la forma que se determine reglamentariamente (artículo 60), y que, en lo no previsto en dicha Ley Foral, será de aplicación al personal perteneciente a los Cuerpos de Policía de Navarra lo establecido en las normas generales reguladoras del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra.

Por otra parte, según el artículo 83.6, letra k), del Texto Refundido del Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra, aprobado por Decreto Foral Legislativo 251/993, de 30 de agosto, –

en la redacción dada por la Ley Foral 27/1994, de 29 de diciembre-, “serán objeto de negociación, en su ámbito respectivo y en relación con las competencias de cada Administración Pública, las materias siguientes: ...k) Los sistemas de ingreso, reingreso, provisión y promoción profesional de los funcionarios públicos”.

El proyecto de reglamento ha sido conocido y debatido por la Mesa Sectorial de Negociación de la Policía Foral de Navarra, al menos, en reunión celebrada el día 22 de noviembre de 2001, en la que fueron analizadas las alegaciones al mismo formuladas por el Sindicato de la Policía Foral de Navarra (SPF), AFAPNA, CC.OO., ELA y UGT, de las que algunas fueron admitidas. Consta en el expediente un informe jurídico del Director del Servicio de Régimen Jurídico y Administrativo del Departamento de Presidencia, Justicia e Interior y otro informe del Secretario Técnico del mismo Departamento, en los que se concluye la adecuación al ordenamiento jurídico del proyecto presentado.

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

### **II.3ª. Habilitación y rango de la norma**

El Decreto Foral objeto de este dictamen viene a cumplimentar el mandato legal recogido en la disposición final segunda de la Ley Foral 19/2001, de 5 de julio, que modifica parcialmente la LFCPN en materia de provisión de puestos de trabajo y destinos.

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

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

#### **II.4ª. Marco jurídico**

La Constitución Española (en adelante CE) atribuye al Estado –artículo 149.1.29ª- la competencia exclusiva sobre seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica. En este mismo sentido, el artículo 104 del mismo texto constitucional señala que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Respondiendo fundamentalmente al mandato del artículo 104 de la CE, se dictó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante LOFCS). Esta Ley señala, en su artículo 44, que “la selección, el ingreso, la promoción y formación de los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas se regulará y organizará por las respectivas Comunidades Autónomas, sin perjuicio de lo establecido en los respectivos Estatutos”.

De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 51 de la LORAFNA, corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta. Esta competencia foral es respetada expresamente por la LOFCS que, en su disposición 3ª (apartado 1), señala que “la Policía Foral de Navarra se regirá por la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y normas que la desarrollan, respecto de las que la presente Ley tendrá carácter supletorio”, si bien establece (apartado 2) la aplicación directa al régimen de la Policía Foral de los artículos 5 al 8, 43 y 46 de la misma.

La repetida Ley Orgánica, a través de su artículo 6, inserto dentro del Capítulo III –Disposiciones estatutarias comunes- de su Título primero –De los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad-, establece (apartado 6) que “los puestos de servicio en las respectivas categorías se proveerán conforme a los principios de mérito, capacidad y antigüedad, a tenor de lo dispuesto en la correspondiente reglamentación”.

Ejercitando la competencia de Navarra en la materia, se promulgó la LFCPN, norma que, en su exposición de motivos, justifica la conveniencia de su promulgación –no como único motivo ni el más importante- en la de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Finalmente por Ley Foral 19/2001, de 5 de julio, ha sido modificada, parcialmente, la anterior. En desarrollo de la LFCPN se dicta el reglamento analizado.

## **II.5ª. Sobre la adecuación jurídica del proyecto de Decreto Foral considerado**

### ***A) Observación General***

Como se deduce 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 63.2-, así como de la LFGACFN -en particular, los artículos 51, 59 y 60-, el ejercicio de la potestad reglamentaria encuentra como límite 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.

La Ley Foral de Cuerpos de Policía de Navarra solamente hace referencia a la provisión de puestos de trabajo en su artículo 42.1 (dentro de la Sección 4ª -Promoción- del Capítulo III del Título III, dedicado al Estatuto del Personal de los Cuerpos de Policía), en la redacción dada al mismo por



la Ley Foral 19/2001, de 5 de julio. En él se establece que dicha provisión (de destinos) “se realizará de conformidad con lo que establezca cada Reglamento Orgánico”. El Reglamento de Organización de la Policía Foral, aprobado por Decreto Foral 155/1988, de 19 de mayo, nada dice en relación con la provisión de puestos de trabajo. Únicamente el Reglamento de Personal de los Cuerpos de Policía de Navarra, aprobado por Decreto Foral 101/1989, de 27 de abril, contiene una regulación (artículos 38 y 39) de la provisión de los repetidos puestos.

Además, la Ley Foral de los Cuerpos de Policía de Navarra establece en su Título III el estatuto del personal de los cuerpos de Policía, que se cierra con una disposición general en la que se establece que “en lo no previsto en esta Ley Foral, será de aplicación al personal perteneciente a los Cuerpos de Policía de Navarra lo establecido en las normas generales reguladoras del Estatuto del personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra” (artículo 61). Por su parte, la Ley Foral 19/2001, de 5 de julio, de modificación parcial de la LFCPN, a través de su disposición segunda, encomienda al Gobierno de Navarra que, en el plazo de seis meses, dicte las normas de carácter reglamentarias necesarias para el desarrollo y aplicación de sus disposiciones, y las específicas sobre las materias que en la misma se señalan, entre las que se incluye la “provisión de puestos de trabajo y destinos”.

Por ello, para pronunciarse sobre la adecuación jurídica del proyecto aquí considerado se ha de analizar si es acorde con la legislación foral antes reseñada, así como con la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico.

El Proyecto de Reglamento dictaminado, dictado en cumplimiento del mandato contenido en la ya citada disposición final segunda de la Ley Foral 19/2001, contiene una regulación específica de la provisión de puestos de trabajo y destinos de la Policía Foral que a juicio de este Consejo no rebasa los términos de la habilitación ni vulnera el resto del ordenamiento jurídico. No se dan en él, por tanto, vicios que pudieran dar lugar a su nulidad.

### ***B) Observaciones al proyecto de Decreto Foral***

El proyecto incluye una disposición transitoria dentro del texto reglamentario, cuando es propia del Decreto Foral, por lo que debe ser incluida dentro del acto aprobatorio de éste.

### ***C) Observaciones al texto del Reglamento***

#### ***a) Estructura***

El Reglamento se configura en tres capítulos, comprensivos de 28 artículos, dos disposiciones adicionales y una transitoria. El capítulo II - Provisión de puestos de trabajo mediante concurso, concurso específico o libre designación- se divide, además, en tres secciones.

El Capítulo I, dedicado a las disposiciones generales, contempla el objeto y ámbito de aplicación del Reglamento y fija los principios que han de regir la provisión de puestos de trabajo (mérito, capacidad y antigüedad). Regula la plantilla orgánica, como expresión ordenada del conjunto de puestos de la Policía Foral de Navarra, y determina los requisitos que deben reunir los puestos de trabajo para que puedan someterse a los sistemas de provisión contemplados. Establece los sistemas de provisión de los puestos de trabajo (concurso, concurso específico o libre designación) y de redistribución, cuando las necesidades del servicio lo exijan. Fija el procedimiento de adscripción de los funcionarios provenientes de promociones de nuevo ingreso, y atribuye la competencia para la aprobación, tramitación y resolución de las convocatorias, y, en general, la provisión de puestos de trabajo, al titular del Departamento del que dependa el Cuerpo de la Policía Foral. Finalmente declara que la ocupación de un puesto de trabajo no constituye un derecho adquirido del funcionario. Enumera también los casos de cese en la adscripción y contiene un mandato a la Dirección General de Interior referido a la relación de puestos de trabajo vacantes.

El Capítulo II –provisión de puestos de trabajo mediante concurso, concurso específico o libre designación- consta, como hemos dicho anteriormente, de tres secciones. La primera regula las convocatorias para la provisión de los puestos de trabajo, el procedimiento para la formulación de

las solicitudes de participación, su tramitación y resolución. La segunda se ocupa de la provisión de los puestos de trabajo mediante concurso o concurso específico; y la tercera del procedimiento de libre designación, estableciendo que por el mismo se proveerán, entre funcionarios del Cuerpo de Policía Foral de Navarra, los puestos de trabajo de las categorías de oficial e inspector y todos aquellos respecto de los cuales así se determine en la plantilla orgánica, en atención a su carácter directivo, la naturaleza de sus funciones, o bien su especial responsabilidad.

En el capítulo III y último, dedicado a “otras formas de provisión”, se regula la redistribución de efectivos por necesidades del servicio; la adscripción provisional de los funcionarios que cesen en su puesto de trabajo por su supresión a través de la plantilla orgánica, renuncia, - si fuera aceptada por el órgano competente-, pase a la situación de segunda actividad, no poseer las condiciones psicofísicas necesarias para su desempeño y remoción, o cuando sean adscritos a un puesto de trabajo de libre designación interna, por no existir funcionarios suficientes. Finalmente se regula en dicho capítulo la reincorporación al servicio activo de los funcionarios que no tengan reserva del puesto de trabajo.

#### ***D) Observaciones al articulado***

Artículo 6. En su apartado 2 se establece “la provisión ... se efectuarán ...”. Debe decir se efectuará.

Artículo 13. En el apartado 4 del mismo se determina que “el Tribunal no podrá constituirse sin la asistencia de, al menos, la mayoría de sus miembros”. No se hace referencia, por tanto, al Presidente y Secretario, cuya asistencia resulta necesaria para la válida constitución de cualquiera de los órganos colegiados de las Administraciones Públicas. Por consiguiente se sugiere la siguiente redacción: “el Tribunal no podrá constituirse sin la asistencia del Presidente y Secretario, o, en su caso, de quienes les sustituyan, y de, al menos, la mayoría de sus miembros”.

Artículo 15. En su apartado 5 se señala que “En el supuesto de que en la convocatoria se establezca la realización de pruebas psicofísicas ... su

celebración se hará pública ... con una antelación mínima de cuarenta y ocho horas ...”. Se sugiere sustituir las cuarenta y ocho horas por dos días, por cuanto que el señalamiento de los plazos por horas se ha venido suprimiendo no sólo en las normas reguladoras del procedimiento administrativo sino en el conjunto del ordenamiento jurídico.

Otras disposiciones. No se plantea objeción alguna a las disposiciones adicionales y transitoria. Sin embargo, respecto de ésta, abundar en lo ya dicho: es propia del Decreto Foral que aprueba el Reglamento por lo que debería enmarcarse en aquél y no en éste.

### **III. CONCLUSIÓN**

El proyecto de Decreto Foral por el que se regula el Reglamento de provisión de puestos de trabajo del Cuerpo de la Policía Foral de Navarra, se ajusta al ordenamiento jurídico, excepción hecha de su artículo 13.4.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.