

Expediente: 25/2023

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

Dictamen: 32/2023, de 4 de septiembre

DICTAMEN

En Pamplona, a 4 de septiembre de 2023,

el Consejo de Navarra, integrado por don Alfredo Irujo Andueza, Presidente; don Hugo López López, Consejero-Secretario; doña María Ángeles Egusquiza Balmaseda, José Luis Goñi Sein y don José Iruretagoyena Aldaz, Consejera y Consejeros,

siendo ponente don José Iruretagoyena Aldaz,

emite por unanimidad el siguiente dictamen:

I. ANTECEDENTES

I.1. Formulación de la consulta

El día 29 de junio de 2023 tuvo entrada en el Consejo de Navarra 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 adelante, LFCN), se recaba la emisión de dictamen preceptivo sobre el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra.

I.2. Expediente del proyecto de Decreto Foral.

Del expediente remitido y de la documentación que se ha adjuntado resultan las siguientes actuaciones procedimentales:

1.- Por Orden Foral 141/2018, de 19 de noviembre, de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia se dio inicio al procedimiento

para la elaboración de un proyecto de Decreto Foral por el que se apruebe el Reglamento de jornadas y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, designando a la Dirección General de Interior como órgano responsable de su tramitación.

2.- De conformidad con lo previsto en la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en lo sucesivo, LPACAP) se publicó en el Portal del Gobierno Abierto, entre el 15 de febrero y el 8 de marzo de 2019, una consulta previa sobre el proyecto de Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra (en adelante, el Proyecto) indicando los problemas que la norma pretendía solucionar, la necesidad y oportunidad de su aprobación, los objetivos de la norma y las posibles soluciones y alternativas.

En concreto, se aludía a la excesiva rigidez de horarios y jornadas, a los desequilibrios retributivos de algunos puestos de trabajo y a la ineficacia en la gestión de los recursos humanos de algunas unidades; problemas que debían resolverse adaptando la normativa vigente al marco derivado de la aprobación de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra (en lo sucesivo, LFPN) garantizando un sistema de retribuciones presidido por los principios de proporcionalidad y jerarquía entre los distintos empleos, estableciendo medidas correctoras, fijando índices de proporcionalidad para que el total de las retribuciones por todos los conceptos guarde proporcionalidad entre las diferentes escalas, y estableciendo un régimen de horarios específicos en aquellas unidades operativas cuyo trabajo así lo requiera.

3.- El proceso de elaboración de la norma analizada ha sido objeto de un prolijo proceso de participación con los representantes legales de los empleados públicos. Así, el 23 de junio de 2020 se convocó la Mesa Sectorial de Policía Foral para tratar del desarrollo reglamentario de la LFPN, el estudio de valoración de los puestos de trabajo y otros aspectos, entre los que se incluía el estudio de posibles compensaciones económicas por pruebas físicas, adjuntando un borrador de Reglamento y concediendo un plazo de quince días para poder formular alegaciones al Proyecto.

En dicho trámite se formularon numerosas alegaciones por las Secciones Sindicales de Policía Foral de ELA, CCOO, por la Brigada de Protección Medioambiental de la Policía Foral, por la Brigada de Análisis e Investigación de la División de Información, UGT, Agrupación Profesional Policía Foral (APF), Agente 1º ..., Sindicato CSIF/SPF, Unidad de Protección de Autoridades, Grupo de Investigación Medioambiental (GRIM), Brigada de Inteligencia Artificial (BAI), Brigada Judicial Norte, Brigada de Desarrollo Tecnológico y Calidad, Brigada Criminalística de Campo, Grupo Formación-Galería de Tiro, y Grupo de Intervenciones Especiales.

4.- El 2 de marzo de 2021 se vuelve a convocar, con carácter urgente, la Mesa Sectorial de la Policía Foral para tratar la anulación judicial del Decreto Foral 76/2016, de 28 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de jornadas y retribuciones y seguir analizando el nuevo Reglamento en desarrollo de la LFPN. El 4 de noviembre de 2022 se convoca una nueva reunión de la Mesa Sectorial de la Policía Foral en la que se continúa estudiando el desarrollo reglamentario, analizando retribuciones, jornadas y horarios, incluyendo la regulación de las pruebas físicas, la bolsa de horas y retribuciones por trabajo nocturno, horas festivas y horas extraordinarias. El 12 de diciembre de 2022, se realiza una nueva convocatoria de la Mesa Sectorial de la Policía Foral con objeto de tratar, entre otros asuntos, la propuesta de Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones, dando lugar a un nuevo proceso de presentación de alegaciones. El 31 de enero de 2023 se celebra una nueva reunión para tratar de las alegaciones formuladas por los representantes sindicales. En la reunión de la Mesa Sectorial de 10 de febrero de 2023 se entrega copia del nuevo borrador de Reglamento, informando del claro incremento del complemento de puesto de trabajo, de las horas extraordinarias, de las retribuciones por trabajo en festivos y por la bolsa de horas, instando a los representantes sindicales para que reflexionen y comprendan que la propuesta, en algún aspecto, va más allá de lo establecido en la LFPN y que va a suponer un gran problema para defenderla frente al resto de la Administración, exponiendo a continuación los representantes sindicales sus opiniones. Finalmente, entre febrero y abril de 2023 se cierra el borrador del proyecto de Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía

Foral de Navarra y, en cumplimiento de lo establecido por el artículo 133.2 de la Ley Foral 11/2019, de 14 de marzo, de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y del Sector Público Institucional Foral, en relación con el artículo 21 de la Ley Foral 5/2018, de 17 de mayo, de Transparencia, Acceso a la Información y Buen Gobierno, el Proyecto se expuso a información pública, entre el 4 de abril y el 27 de abril de 2023, habiéndose formulado una aportación sobre el contenido de los artículos 5.4 y 16.2 del Proyecto.

5.- Igualmente, hay que indicar, que el 17 de febrero de 2023 se celebró una reunión de la Mesa General de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de la Administración de la Comunidad Foral y sus organismos autónomos en la que se abrió un nuevo proceso de alegaciones hasta el 10 de marzo. En dicho plazo, se formularon alegaciones por CCOO, UGT, LAB y AFAPNA, celebrándose una nueva reunión de la Mesa General el 14 de marzo para tratar sobre el contenido de las últimas alegaciones. Se procedió a la exposición pública del Proyecto del 4 al 27 de abril de 2023.

6.- Obran en el expediente administrativo tramitado los pertinentes informes de evaluación de impacto por razón de orientación sexual, expresión de género e identidad sexual o de género y de impacto por razón de género, así como las observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua; el informe de evaluación de impacto climático y el de observaciones del Servicio de Economía Circular y Cambio Climático del Departamento de Desarrollo Rural y Medio Ambiente. Igualmente, constan los pertinentes informes de Impacto sobre accesibilidad y discapacidad y el estudio de cargas administrativas.

7.- El Proyecto de Decreto Foral fue analizado, e informado favorablemente, por el Consejo de Policías de Navarra en la sesión celebrada el 20 de junio de 2023.

8.- La Directora del Servicio de Régimen Jurídico de Interior suscribe, con fecha 22 de mayo de 2023 las memorias justificativa, normativa y organizativa. La memoria justificativa, tras transcribir el artículo 57 de la

LFPN describiendo los posibles conceptos retributivos de los policías, refiere la disposición final primera de la citada Ley Foral que encomendaba al Gobierno de Navarra para que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la norma, se dictarían las disposiciones reglamentarias necesarias para su desarrollo, con especial mención al tema de jornadas, horarios y retribuciones. Continúa indicando que el objetivo fundamental de la norma es el de garantizar un sistema de retribuciones del personal de la Policía Foral de Navarra presidido por los principios de proporcionalidad y jerarquía, atendiendo a los distintos empleos y especialidades existentes; estableciendo las medidas correctoras y fijando los índices de proporcionalidad para que el total de la retribuciones percibidas guarden la debida proporción entre las distintas escalas; concretando los porcentajes que correspondan a las distintas retribuciones complementarias, así como su asignación a los distintos empleos y unidades que integran la Policía Foral de Navarra, estableciendo un régimen de horarios específicos en aquellas unidades operativas cuyo trabajo así lo requiriese. Por lo que se refiere a la jornada, se indica que el personal de la policía foral tendrá una jornada laboral, en cómputo anual, de 1592 horas de trabajo efectivo, por lo tanto, idéntica a la del resto del personal al servicio de las administraciones de la Comunidad Foral de Navarra, aplicándose una serie de reducciones horarias, que se especifican, según la distribución de jornadas y turnos de la unidad de adscripción del funcionario. Respecto al horario de trabajo, se señala que existirán tres tipos de horario: régimen de horario general, régimen de horario flexible y régimen de horario de cómputo en días, y que su asignación dependerá del tipo de servicio que cada unidad preste, regulando, igualmente, cuestiones relativas a descansos, cambios de turno y régimen de guardias localizadas. La memoria justificativa expone, de forma pormenorizada, el régimen de retribuciones que contempla el Reglamento, indicando que, junto con las retribuciones básicas, se regulan las complementarias propias del empleo policial.

La memoria normativa precisa que la modificación llevada a cabo en la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, mediante la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, supuso la incorporación a la legislación de Navarra de un pormenorizado régimen en materia de retribuciones de las

policías, adaptándolo a lo establecido con carácter general para el resto de funcionarios de la administración de la Comunidad Foral. La principal finalidad de dicha reforma legislativa fue disminuir las diferencias salariales existentes en el seno de la Policía Foral de Navarra, realizando una redistribución del montante total asignado a dicho cuerpo policial, sin que ello implicase aumento alguno de la masa salarial. También se aprovechó dicha norma para incorporar a la regulación de las jornadas de trabajo de la Policía Foral de Navarra las previsiones contenidas en la Directiva 2003/88/CE, del Parlamento Europeo y del Consejo, de 4 de noviembre, relativa a determinados aspectos de la ordenación del tiempo de trabajo, fundamentalmente, en lo referente al periodo mínimo de descanso diario y a la duración de las jornadas de trabajo. En ese marco legal se dictó el Decreto Foral 79/2016, de 28 de septiembre, por el que se aprobó el reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la policía foral de Navarra, norma que fue anulada por cuatro sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del TSJ Navarra. Simultáneamente, a la interposición de los recursos de casación estatal y foral, se aprobó la Ley Foral 23/2018, 19 de noviembre, de las Policías de Navarra que vino a establecer el nuevo esquema retributivo de la Policía de Navarra. Finalmente, los recursos de casación interpuestos fueron inadmitidos determinando la nulidad de pleno derecho del citado Decreto Foral 79/2016, por lo que, como fórmula para la continuidad del régimen retributivo de la policía se dictó la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, para la regulación de las jornadas, horarios y retribuciones de la policía foral, modificada posteriormente por la Ley Foral 7/2021, del 10 de mayo. Este régimen legal suponía el mantenimiento del régimen retributivo establecido por el Decreto Foral anulado, elevando el rango de la norma habilitante. Por ello, la Ley Foral contenía una disposición final única que, tras fijar su entrada en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Navarra, establecía una duración tasada de sus efectos «hasta la fecha de entrada en vigor de la nueva normativa que se apruebe en desarrollo de la regulación sobre jornadas y retribuciones de los miembros de la policía foral de Navarra recogida en la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las policías de Navarra, todo ello, sin perjuicio de la derogación expresa de la presente ley foral dado su carácter transitorio».

La memoria organizativa indica que no conlleva creación, modificación o supresión de unidades orgánicas, ni incremento ni disminución de plantilla orgánica, no obstante, se solicitó informe de la Dirección General de Función Pública, en cumplimiento de lo establecido en el Decreto Foral 30/2005, de 21 de febrero.

9.- El 9 de mayo de 2023 emite informe económico el Técnico de Administración Pública (Rama Económica) del Departamento de Presidencia, Igualdad, Función Pública e Interior, en el que expone los conceptos retributivos que varían y la estimación del gasto. En concreto, indica que la actualización del complemento de puesto de trabajo va a suponer un incremento aproximado de 2.457.000 €, el complemento de especial disponibilidad un incremento de 139.500 €, y el de jefatura de 86.500 €. Dentro de otras retribuciones, la compensación por horas extraordinarias va a conllevar un incremento de 372.500 €, la compensación por participar en dispositivos especiales con motivo de fiestas de las localidades 185.000 €, y la compensación por disponibilidad horaria que crea una bolsa de horas con posibilidad de realizar cambios de turno 1.948.000 €; cantidades a las que debe sumarse el incremento de cotizaciones a la Seguridad Social que se cuantifican en 1.360.000 €, por lo que se estima un incremento de gasto anual de 6.540.000 €.

Dado que durante este año debe aplicarse la retroactividad establecida en la disposición transitoria primera de la LFPN, que dispone sus efectos a 1 de enero de 2019, el informe atribuye un gasto de 4.090.000 € a los ejercicios de 2019, 2020, 2021 y 2022, ya que a la compensación por disponibilidad horaria no se le puede aplicar la retroactividad. En definitiva, el incremento para el año 2023 asciende a 22.909.000 € y a partir de 2024 se calcula un coste de 6.549.000 €, que se irá incrementando en función del porcentaje de subida salarial que se acuerde.

El informe indica las partidas presupuestarias a las que podría imputarse el incremento.

10.- El 12 de junio de 2023 suscribió un amplio informe la Directora General de Función Pública analizando el Proyecto y emitiendo una serie de

observaciones de interés. Así, con ocasión del análisis de las guardias localizadas, reguladas en el artículo 6, indicó que antes se preveía su compensación en tiempo y ahora se le otorga una compensación económica lo que, a juicio de la informante, constituye la creación de una nueva retribución que no se ajusta a lo dispuesto en el artículo 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, añadiendo que, el citado precepto, que lleva por título «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público», establece expresamente, en su apartado dos, lo siguiente: «Dos.1. En el año 2023, las retribuciones del personal al servicio del sector público, no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 % respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022, en términos de homogeneidad para los dos periodos de la comparación, tanto por lo que respecta a efectos de personal como a la antigüedad del mismo...»; precepto que, conforme al apartado Once, tiene carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13. y 156.1 de la Constitución.

Por su parte, la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, en su artículo 6, establece que, «con efectos a 1 de enero de 2023, la retribuciones del personal funcionario y estatutario al servicio de las administraciones públicas de Navarra, experimentarán el incremento máximo global establecido para 2023, en la legislación estatal para el personal de servicio del sector público, sin perjuicio, en su caso, de las adecuaciones retributivas necesarias para asegurar que las asignadas a cada puesto de trabajo, guarden relación procedente con el contenido de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo».

El informe continúa indicando que el incremento máximo global citado para el año 2023 fue efectivamente aprobado y aplicado a todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos mediante el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de febrero de 2023, por el que se incrementa el porcentaje equivalente al 2,5 % de la retribuciones establecidas para 2022, con efectos de 1 de enero de

2023 y, añade que: «La Administración de la Comunidad Foral de Navarra está vinculada en la fijación de las retribuciones de su personal por la normativa estatal dictada en el ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en esta materia, sin que pueda aprobar un incremento retributivo superior al autorizado en cada ejercicio por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado. Por ello, no solo la introducción de la retribución por la realización de guardias localizadas, sino todos los incrementos retributivos que se derivan de la regulación contenida en el Decreto Foral objeto de este informe, se oponen a lo establecido en el mencionado artículo 19 de La ley de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023».

El informe realiza observaciones críticas sobre la regulación, como horas extraordinarias festivas, de las que superen el calendario anual de 1592, sean realizadas o no en festivos; con la denominación, también como festivas, de las realizadas entre las 14:00 y las 24:00 de los días 24 y 31 de diciembre y 5 de enero, así como con las de los turnos de tarde de los sábados desde las 14:00 hasta las 24:00, por separarse de la regulación general establecida con carácter general en el Decreto Foral 225/2002, de 4 de noviembre, por el que se regulan las compensaciones económicas por trabajo a turnos, en horario nocturno y en día festivo, del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, no existiendo disposición específica en la LFPN que lo avale. Entiende que la LFPN no contiene regulación específica sobre la compensación por horas extraordinarias por lo que debe aplicarse, como establece su artículo 57.2, el régimen general de los funcionarios de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, por lo que la regulación diferente carece de amparo legal.

Entre otros aspectos, el informe analiza la regulación de las compensaciones por participación en dispositivos especiales, por disponibilidad horaria, por superación de pruebas físicas y la regulación de la «Bolsa de horas».

El informe profundiza en el estudio económico y lo rectifica elevando a 24.061.814 € el incremento de gasto que considera conllevará la aprobación

de la norma para el ejercicio de 2023, aplicando los efectos retroactivos a enero de 2019, y cifrando el incremento para años futuros en la cantidad de 6.878.022 €. Añade, que el Presupuesto no contempla crédito para afrontar el coste del desarrollo reglamentario, por lo que para su aprobación será necesario realizar modificaciones presupuestarias teniendo en cuenta que las partidas de retribución de personal de ejercicios anteriores y Seguridad Social son ampliables, y da pautas sobre quién es competente para efectuar esas posibles transferencias con arreglo a la regulación de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra y, en caso de no contar con disponibilidad presupuestaria que permita realizar tales transferencias, recuerda la posibilidad de acudir a la figura del suplemento de crédito con la regulación establecida en el artículo 48.1 de la citada Ley Foral.

El informe termina indicando que, por todo lo expuesto, no resulta posible emitir informe favorable al Proyecto.

11.- El 16 de junio de 2023 emite informe la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, en el que estudia los costes estimados derivados del Proyecto y señala que el presupuesto de gastos para 2023 no contempla crédito suficiente para afrontar el coste que supone su aplicación, y que el informe económico emitido por la Dirección General de Interior no propone fuentes de financiación para ese mayor gasto que, además, consolida ejecución del capítulo de gastos de personal para ejercicios futuros. El informe indica que, «en lo referente al cumplimiento de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera, en el informe que se emite desde el servicio de presupuestos y programación económica, que acompaña al último Estimador de reglas fiscales, se manifiesta que existe riesgo de desviación de la tasa de referencia del objetivo de déficit acordado para 2023 y se pone en conocimiento para que, tal y como se establece en el artículo 18 de la citada Ley Orgánica 2/2012, se ajuste el nivel de gasto para garantizar que al cierre del ejercicio no se incumplen los objetivos previstos». Por último, el informe hace referencia a las observaciones manifestadas por la Directora General de Función Pública en el sentido de que la Administración de la

Comunidad Foral de Navarra está vinculada en la fijación de las retribuciones de su personal por la normativa estatal dictada en ejercicio de la competencia exclusiva del estado en esa materia, sin que pueda aprobar un incremento superior al autorizado en cada ejercicio por la correspondiente Ley de Presupuestos Generales del Estado.

A la vista de todo ello, la Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, manifiesta que no puede emitir informe favorable al Proyecto.

12.- El 23 de junio de 2023 emite informe el Director General de Intervención en el que se hace referencia al informe de Función Pública poniendo de manifiesto carencias de amparo legal de algunos apartados del reglamento (apartado seis del artículo 11; regulación de horas extraordinarias), incluso contenidos contrarios a la Ley Foral 23/2018, que el reglamento desarrolla (tratamiento del tiempo dedicado al trámite judicial). Por otra parte, se remite al informe de la Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica que indica que el incremento de gasto que la norma conlleva carece de encaje en el presupuesto del ejercicio en curso y en las previsiones plurianuales actuales. A la vista de las cuestiones mencionadas, la Dirección General de Intervención indica que “cabe advertir que las deficiencias de amparo legal de algunos de los preceptos del reglamento que recoge el informe de la Dirección General de Función Pública perjudica la legalidad del marco regulador de las retribuciones y, por tanto, hacen cuestionar el derecho de sus perceptores. Por otra parte, y como paso previo necesario para la aprobación de la disposición que se propone, sería necesario habilitar la cobertura presupuestaria necesaria para atender las obligaciones económicas que se deriven de su aplicación y que deban imputarse al ejercicio en curso, pues es obligado advertir que la aprobación de una norma sin esa cobertura presupuestaria constituye un supuesto de nulidad de pleno derecho, según se recoge explícitamente en el artículo 39 de la vigente Ley Foral 13/2007, de 1 de abril, de Hacienda Pública de Navarra, con los efectos de exigencia de responsabilidades que dicho artículo indica”.

13.- El 26 de junio de 2023 es la Directora General de Interior la que emite informe analizando el procedimiento seguido en la tramitación y elaboración del Proyecto, haciendo referencia a las reuniones de la Mesa Sectorial de Policía Foral y los trámites de alegaciones, así como al resto de informes emitidos. El informe indica que la consulta a los distintos departamentos de la Administración de la Comunidad Foral y el examen de la Comisión de Coordinación se han omitido por razones de urgencia al amparo de lo previsto por el artículo 132.7 de la LFACFNSPIF y que el informe del Servicio de Secretariado y Acción Normativa del Gobierno de Navarra no se ha solicitado por esa misma razón y no ser legalmente preceptivo. No obstante, indica que el Proyecto fue informado por el Departamento de Economía y Hacienda y por la Dirección General de Función Pública.

A continuación, expone que a pesar de que la LFPN establecía el mandato normativo para el desarrollo reglamentario en materia de jornadas, horarios y retribuciones en el plazo de un año, plazo que finaba el 20 de noviembre de 2019, la situación sanitaria provocada por la pandemia y otras vicisitudes impidieron su tramitación en el plazo establecido, por lo que la actual solicitud de declaración del trámite de urgencia no se debe a una deficiente planificación administrativa y viene avalada por la necesidad de poner fin al régimen excepcional recogido en la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, para la regulación de las jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra que, en su disposición final única, ya establecía su vigencia tasada y la necesidad de estabilizar el esquema retributivo de este colectivo de forma adecuada y con vocación de permanencia, cerrando el ciclo de la retroactividad prevista en la disposición transitoria primera de la LFPN.

El informe reconoce que el gasto derivado de la aplicación del texto supone una superación del artículo 19. Dos, de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023, que establece con carácter general que las retribuciones del personal al servicio del sector público no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 por ciento, pero añade que, ese mismo precepto, en su punto siete,

admite la posibilidad de ampliación de los porcentajes citados, cuando indica que: «lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por la consecución de los objetivos fijados al mismo».

Por último, el informe justifica que no se ha solicitado la opinión de la Comisión de Coordinación de Policías Locales y de la Comisión Foral de Régimen Local por cuanto que el texto afecta exclusivamente a la Policía Foral de Navarra y no a las policías locales.

14.- El 27 de junio de 2023 es el Secretario General Técnico del Departamento quien emite informe al Proyecto, reiterando la necesidad y justificación de la norma, su objeto, en atención a ser un servicio esencial que debe prestarse las 24 horas de los 365 días del año, por lo que resulta necesario establecer sistemas específicos para cubrir servicios que permitan su prestación, sin perjuicio del cumplimiento de las normas sobre descansos, vacaciones, licencias o cualquier otra situación sobrevenida. Añade que dieciocho artículos se dedican al desarrollo de las retribuciones con especial incidencia en las complementarias. Se parte de un marco de complementos generales para todo el colectivo, el complemento específico que supone un 45 % del sueldo inicial del nivel que corresponde a todos los efectivos, incluyendo la denominada incompatibilidad policial y el porcentaje de especial riesgo de la profesión para, a continuación, regular diversos conceptos retributivos variables según el empleo, puesto o funciones que se desarrollen dentro de la organización policial (el complemento de puesto de trabajo, el de especial disponibilidad o el de jefatura). A todo ello se unen supuestos específicos de retribuciones propias del servicio policial o que, en este servicio, adquieren mayor relevancia, como puede ser la asistencia a trámites judiciales o el trabajo en operativos de fiestas patronales en distintas localidades, que han de ser cubiertas por personal con independencia de su adscripción geográfica ordinaria debido a la imposibilidad de cubrir los picos de actividad mediante la contratación de personal. Se regulan, además, condiciones de realidades instauradas en

regulaciones anteriores como la compensación por superación de pruebas físicas y otras novedosas como la denominada «bolsa de horas», instrumento de gestión del servicio del que podrán hacer uso, de forma voluntaria, aquellos efectivos que cumplan los requisitos que se establecen.

El informe, tras referirse al contenido de las disposiciones adicionales, transitorias y finales y a los Anexos del texto, repasa el procedimiento seguido en la elaboración de la norma, señalando que ha sido el correcto y, en cuanto a la adecuación de la norma al ordenamiento jurídico indica que «se tenga en cuenta las consideraciones contenidas en los informes de la Dirección General de Función Pública, de la Dirección General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica y de la Intervención General que constan en el expediente, contestadas parcialmente en el informe propuesta de la Dirección General de Interior».

15.- El Gobierno de Navarra, en sesión celebrada el 28 de junio de 2023, adoptó el Acuerdo de tomar en consideración el proyecto de Decreto Foral por el que se aprueba el Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra a efectos de la emisión del preceptivo dictamen del Consejo de Navarra, solicitando que, atendiendo a la urgencia justificada del expediente, dicho informe se realice con la reducción del plazo previsto en la LFCN.

I.3. El proyecto de Decreto Foral

El Decreto Foral sometido a consulta consta de un preámbulo, a modo de exposición de motivos, un artículo único, por el que se aprueba el Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, una disposición adicional sobre actualización de los porcentajes del complemento de puesto de trabajo, una disposición transitoria sobre opciones de compensación de las pruebas físicas y una disposición final que regula su entrada en vigor.

El preámbulo indica que, al amparo de la reforma efectuada por la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, en la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, se dictó el Decreto Foral 79/2016, de 28 de septiembre,

por el que se aprobó el reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra. El citado reglamento, que intentaba una disminución de las diferencias salariales instaladas entre empleos de la policía foral mediante el reparto de la masa salarial correspondiente a la organización policial, fue posteriormente declarado nulo por sentencias de la Sala de lo Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra. Simultáneamente, se aprobó la Ley Foral 23/2018, texto legal que establecía un nuevo marco retributivo para la policía foral y que, además, exigía la elaboración de un nuevo estudio de valoración de puestos de trabajo que sirviese de base para su desarrollo. La disposición final primera de dicha Ley Foral estableció que, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la ley, el Gobierno de Navarra debía dictar las disposiciones necesarias para su desarrollo reglamentario, en particular, las referidas a las materias de formación, provisión de puestos de trabajo, segunda actividad, y jornadas, horarios y retribuciones del personal de la policía foral, desarrollo que, en esta materia, debería cumplir con lo establecido en la disposición adicional sexta de la misma ley sobre mantenimiento y recuperación de las condiciones salariales del personal de la policía foral. Finalizados los procedimientos judiciales de casación, y sin haberse producido el desarrollo reglamentario ordenado legalmente, el sistema retributivo de la Policía Foral se articuló mediante la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, texto legal que preveía su vigencia limitada en el tiempo hasta la fecha de entrada en vigor de la nueva normativa que se aprobara en desarrollo de la regulación establecida en la LFPN.

El presente reglamento, partiendo de la aplicación de las disposiciones comunes a todo el personal del servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, como puede ser la fijación de la jornada laboral, regula todas aquellas especificidades propias de la prestación del servicio público policial. Se articulan hasta tres tipos diferenciados de horarios de acuerdo a las distintas funciones atribuidas a las unidades de policía. Tanto en el apartado de jornadas, como de horarios, se parte de un servicio esencial que debe prestarse los 365 días al año durante las 24 horas del día, por lo que se establecen sistemas específicos para cubrir servicios mediante llamamientos u otras figuras que permitan la prestación

continua de aquel, sin perjuicio del cumplimiento de las normas de descanso del personal y de la garantía de los periodos vacacionales.

Por lo que se refiere al régimen retributivo, este se establece en dieciocho artículos, desarrollando los parámetros fijados en el artículo 57 y siguientes de la Ley Foral, con especial regulación de las retribuciones complementarias propias de este tipo de organización. Se parte de un marco de complementos generales para todo el colectivo, el complemento específico, que supone el 45 % del sueldo inicial del nivel y que corresponde a todos los efectivos, incluyendo la denominada incompatibilidad policial y el porcentaje de especial riesgo en la profesión para, a continuación, regular diversos conceptos retributivos variables según el empleo, puesto o funciones que se desarrollen dentro de la organización policial (complemento de puesto de trabajo, de especial disponibilidad o de jefatura) y, a todo ello, se añaden supuestos especiales como pueden ser la asistencia a trámites judiciales o el trabajo en operativos de fiestas patronales. Se regulan, además, condiciones de realidades ya instauradas como son la compensación por superación de pruebas físicas y la novedosa «bolsa de horas».

Por lo que al Reglamento se refiere lo conforman treinta y un artículos, estructurados en cinco capítulos. El capítulo I, artículo 1, regula el objeto de la norma; el capítulo II, artículos 2 a 12, ambos incluidos, se dedica a la regulación de la jornadas y horarios; el capítulo III, artículos 13 a 20, dedicado a la regulación de las retribuciones de los policías forales; en el capítulo IV, artículos 21 a 26, se regula la compensación por disponibilidad horaria y, en el capítulo V, artículos 27 a 31, la compensación por superación de pruebas físicas. El Reglamento incluye cinco Anexos dedicados a la regulación de las retribuciones económicas de las guardias localizadas (Anexo 1), a la determinación de las Unidades de la Policía Foral a las que le será de aplicación el régimen del horario flexible(Anexo 2), al Estudio de puestos de trabajo: Manual de valoración y puntuaciones resultantes (Anexo 3), a la concreción de los Empleos y Unidades con funciones específicas de Policía Foral a las que será de aplicación el

complemento de especial disponibilidad (Anexo 4), y la regulación de la compensación en descanso de las horas extraordinarias (Anexo 5).

Su análisis y valoración jurídica se realizará posteriormente.

II. CONSIDERACIONES JURÍDICAS

II. 1. Carácter preceptivo del dictamen

El Proyecto sometido a dictamen se dicta en ejecución y desarrollo de la LFPN que, en su artículo 54, regula la jornada y horarios de las Policías de Navarra, precisando, su apartado 3, que reglamentariamente se establecerán regímenes horarios específicos en aquellas unidades operativas cuyo trabajo así lo requiera, atendiendo a las necesidades de flexibilidad y disponibilidad. Por su parte, el artículo 57 establece el nuevo marco retributivo de las Policías de Navarra, precisando su artículo 65 que el desarrollo de las retribuciones complementarias enumeradas en los artículos anteriores, así como su asignación a los distintos empleos y unidades que integran la Policía Foral de Navarra se llevará a cabo reglamentariamente. Del mismo modo, la disposición final primera de la LFPN, sobre desarrollo reglamentario, establece que dentro del plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley Foral el Gobierno de Navarra dictará las disposiciones necesarias para su desarrollo reglamentario, en particular las referidas a las materias de formación, provisión de puestos de trabajo, segunda actividad, y jornadas, horarios y retribuciones del personal de la Policía Foral de Navarra.

En consecuencia, el presente dictamen tiene carácter preceptivo de conformidad con lo establecido en el artículo 14.1.g) de la LFCN, al tratarse de una norma reglamentaria que desarrolla las previsiones establecidas en la LFPN y, además, el dictamen se emite con el carácter de urgente con el que ha sido solicitado, en el menor tiempo posible en atención a la complejidad de la norma y a la disponibilidad y medios personales con los que cuenta este Consejo de Navarra.

II.2. Tramitación del proyecto de Decreto Foral

La LFACFNSPIF regula en sus artículos 132 y 133 el procedimiento de elaboración de las disposiciones reglamentarias en el ámbito foral navarro. De acuerdo con su artículo 132.2, el ejercicio de la potestad reglamentaria debe realizarse de forma motivada, en su preámbulo o por referencia a los informes que sustentan la disposición general. En el presente caso, el proyecto de Decreto Foral dispone de la justificación legalmente requerida, tanto en su preámbulo, como en las distintas memorias e informes incorporados al expediente.

Conforme se dispone en LPACAP y LFACFNSPIF, la norma proyectada se inició por Orden Foral 141/2018, de 22 de noviembre de la Consejera de Presidencia, Función Pública, Interior y Justicia, designando como órgano encargado de su elaboración y tramitación a la Dirección General de Interior.

La consulta previa se efectuó en el Portal del Gobierno Abierto de la Comunidad Foral de Navarra, del 15 de febrero al 8 de marzo de 2019, sin que se recibieran sugerencias. Posteriormente, tras su elaboración, se procedió a la exposición pública del Proyecto del 4 al 27 de abril de 2023. El Proyecto ha sido objeto de un largo y amplio proceso de negociación y participación de los representantes sindicales de los interesados, siendo tratado en las reuniones de la Mesa Sectorial de Policía Foral de Navarra celebradas el 18 de junio de 2020, 2 de marzo de 2021, 4 de noviembre y 12 de diciembre de 2022 y 31 de enero y 10 de febrero de 2023. También se analizó el Proyecto en la Mesa de Negociación del personal funcionario y estatutario al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, en sesión celebrada el 17 de febrero de 2023.

Acompañan al Proyecto las memorias justificativa, normativa, organizativa, económica que motivan su conveniencia y necesidad.

Igualmente, se hallan incorporados al expediente los informes de impacto sobre accesibilidad y discapacidad, de impacto por razón de género, el de observaciones del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua, relativo al informe de

impacto de género, el de evaluación del impacto climático, el de impacto por razón de la orientación sexual, expresión de género e identidad sexual y el de observaciones sobre éste del Instituto Navarro para la Igualdad/Nafarroako Berdintasunerako Institutua. El Proyecto fue informado favorablemente por el Consejo de Policías de Navarra en sesión celebrada el 20 de junio de 2023. Por las razones de urgencia alegadas en el expediente, el Proyecto no se remitió al resto de departamentos de la Administración de la Comunidad Foral, aunque se emitieron informes por la Dirección General de Función Pública, por la Dirección General de Presupuesto, Patrimonio y Política Económica y por el Director General de Intervención.

Se cuenta con informes finales de la Directora General de Interior y de la Secretaría General Técnica del Departamento en los que se analiza el marco normativo y competencial, el contenido de la norma y el procedimiento seguido para su tramitación. No se ha solicitado informe del Servicio de Secretariado del Gobierno y Acción Normativa por no ser legalmente preceptivo, y tampoco el Proyecto fue tratado en la Comisión de Coordinación ya que, por las razones de urgencia alegadas, de conformidad con lo establecido por el artículo 132.7 de la LFACFSPIF, tal trámite tampoco resulta preceptivo.

A la vista de lo expuesto, puede considerarse que el procedimiento seguido en la tramitación y elaboración de la norma se ajusta sustancialmente a lo legalmente establecido.

II.3. Análisis del marco normativo al que debe adaptarse el Proyecto y de la competencia de la Comunidad Foral de Navarra en la materia objeto de regulación

El artículo 149.1.29. 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 por las 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 contenía 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 15/2015, de 10 de abril, 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”.

En desarrollo de las previsiones de la Ley Foral 15/2015, se dictó el Decreto Foral 79/2016, de 28 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, norma que fue anulada por sentencias de la Sala de lo

Contencioso Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Navarra dictadas durante el año 2018.

Simultáneamente, se aprobó la LFPN, texto legal que establece un nuevo marco normativo y que exige la realización de un estudio de valoración de los puestos de trabajo de la Policía Foral que sirva para efectuar el desarrollo reglamentario y establecer las retribuciones complementarias de los diferentes empleos y unidades; desarrollo reglamentario que, conforme a lo dispuesto en la disposición final primera, debería realizarse en el plazo de un año a partir de la entrada en vigor de la LFPN.

Ante la inadmisión de los recursos de casación contra las sentencias del Tribunal Superior de Justicia de Navarra que determinaban la nulidad del Decreto Foral 79/2016 y la no aprobación del desarrollo reglamentario de la LFPN, se aprobó, con vocación de vigencia temporal, la Ley Foral 3/2021, de 26 de marzo, para la regulación de las jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral, norma que, conforme a lo establecido por su disposición final única, tendría vigencia hasta la fecha de entrada en vigor de la nueva normativa que se apruebe en desarrollo de la regulación sobre jornadas y retribuciones de los miembros de la Policía Foral de Navarra recogida en la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las policías de Navarra, todo ello sin perjuicio de la derogación expresa de la presente Ley Foral dado su carácter transitorio.

Antes de analizar el contenido de la norma objeto de dictamen interesa referenciar la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la distribución de competencias en materia de función pública y seguridad ciudadana entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, expuesta en la STC 154/2017, de 21 de diciembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 6972-2015, Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto de diversos preceptos 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 y en la STC 178/2019, de 18 de diciembre, recaída en el recurso de inconstitucionalidad 4956-2019, Interpuesto por el presidente del Gobierno en relación con diversos preceptos de la Ley Foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las policías de

Navarra, remitiéndose en esta última a los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la sentencia anterior.

Dice el Tribunal Constitucional que:

«4. Delimitadas con carácter general las materias en las que se insertan las cuestiones controvertidas en este proceso constitucional hemos de precisar los títulos competenciales que asisten a las partes. En estas materias, el Estado ostenta ex artículo 149.1.18 y 29 CE, respectivamente, competencias sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y competencia exclusiva en materia de seguridad pública “sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica”. Las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en las referidas materias están previstas, a su vez, en los artículos 49.1 b) y 51 LORAFNA.

Por su parte, la disposición adicional primera CE establece: “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”. Como afirmamos en SSTC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3, y 159/1993, de 6 de mayo, FJ 6, con remisión a la doctrina de la STC 76/1988, de 26 de abril, “de la disposición adicional primera CE se deriva que el amparo y respeto por parte de la Constitución de los derechos históricos de los territorios forales no puede estimarse como una garantía de toda competencia que legítimamente quepa calificar de histórica”. En el caso de Navarra, esa actualización de los derechos históricos se ha llevado a cabo por la LORAFNA, a la que hemos calificado como “la norma institucional básica de la Comunidad Foral de Navarra” equivalente a un Estatuto de Autonomía (por todas, STC 173/2014, de 23 de octubre, FJ 3).

5. Comenzando con la exposición del régimen de distribución de competencias en materia de función pública, al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el artículo 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las corporaciones locales. Además, “en relación con el contenido de la expresión ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’, empleada por los artículos 103.3 y 149.1.18 CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales,

“que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas” (por todas, STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8).

Por su parte, en cuanto a las competencias de la Comunidad Foral de Navarra en esta materia, en las SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, FFJJ 3 y 4, y 111/2014, de 26 de junio, FJ 2, nos pronunciamos acerca de la singularidad que presenta dicha Comunidad Foral, al ser el artículo 49.1 b) LORAFNA manifestación del reconocimiento y actualización de un derecho histórico: “[l]a competencia atribuida por el artículo 49.1 b) LORAFNA, incluirá, por tanto, las competencias que sobre el régimen estatutario de los funcionarios ejercía Navarra en el momento de la promulgación de la LORAFNA [artículo 39.1, a)], teniendo, sin embargo, como límites, en primer lugar, el que las mismas no afecten a las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional (artículos 2.2 y 3.1 LORAFNA) y, en segundo lugar, el respeto de ‘los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos’ [artículo 49.1 b) LORAFNA]”. Este régimen singular alcanza tanto a los funcionarios propios de la Administración Foral como a los de la Administración Local en Navarra, y sobre él despliegan efecto limitativo “no todas las previsiones de la legislación estatal básica relativas al régimen estatutario de los funcionarios públicos ... sino sólo aquellas, justamente, que se refieran a ‘derechos y obligaciones esenciales’. Derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios que, por lo demás, aun cuando su determinación concreta deba quedar remitida al análisis particularizado de las normas que los prevean, nos sitúan, en principio, ante aquellas situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los funcionarios, que conforman la sustancia misma de ese régimen y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto”.

6. En cuanto a la delimitación de competencias en materia de seguridad pública, el artículo 149.1.29 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 que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

A su vez, el artículo 51 LORAFNA establece que “1. 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. Corresponde igualmente a la Comunidad Foral la coordinación de las policías locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles. 2. Navarra podrá ampliar los fines y servicios de la Policía Foral, en el marco de lo establecido en la correspondiente Ley Orgánica. A fin de coordinar la actuación de la Policía Foral y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, se establecerá, en su caso, una Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes de la Diputación Foral y del Gobierno de la Nación». La precisión del alcance de las competencias de la Comunidad Foral en esta materia habrá de determinarse conforme a la Ley Orgánica de reintegración y mejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA) y a la Ley Orgánica de las fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS) –en el mismo sentido, STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3–, cuya disposición final tercera establece su aplicación a la Comunidad Foral de Navarra, en los términos que a continuación explicitaremos.

En efecto, la LOFCS es una norma integrante del bloque de constitucionalidad en esta materia, de suerte que ha de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad con el bloque de constitucionalidad de los preceptos impugnados [art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTCC)], conforme a reiterada doctrina constitucional (STC 172/2013, FJ 2 y las allí citadas). En el artículo primero de dicha Ley, tras señalar que la “seguridad pública es competencia exclusiva del Estado”, se declara que “las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta ley”. A su vez, la disposición final tercera. 1 LOFCS determina 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”. El apartado segundo de dicha disposición final dispone que “no obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Foral, los artículos 5, 6, 7, 8, 43 y 46 de esta Ley, sin perjuicio de las competencias que corresponden a Navarra en materia de regulación del régimen de Policía, en virtud de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto; asimismo, y de conformidad con el artículo 51.2 de la citada Ley Orgánica, podrán aplicarse los artículos 38 y 39 de esta Ley si así se establece en la normativa propia de la Comunidad Foral de Navarra” Finalmente, la referida disposición señala, en su apartado tercero, que “la coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Foral de Navarra se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo previsto por el artículo 51.2 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral”. Debe advertirse

que la disposición final tercera LOFCS, reiterando la propia dicción del artículo 51 LORAFNA, alude a la materia del “régimen de la Policía Foral” y no, en un sentido más amplio, a la seguridad pública a la que se refiere el artículo 149.1.29 CE, lo que no es indiferente desde la perspectiva competencial (en el mismo sentido, STC 86/2014, de 29 de mayo, FJ 3).

En la STC 86/2014, FJ 4, hicimos mención de los aspectos más relevantes de la doctrina constitucional en materia de seguridad pública. A la vista de lo en ella recogido podemos reiterar ahora que la materia seguridad pública, según ha afirmado en varias ocasiones este Tribunal (SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3, y 154/2005, FJ 5, entre otras), hace referencia a una actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadanos. Esta protección se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 5), pero también hemos precisado asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la “Policía de seguridad”, es decir, de las funciones propias de las fuerzas y cuerpos de seguridad. Así, tenemos declarado (STC 154/2005, FJ 5) que “no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8)”. Dicho, en otros términos, no es posible realizar “una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada policía de seguridad” (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6), ya que “la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública” (STC 175/1999, FJ 7).

Es doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía. Han de incardinarse en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que dispongan de policía de seguridad propia todas aquellas facultades que, bien por su especificidad o bien por inherencia o complementariedad, sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de

seguridad. Por el contrario, corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas en materia de seguridad pública, que no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el artículo 104.2 CE. (...)

En la competencia sobre la policía foral han de entenderse comprendidas competencias orgánicas y funcionales sobre la propia policía y potestades administrativas inherentes o complementarias de la estrictamente policial (en el mismo sentido, STC 86/2014, FJ 4, respecto a la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en esta materia)».

A la vista de lo expuesto, resulta evidente la competencia de la Comunidad Foral de Navarra para regular la materia de jornadas, horarios y régimen retributivo de la Policía Foral de Navarra, materia que en ningún momento ha sido cuestionada por el Gobierno de la Nación a la hora de plantear algunas cuestiones de inconstitucionalidad frente a la regulación contenida en las leyes forales de Policía de Navarra.

II.4. Sobre la adecuación jurídica del contenido normativo 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 jornadas, horarios y retribuciones, poniendo fin a la situación de transitoriedad que se derivaba de la vigencia de la Ley Foral 3/2021, ante la declaración de nulidad del Decreto Foral 79/2016, de 28 de septiembre que, en desarrollo de la Ley Foral 15/2015, de 10 de abril, regulaba esa materia.

Con la presente norma se pretende establecer de una forma sistemática la regulación completa en estas materias aplicando el nuevo

régimen retributivo con carácter retroactivo y con efectos a 1 de enero de 2019, tal y como establece la disposición transitoria primera de la LFPN.

Por lo tanto, la propuesta normativa se encuentra plenamente motivada y justificada en cuanto a la necesidad de su elaboración y tramitación.

B) Consideraciones sobre la posibilidad legal de incremento de las retribuciones de la Policía Foral de Navarra por encima de las previsiones contenidas en la Ley General de Presupuestos del Estado y sobre la aprobación de la norma sin previa consignación presupuestaria del incremento del gasto que conlleva.

Tal y como ha quedado expuesto en los antecedentes del presente dictamen, durante su elaboración y tramitación se han emitido una serie de informes en los que se cuestiona la posibilidad de aprobación de la propuesta normativa por cuanto puede conllevar una serie de incrementos retributivos que incumplen lo previsto en el artículo 19 de la Ley 31/2022, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2023. Especialmente, el informe de la Directora General de Función Pública, al que se remiten los informes de la Directora General de Presupuestos, Patrimonio y Política Económica, así como el del Director General de Intervención e, incluso, el de la Secretaría General Técnica del Departamento, considera que el artículo 19 de la citada Ley de Presupuestos, que lleva por título «Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica en materia de gastos de personal al servicio del sector público», establece, en su apartado dos.1, que «En el año 2023, las retribuciones del personal al servicio del sector público, no podrán experimentar un incremento global superior al 2,5 % respecto a las vigentes a 31 de diciembre de 2022, en términos de homogeneidad para los dos periodos de comparación, tanto por lo que respecta a efectivos de personal como a la antigüedad del mismo...», precisando, su apartado once, que ese precepto tiene «carácter básico y se dicta al amparo de los artículos 149.1.13 y 156.1 de la Constitución». Y, por lo que se refiere a la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, en su artículo 6, se establece que «las retribuciones del personal, funcionario y estatutario al servicio de las administraciones

públicas de Navarra, experimentarán el incremento máximo global establecido para 2023, en la legislación estatal para el personal al servicio del sector público, sin perjuicio, en su caso, de las adecuaciones retributivas necesarias para asegurar que las asignadas a cada puesto de trabajo, guardan relación procedente con el contenido de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad del mismo».

A juicio de la Directora General de Función Pública el incremento máximo global citado para el año 2023 ya fue efectivamente aprobado y aplicado a todo el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos mediante el Acuerdo del Gobierno de Navarra de 22 de febrero de 2023, por el que se incrementa al personal de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos, el porcentaje equivalente al 2,5 % de las retribuciones establecidas para 2022, con efectos del 1 de enero de 2023 y, dado que la Administración de la Comunidad Foral de Navarra se encuentra vinculada en la fijación de las retribuciones de su personal por la normativa estatal dictada en ejercicio de la competencia exclusiva del Estado en esta materia, no solo la introducción de nuevos conceptos retributivos, sino todos los incrementos retributivos que se derivan de la regulación del Proyecto serían contrarios a lo establecido por la legislación estatal.

Antes de seguir en el análisis de esta problemática, conviene recordar la posición del Tribunal Constitucional sobre esta cuestión en relación con las competencias de Navarra en materia de régimen jurídico de su personal. En la Sentencia 94/2015, de 14 de mayo de 2015, Recurso de inconstitucionalidad 4834-2013, Interpuesto por el Presidente del Gobierno respecto del artículo único de la Ley Foral 25/2013, de 2 de julio, por la que se modifica la Ley Foral 28/2012, de 28 de diciembre, por la que se crea, con efectos para el año 2012, un complemento personal transitorio por pérdida de poder adquisitivo, el Tribunal Constitucional reiteró que:

«esta regulación no se incardina en materia de función pública y que la regulación estatal se aplica a la Comunidad Foral de Navarra en los mismos términos que al resto de las Comunidades Autónomas. Así, nuestra doctrina no encuadra las medidas de contención de gastos de personal en el marco de las competencias en materia de “funcionarios públicos” [arts. 149.1.18 CE y 49.1 b) de la Ley Orgánica de

reintegración y amejoramiento del régimen foral de Navarra (LORAFNA)], sino que las sitúa bajo el de las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica del art. 149.1.13 CE, como ya hemos señalado. Y ello por dos motivos principales, ya indicados en la temprana STC 63/1986, de 21 de mayo, FJ 11, y reiterados luego en múltiples ocasiones (en particular, para el caso concreto de Navarra, en las SSTC 148/2006, de 11 de mayo, FJ 6, 195/2006, de 22 de junio, FJ 6, y 297/2006, de 11 de octubre, FJ 5).

Decíamos en la primera de esas Sentencias referidas al caso concreto de Navarra que «la cuantificación y la limitación de las retribuciones del personal al servicio de las Administraciones públicas no se integran, desde un punto de vista material, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos ..., en primer lugar, porque dichas retribuciones, no sólo alcanzan a los funcionarios públicos, sino también a todo el personal al servicio del sector público; y, en segundo término, porque su carácter coyuntural y su eficacia limitada en el tiempo impiden integrarlas en la relación de servicio que delimita dicho régimen estatutario. Todo ello nos ha llevado a limitar la competencia estatal básica reconocida en el art. 149.1.18 CE a la definición de los diversos conceptos retributivos de los funcionarios públicos» (STC 148/2006, FJ 6).

A su vez, en la última de las Sentencias citadas recopilábamos lo dicho en las demás para concluir, resumidamente, lo siguiente: «[b]asta remitirse, asimismo, a los fundamentos jurídicos 5, 6, 7 y 8 de la STC 148/2006, de 11 de mayo (a los que también se remite expresamente la STC 195/2006, de 22 de junio, en su FJ 6), para rechazar las alegaciones de los representantes forales en relación con una vinculación menos intensa de la Comunidad de Navarra a los límites retributivos establecidos por el legislador estatal. Aunque es esta una cuestión que ha centrado en gran medida el debate entre las partes, en dichos fundamentos jurídicos concluimos que ni los derechos históricos invocados por los representantes forales, ni los arts. 49.1b), 45 y 64 LORAFNA, ni el hecho de haber suscrito con la Administración central un escenario de consolidación presupuestaria permiten flexibilizar la vinculación de la Comunidad Foral de Navarra a dichos límites básicos» (STC 297/2006, FJ 5)».

En definitiva, resulta indiscutible la vinculación de Navarra al cumplimiento de las medidas establecidas en la legislación estatal sobre incrementos máximos de las retribuciones del personal al servicio del sector público al incardinarse en materia de bases y coordinación de planificación general de la actividad económica.

Ahora bien, como indica el informe respuesta de la Directora General de Interior, el artículo 19 de la Ley de Presupuestos estatal para 2023, contiene un punto Siete, precisando que: «Lo dispuesto en los apartados anteriores debe entenderse sin perjuicio de las adecuaciones retributivas que, con carácter singular y excepcional, resulten imprescindibles por el contenido de los puestos de trabajo, por la variación del número de efectivos asignados a cada programa o por el grado de consecución de los objetivos fijados al mismo».

Como puede observarse, el precepto abre la puerta a que, con carácter singular y excepcional, pueda, en determinados casos, superarse ese incremento retributivo establecido con carácter general, quedando circunscrito a una serie de supuestos tasados y con carácter restrictivo.

Nuestra Ley Foral 35/2022, de Presupuestos contiene una redacción no idéntica, como ya hemos señalado, en la que desaparecen las referencias explícitas al carácter singular y excepcional y posibilita, en su caso, incrementos retributivos para asegurar que las retribuciones asignadas a cada puesto de trabajo guarden relación con el contenido de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad.

Lo primero que hay que indicar es que la regulación contenida en dicha Ley Foral de Presupuestos de Navarra no ha sido cuestionada por el Estado, ni contra ella se ha interpuesto recurso alguno de inconstitucionalidad lo que, a priori, determina la adecuación jurídica de la norma y su vigencia y aplicabilidad. Por tanto, desde este punto de vista, no puede negarse la habilitación de la Ley Foral 35/2022 para posibilitar que las retribuciones complementarias de los policías forales de Navarra, en desarrollo de las previsiones contenidas en la LFPN, puedan adecuarse en atención a las exigencias de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, peligrosidad o penosidad, y que, esa adecuación, pueda conllevar un incremento superior al del 2,5 %, establecido con carácter general, conforme al resultado del estudio de valoración de los puestos de trabajo realizado.

Esta habilitación podría justificar el incremento de retribuciones resultante de la atribución de los nuevos complementos retributivos por puesto de trabajo, especial disponibilidad y jefatura.

Por otra parte, tal y como igualmente apuntan los informes obrantes en el expediente, en el momento actual el Presupuesto de gastos de 2023 no contempla crédito suficiente para afrontar el coste del desarrollo reglamentario que se informa y que, además, consolida ejecución del capítulo de gastos de personal para ejercicios futuros, por lo que mientras no se habiliten las modificaciones presupuestarias necesarias, bien mediante transferencias, bien mediante aprobación de suplemento de crédito, con las formalidades legales necesarias, el Proyecto no puede aprobarse ya que, como indica el informe del Director General de Intervención, ello podría conllevar vicio de nulidad de pleno derecho por aplicación de lo establecido en el artículo 39 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra, que no permite aprobar disposiciones reglamentarias que conlleven compromisos de gasto por cuantía superior al importe de los créditos que figuren en el correspondiente estado de gastos.

A este respecto, conviene recordar que el proyecto de Decreto Foral viene exigido por la propia LFPN que ordena al Gobierno de Navarra la elaboración de un estudio valoración de puestos de trabajo con base en el cual dictar las disposiciones necesarias para el desarrollo reglamentario de, entre otros aspectos, las retribuciones del personal de la Policía Foral de Navarra. Lo cual afecta a una partida presupuestaria que tiene la condición de crédito ampliable. En efecto, tal y como advierte el artículo 5 de la Ley Foral 35/2022, de 28 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2023, tienen la consideración de ampliables para el ejercicio 2023 los créditos referidos en las letras a) a g) del apartado 1 del artículo 47 de la Ley Foral 13/2007, de 4 de abril, de la Hacienda Pública de Navarra. Por su parte, el artículo 47 de la referida Ley 13/2007, de 4 de abril, señala que, no obstante lo dispuesto en los artículo 38 y 39, tendrán la consideración de ampliables, hasta el límite de las obligaciones que se reconozcan o prevean reconocer, entre otros, los destinados al pago de

retribuciones, cotizaciones a la Seguridad Social y demás prestaciones legalmente establecidas, en cuanto precisen ser incrementados para atender las obligaciones derivadas de los aumentos salariales aprobados en convenios colectivos o en normas de rango legal. De modo que, como también advierte en su informe de 12 de junio de 2023 la Directora General de Función Pública, el aumento en las retribuciones previsto en el Proyecto afectará a un crédito que tiene la condición de ampliable y, por lo tanto, no limitativo, a diferencia de los créditos limitativos que constituyen el supuesto normal. La condición excepcional de crédito no limitativo que tienen los créditos ampliables determina que las obligaciones legales y las contraídas por la Administración con cargo a los mismos no se vean afectadas en su validez por la inexistencia de crédito; pues su especial condición radica, precisamente, en que podrá ser incrementada su cuantía hasta el importe que alcancen las respectivas obligaciones. Y en cuanto a la forma en que deba dotarse la ampliación del crédito, cabe recordar también que el apartado 3 del referido artículo 47, tras advertir que la referida ampliación debe ser autorizada por el Consejero de Economía y Hacienda, señala que ha de financiarse con cargo a otros créditos disponibles en cualquier programa de gastos de los presupuestos –con excepción de los mencionados en el apartado 2 del artículo 50- o con cargo a mayores ingresos reales o previsibles en el mismo ejercicio económico, con cargo a la aplicación del remanente de tesorería que esté afectado a la realización del gasto que lo origine o con cargo al remanente de tesorería para gastos generales cuando sea positivo. Previendo, finalmente, que cuando la ampliación deba ser financiada con cargo a un departamento distinto del que formula la solicitud, requerirá la aprobación del Gobierno de Navarra a propuesta del Consejero de Economía y Hacienda. Todo ello, en el marco de lo establecido en el artículo 7.3 de la Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera, a cuyo tenor «las disposiciones legales y reglamentarias, en su fase de elaboración y aprobación, los actos administrativos, los contratos y los convenios de colaboración, así como cualquier otra actuación de los sujetos incluidos en el ámbito de aplicación de esta Ley que afecten a los gastos o ingresos públicos presentes o futuros, deberán valorar sus repercusiones y efectos, y

supeditarse de forma estricta al cumplimiento de las exigencias de los principios de estabilidad presupuestaria y sostenibilidad financiera».

C) Análisis del articulado del Proyecto

Como ya hemos indicado, el Proyecto de Decreto Foral consta de un artículo por el que se aprueba el Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra, una disposición adicional que contempla la actualización de los porcentajes del complemento de puesto de trabajo con posterioridad a la entrada en vigor de la norma, mediante Orden Foral del titular del departamento competente y previa negociación con los representantes sindicales, una disposición transitoria que establece que quienes a la entrada en vigor de la norma no hayan optado por ninguna de las alternativas de compensación de las pruebas físicas, se entenderá que tácitamente optan por la que venían disfrutando, siéndoles de aplicación, desde entonces, lo establecido en los artículos 30 y 31 del Reglamento, y una disposición final que regula la entrada en vigor de la norma al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial, sin perjuicio de lo establecido en la disposición transitoria primera de la LFPN sobre sus efectos a enero de 2019 de Navarra y de la puesta en marcha, en su caso, de la Bolsa de Horas.

Nada cabe objetar a tales disposiciones.

Por lo que se refiere al Reglamento, el capítulo I, integrado por su artículo 1, regula el objeto de la norma con arreglo a su propio título.

El capítulo II, integrado por los artículos 2 a 12, bajo el título de jornadas y horarios, regula (artículo 2) las jornadas y horarios, estableciendo que en cómputo anual los policías tendrán una jornada de 1.592 horas de trabajo efectivo, aprobándose los turnos de mañana, tarde y noche de cada unidad mediante Instrucción de Jefatura. El precepto define que se entiende por trabajo efectivo o presencia real en aquellos casos en los que el servicio se preste en una localidad diferente a la del destino o requiera pernoctar fuera de la localidad de destino.

El apartado 3 del precepto concreta la jornada de presencia real, tras las compensaciones horarias por trabajo a turnos, estableciéndola en 1.457 horas para los que tengan turnos de mañana, tardes y noches; en 1.535 horas para los de turno fijo de noches; en 1.554 horas para los que tengan turnos de mañanas y tardes, con trabajos en domingos y festivos, y en 1.569 horas para los de jornada partida con trabajo en domingos y festivos. Su regulación es conforme con lo establecido en el artículo 2. 1 a 3 de la LFPN.

El artículo 3 regula los tres tipos de horarios: horario de régimen general, flexible y de cómputo en días, estando su regulación dentro del ámbito competencial propio del desarrollo reglamentario.

El artículo 4 regula el régimen de los descansos, estableciendo un periodo mínimo de descanso diario de 11 horas consecutivas en el curso de cada periodo de 24 horas, y un periodo mínimo de 24 horas en cada periodo de siete días, admitiendo que, previa negociación sindical, se podrá establecer un régimen propio de descansos y que el horario de la Policía podrá separarse de las reglas generales cuando sea necesario para asegurar la prestación del servicio. Su regulación traslada lo previsto en el apartado 4 del artículo 2 de la LFPN.

En el artículo 5 se regulan los cambios de turno, precisando que solo pueden realizarse entre miembros de la misma unidad, se solicitarán por escrito, no afectarán al cómputo anual y deben ser autorizados por la Jefatura de la unidad. Nada que objetar a su regulación.

El artículo 6, dedicado al régimen de las guardias localizadas, señala que responden a la necesidad de que determinadas unidades, que se concretarán mediante Instrucción de Jefatura, presten un servicio permanente. Define qué se entiende por guardias localizadas y establece la compensación económica que recoge el Anexo 1, indicando que su percepción es incompatible con otros complementos de horas extraordinarias en horario nocturno o en días festivos. El precepto desarrolla reglamentariamente el concepto retributivo previsto en el artículo 57.g) de la LFPN, por lo que tiene soporte legal.

El artículo 7 regula los calendarios de trabajo que se establecerán mediante Resolución de la Dirección General de Interior, antes del 20 de noviembre de cada año, previa negociación colectiva, haciendo constar la totalidad de la jornada anual a desempeñar y su distribución. Se establece la necesidad de publicar la concreción de los turnos, las guardias localizadas y el trabajo en días festivos, con quince días mínimos de antelación al periodo de que se trate. Por razones excepcionales, el calendario y las carteleras de servicio podrán ser modificados atendiendo a necesidades de emergencia y/o formación de forma motivada. El número máximo de jornadas en las que se pueda modificar el calendario, cuando no concurren necesidades de emergencia o formación, será objeto de acuerdo en la Mesa Sectorial de Policía Foral. El precepto indica que en la última cartelera del año se realizarán los ajustes necesarios para evitar que los miembros de la Policía Foral terminen el año con excesos o defectos de cómputo de calendario. La regulación del precepto se encuentra dentro del margen de disponibilidad que la LFPN atribuye a la regulación reglamentaria y, además, prevé su negociación con los representantes sindicales de los afectados por lo que nada hay que objetar.

El artículo 8, dedicado a la regulación del horario flexible, precisa que será de aplicación a las unidades referenciadas en el Anexo 2 del Reglamento, admitiendo que podrán ser modificadas por Orden Foral del titular del departamento competente. La jornada diaria tendrá una duración máxima ininterrumpida de diez horas, computándose las realizadas por encima de la jornada anual y devengándose, las trabajadas por encima de la décima, como horas extraordinarias. Se prevé que la Jefatura pueda, hasta un máximo de veinticinco jornadas al año, ampliar o reducir la jornada diaria en tres horas. Al igual que el precepto anterior, la regulación se encuentra dentro del margen de disponibilidad que la LFPN otorga al desarrollo reglamentario, por lo que nada ha de objetar este Consejo de Navarra a su regulación.

El artículo 9 regula el horario de cómputo en días, que será de aplicación al personal destinado a la protección de autoridades, concretando la jornada anual en 159 jornadas diarias y/o 1.592 horas y estableciendo el

turno diario con una duración entre ocho y doce horas. Las horas de exceso sobre la jornada diaria, en los términos que expresa el precepto, tendrán la consideración de horas extraordinarias y serán abonadas como tales, y las de exceso sobre la jornada máxima anual como horas extraordinarias festivas. La regulación del precepto plantea la duda de la legalidad de retribuir como horas extraordinarias en festivos las horas prestadas por encima de la jornada máxima anual, independientemente de que esas horas se hayan prestado o no en tales festivos. Desde la perspectiva de la legalidad sería más correcto modificar la regulación del precepto y considerar como extraordinarias a las horas que superen la jornada máxima de doce horas, atribuyendo a tales horas extraordinarias la compensación económica que corresponda, según sean prestadas en días laborables o en festivos. Además, debe advertirse que en este precepto se están introduciendo conceptos retributivos sobre horas extraordinarias sobre los que la LFPN no contiene una regulación específica por lo que, conforme a lo establecido en el artículo 57.2, párrafo segundo, en defecto de normativa específica en la citada LFPN, serán de aplicación las normas generales del resto de funcionarios de la Comunidad Foral de Navarra y, debe advertirse que el Decreto Foral 225/2002, de 4 de noviembre, por el que se regulan las compensaciones económicas por trabajo a turnos, en horario nocturno y en días festivos del citado personal, establece que se considerará trabajo en días festivos exclusivamente el realizado en domingo o en un día declarado festivo en el calendario laboral que anualmente se apruebe para el personal al servicio de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos.

El artículo 10 regula el llamamiento a quienes, por razón de necesidades del servicio, fuera de su turno, en los términos establecidos, tengan la obligación de atender el requerimiento y realizar las funciones que se le soliciten. Las horas prestadas en tales circunstancias, siempre que el puesto no lleve aparejado complemento por especial disponibilidad, serán retribuidas como horas extraordinarias laborables o festivas, según sea el día en que sean prestadas. Esos llamamientos sólo se pueden realizar con carácter excepcional, por motivos de urgencia o fuerza mayor. La regulación del precepto se encuentra dentro de los márgenes de disponibilidad que otorga al desarrollo reglamentario la LFPN.

El artículo 11, dedicado a la regulación del trabajo los fines de semana, precisa que todo el personal tendrá derecho al disfrute de la mitad de los fines de semana del año en cómputo anual. En los calendarios se podrán incluir un máximo de 26 fines de semana de trabajo. Si fuera necesario, se establecerá un mecanismo de prestación de servicios de tres fines de semana consecutivos, dos veces al año. Se concreta que se entiende por fin de semana y se establece que se retribuirán como horas festivas las horas de los turnos de tarde desde las 14.00 a las 24.00 horas y las mismas horas de los días 24 y 31 de diciembre y 5 de enero. Nada que objetar a su regulación.

El artículo 12 cierra el capítulo de jornadas y horarios estableciendo que la responsabilidad del control de la jornada y horario recaerá en las Jefaturas de las diferentes unidades, sin perjuicio de la superior inspección del Jefe o Jefa de la Policía Foral, sin que tampoco haya nada que objetar a su contenido.

El capítulo III, sobre retribuciones, está integrado por los artículos 13 al 20 del Reglamento. El artículo 13 traslada literalmente el contenido del artículo 57 de la LFPN, enumerando los diferentes conceptos retributivos aplicables a este colectivo.

El artículo 14 regula el complemento específico en similares términos a los establecidos en el artículo 58 de la LFPN. La única novedad es que descompone el porcentaje total, atribuyendo a la incompatibilidad policial el 35 por 100 y el 10 por ciento restante al riesgo inherente a la función, sin que nada haya que oponer.

El artículo 15 regula el complemento de puesto de trabajo en términos similares a lo establecido en el artículo 59 de la LFPN, concretando que el complemento retributivo, que no podrá exceder del 75 por ciento del sueldo inicial del correspondiente nivel, vendrá determinado por los porcentajes resultantes de la valoración del Estudio de Puestos de Trabajo realizado de acuerdo con los criterios del Manual de Valoración y las puntuaciones resultantes que se incluyen en el Anexo 3 del Reglamento. Nada que objetar a su regulación en cuanto que concreta lo establecido en la LFPN. Ahora

bien, a juicio de este Consejo de Navarra, el apartado 3 del precepto presenta una redacción confusa y no se comprende bien, ya que señala que el resultado final de esa valoración «contemplará una diferencia mínima de un 8% dentro de la misma unidad, entre el empleo de Agente Primero o Primera», lo cual en su literalidad sugiere que tal diferencia lo es por razón de género, y si ello fuera así resultaría manifiestamente ilegal.

El artículo 16 regula el complemento de especial disponibilidad en términos similares a lo establecido en el artículo 60 de la LFPN, concretando el porcentaje retributivo en el 20 por 100, dentro del rango fijado por la LFPN, y regulando, en su Anexo 4, las unidades a las que se le aplicará ese complemento, sin perjuicio de que puedan ser modificadas mediante Orden Foral. Su regulación es conforme con lo establecido en la LFPN.

En el artículo 17 se regula el complemento de Jefatura en similares términos a los establecidos en el artículo 61 de la LFPN, concretando el complemento retributivo en el mínimo contemplado en dicha Ley Foral (10 por 100 del sueldo inicial del correspondiente nivel). Su regulación se adecua a lo establecido en la Ley Foral.

El artículo 18 se dedica a la regulación de la compensación por horas extraordinarias indicando que solo se podrá retribuir, en concepto de horas extraordinarias, por los servicios prestados fuera de la jornada de trabajo y siempre que no se perciba el complemento de especial disponibilidad. Se exige autorización previa de la jefatura de la unidad para su prestación, las horas de formación se compensarán en tiempo, si suponen aumento de la jornada anual, regulándose la forma de tal compensación. Se establece que cualquier modificación del horario de entrada y/o salida, que suponga prolongación de jornada, dará lugar al devengo de horas extraordinarias. Se prevé que los excesos sobre el cómputo anual, no compensados antes del 31 de diciembre, se abonen como horas extraordinarias festivas y que, cuando las necesidades del servicio lo permitan, a petición del interesado puedan compensarse en tiempo de descanso conforme a lo que establece el Anexo 5. Como ya hemos indicado anteriormente, la LFPN no contiene una regulación específica de las horas extraordinarias por lo que, conforme a lo dispuesto en el artículo 57. 2, párrafo segundo, deben aplicarse las normas

reguladoras del personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra. En dicha normativa, Decreto Foral 255/2002, de 4 de noviembre, por el que se regulan las compensaciones económicas por trabajos a turnos, en horario nocturno y en días festivos, su artículo 3.1, párrafo segundo, considera trabajo en días festivos exclusivamente el realizado en domingo o en un día declarado festivo en el calendario laboral que anualmente se apruebe para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra y sus organismos autónomos. Del mismo modo, la compensación en tiempo de descanso por horas extraordinarias para el personal al servicio de la Administración de la Comunidad Foral de Navarra, con carácter general, se regula en el artículo 40.4 del Decreto Foral 158/1984, de 4 de julio, que aprueba el Reglamento Provisional de Retribuciones, que establece unas compensaciones por trabajos en días laborables y en festivos, contemplando los supuestos de hora laborable nieve- hielo y hora festiva nieve- hielo, careciendo, a juicio de este Consejo de Navarra, el Reglamento de habilitación normativa para diferenciar su regulación respecto a la establecida con carácter general para el resto de los empleados públicos.

El artículo 19 se encarga de regular la compensación económica por participar en dispositivos especiales con motivo de fiestas de las localidades, indicando que las horas efectivas de trabajo ocasionadas por la participación del personal de la policía foral en dispositivos especiales con motivo de la celebración de las fiestas de las localidades de las comisarías de Pamplona, Tudela, Estella, Tafalla, Alsasua, Elizondo y Sangüesa, se compensarán en las mismas condiciones que a quienes efectivamente estén destinados en las citadas comisarías. Su regulación se encuentra prevista en el artículo 57.1 g) de la LFPN, por lo que nada hay que objetar.

Sin embargo, el artículo 20 contiene la regulación de la asistencia a trámites judiciales, estableciendo que el personal que deba asistir a tales trámites tendrá derecho, si la asistencia se produce fuera del turno, a una compensación de tres horas laborables, y si se produce en un día establecido como de descanso en el calendario, el afectado podrá optar entre realizar la jornada de trabajo completo ese día, en cuyo caso las horas

efectivamente trabajadas se retribuirán como horas extraordinarias festivas, o prestar servicio ese día, siendo entonces compensado con tres horas extraordinarias festivas. La regulación de estas compensaciones no está prevista entre las posibles retribuciones del personal de Policía Foral, entendiéndose, por tanto, que se está produciendo una extralimitación regulatoria para la que el Reglamento carece de potestad. Debe recordarse que el artículo 57.1 de la LFPN claramente establece que el personal de la Policía Foral «sólo» podrá ser retribuido por los conceptos que se indican en el citado precepto, sin que aparezca reconocimiento retributivo por la participación en tales trámites judiciales.

El capítulo IV, sobre compensación por disponibilidad horaria, lo integran los artículos 21 al 26, desarrollando las previsiones introducidas en la LFPN mediante la Ley Foral 27/2018, de 24 de diciembre, de Presupuestos Generales de Navarra para el año 2019 y tiene por objeto (artículo 21) la compensación de las horas realizadas fuera de la jornada ordinaria ante la imposibilidad de cubrir las mismas con personal temporal, y se abona como complemento de las horas extraordinarias previstas en el artículo 18 o como compensación por la bolsa de horas previstas en el artículo 23. Este complemento de horas extras se regula en el artículo 22 estableciendo los importes según sean laborables o festivos. En el artículo 23, se establece la constitución de una Bolsa de Horas en la que podrá inscribirse, anualmente y de manera voluntaria, el personal de la policía foral de Navarra que formalice su inscripción con anterioridad al 1 de septiembre de cada año, indicando un medio de contacto a fin de facilitar su localización en caso de necesidad. Los inscritos no podrán solicitar su baja hasta la finalización del año en curso, salvo lo previsto en el artículo 25.2, o por renuncia expresa antes del 1 de septiembre. La inclusión en la bolsa implicará la disponibilidad para trabajar 40 horas por encima del cómputo anual correspondiente. La aplicación de las horas reguladas en este precepto será prioritaria respecto de las derivadas de posibles llamamientos y, desde las jefaturas de las distintas unidades, se intentará una aplicación proporcional de las horas de la bolsa a lo largo del año de su vigencia, siempre que así lo permitan las necesidades del servicio. En el artículo 24 se regulan los requerimientos para la prestación de las horas imputables a la

bolsa, así como de los dos cambios de turno, indicando que deberán formalizarse con una antelación mínima de cinco días naturales, salvo cuando los requerimientos se realicen para atender casos de emergencia. Durante la jornada, los servicios a prestar se limitarán al cumplimiento de las funciones propias del respectivo ámbito pudiendo, excepcionalmente, efectuarse requerimientos para el cumplimiento de funciones distintas que no requieran especialización. El artículo 25 refiere la obligatoriedad de la prestación de las horas imputables a la bolsa, y de los dos cambios de turnos sobre la jornada asignada en el calendario, indicando que la negativa del personal para prestar los servicios requeridos, implicará el pase al último lugar de la lista y la imposibilidad de inscribirse en la Bolsa del año posterior, salvo que acredite alguna de las circunstancias que el precepto indica (incapacidad laboral, vacaciones o permisos, ser requerido para cubrir horas en festivos u horario nocturno). Igualmente, se establece que en caso de que el requerimiento no respete el plazo mínimo establecido, la prestación será voluntaria y, en caso de emergencia, el servicio se ofrecerá a la primera persona aspirante disponible con la que se consiga contactar y acepte su realización. En el artículo 26 se regula la cuantía de la retribución por cada hora efectivamente trabajada según el nivel B o C de encuadramiento, así como el importe de cada hora afectada por los dos cambios de turno sobre la jornada asignada, especificando que si los servicios se prestan en condiciones de nieve- hielo, se aplicarán las retribuciones propias de ese tipo de horas extraordinarias. La realización de las 40 horas de la bolsa será incompatible con la percepción de otros complementos por realización de horas extraordinarias, horario nocturno o días festivos. Si al final del ejercicio existen horas imputables a la bolsa que no hayan sido efectivamente trabajadas, no se procederá a su retribución. La regulación que contiene el reglamento sobre la bolsa de horas está dentro del margen de habilitación que la ley atribuye al reglamento para su desarrollo ajustándose a su finalidad.

El capítulo V regula, en sus artículos 27 a 31, la compensación por superación de pruebas físicas entendiendo que, la naturaleza de las funciones que desempeña la Policía Foral exige una adecuada preparación física que debe ser atendida, bien con cargo al tiempo de trabajo o

compensada económicamente, según opte cada uno de los interesados, tal y como establece la disposición transitoria tercera de la LFPN. La opción puede modificarse anualmente si se está disfrutando la compensación horaria y cada cuatro años si se optó por la económica. La opción no es de aplicación para quienes ingresen en la Policía Foral con posterioridad a la vigencia de la LFPN ya que, en tales casos, la compensación será de carácter económico, conforme a lo establecido en el artículo 31, tal y como establece su disposición transitoria tercera. Sin embargo, la regulación del artículo 27 no recoge la excepción prevista en dicha disposición transitoria de posibilitar la opción a quienes a la entrada en vigor de la LFPN se encontrasen en la Escuela de Seguridad, lo que parece correcto ya que, a la vista del tiempo transcurrido desde su entrada en vigor, tal situación se habrá consolidado.

El artículo 28 regula la convocatoria de las pruebas en los mismos términos establecidos por la disposición transitoria tercera de la LFPN indicando que solo se convocará al personal que se encuentre en situación de activo o excedencia especial. Quienes se encuentren en situación de servicios especiales, salvo los que asistan a cursos de formación para el ascenso, no tendrán que realizar las pruebas físicas y volverán a disfrutar de la correspondiente compensación cuando se reincorporen al servicio activo, y quienes se reincorporen, después de una excedencia voluntaria, no disfrutarán de la compensación en tanto no vuelvan a superarlas en la siguiente convocatoria.

En el artículo 29 se regula el desarrollo de las pruebas que deberán celebrarse con carácter general fuera de la jornada laboral y computándose su asistencia como dos horas de tiempo de trabajo. El artículo 30 regula la compensación horaria por las pruebas físicas reconociendo 126 horas por año y concretando la forma de su disfrute por jornadas completas o en periodos inferiores, en función de las características de las funciones a realizar y las necesidades del servicio. Las solicitudes de compensación deberán efectuarse antes del día cinco del mes anterior a la publicación de la cartelera correspondiente, siendo, en caso contrario, programadas por los responsables de las unidades organizativas. Se regula cómo realizar las

compensaciones de aquellos empleados que, por las razones que indica el precepto, no pueden realizarlas en el periodo correspondiente. Por último, el precepto indica que quienes opten por la compensación horaria no podrán acogerse a la posibilidad de reducción de la jornada prevista en la disposición adicional quinta.

El artículo 31 dedicado a la compensación económica de las pruebas físicas reconoce una retribución del 17 por 100 del sueldo inicial del correspondiente nivel y regula el momento en que debe efectuarse esa opción, conforme con lo establecido en la LFPN.

La regulación que contiene el capítulo es conforme con lo establecido por la disposición transitoria tercera de la LFPN.

El Reglamento se completa con cinco Anexos. El Anexo 1 establece el importe de las guardias localizadas para los niveles B y C; el Anexo 2, concreta a que Unidades de la Policía Foral les será de aplicación el régimen de horario flexible; el Anexo 3, incorpora el Estudio de Puestos de Trabajo y el Manual de Valoraciones y Puntuaciones resultantes, tenido en cuenta para la fijación de los complementos retributivos; el Anexo 4 especifica los empleos y unidades a los que será de aplicación el complemento de especial disponibilidad, y en el Anexo 5 se cuantifican las compensaciones en descanso de las horas extraordinarias.

Una última consideración conviene realizar a juicio de éste Consejo de Navarra y es en relación con la ausencia en el Reglamento de la regulación del límite máximo de horas extraordinarias que pueden realizar los Policías Forales, incumpliendo, con esa ausencia, el mandato normativo establecido en el artículo 57.4 que prevé que «se establecerán las oportunas medidas de control y de gestión de personal para garantizar que la realización de horas extraordinarias por parte del personal de las Policías de Navarra no exceda del límite que se establezca reglamentariamente».

III. CONCLUSIÓN

El Consejo de Navarra, con las precisiones indicadas y salvedades efectuadas, emite informe favorable al proyecto de Decreto Foral por el que

se aprueba el Reglamento de jornadas, horarios y retribuciones de la Policía Foral de Navarra.

En el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.