

Voto Particular que formula el Magistrado D. Cándido Conde-Pumpido Tourón a la Sentencia dictada en el recurso de inconstitucionalidad núm. 6972-2015.

En ejercicio de la facultad que me confiere el art. 90.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, y con pleno respeto a la opinión de la mayoría del Tribunal, formulo Voto Particular a la presente Sentencia, que estima en gran parte el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno frente a diversos apartados del artículo único de la Ley Foral 15/2010, de 10 de abril, por la que se modifica la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra.

1. Mi discrepancia principal reside en la forma en la que, para resolver el presente enjuiciamiento, se ha tenido en cuenta la competencia peculiar de la Comunidad Foral de Navarra en materia de función pública.

La Comunidad Foral de Navarra tiene en el ámbito de la función pública una competencia histórica, plasmada en su Estatuto de Autonomía: las bases estatales en materia de función pública no rigen en toda su extensión en Navarra, sino solo lo que se refiere a “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios” [art. 49.1 b) LORAFNA]. El Tribunal Constitucional definió esos “derechos y obligaciones esenciales” como “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 este estatuto” (SSTC 140/1990, de 20 de septiembre, FJ 4; 141/2013, de 11 de julio, FJ 6; y 111/2014, de 26 de junio, FJ 2). En cuanto a su ámbito de aplicación, esta competencia peculiar de Navarra se proyecta tanto sobre los funcionarios de la Administración Foral como sobre los funcionarios de las Administraciones Locales de Navarra (STC 111/2014, FJ 2).

La Sentencia no desconoce en el plano teórico esa competencia peculiar de Navarra en la medida en que la menciona en el FJ 5 cuando sienta las bases de su posterior enjuiciamiento, pero, a mi juicio, no procede después de forma consecuente cuando enjuicia las normas impugnadas, lo que, como resultado final, produce una nivelación competencial de Navarra con el resto de Comunidades Autónomas por vía jurisprudencial.

Dos de las normas forales impugnadas regulan la promoción a las categorías de inspector y subinspector así como unas pruebas restringidas para convertir en agentes de la autoridad y alguaciles a los llamados auxiliares de policía: se recurren, respectivamente, por contemplarse la posibilidad de promoción sin poseer la titulación requerida cuando se cumplen cinco años de ejercicio y por el carácter restringido de esas pruebas. De acuerdo con la distribución competencial aplicable en Navarra en esta materia, la forma constitucionalmente correcta de resolver la impugnación era contrastar las normas impugnadas con las “minibases”, esto es, con “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios” [art. 49.1 b) LORAFNA], no con las bases estatales en toda su extensión. Sin embargo, esto último es lo que hace la Sentencia. Al confrontarlas con las bases estatales en toda su extensión en los FFJJ 8 y 10, se concluye que las normas impugnadas no las respetan. ¿Cuáles serían las “minibases” en este concreto punto? Entre los “derechos esenciales” deberían incluirse sin duda los previstos en el art. 14 del texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre), que reconoce, entre otros, el derecho “a la progresión en la carrera profesional y promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad mediante la implantación de sistemas objetivos y transparentes de evaluación” [art. 14 c) TRLEEP]. Por tanto, la Sentencia debería haber verificado si la regulación navarra relativa a la promoción interna o a las pruebas restringidas respeta los “principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad” sirviéndose de la jurisprudencia constitucional elaborada respecto a tales principios. En ese examen podría extraerse, quizá, la conclusión de que los citados principios no se respetan en una o en las dos regulaciones impugnadas, pero la razón de su invalidez no estibaría en la vulneración de las bases estatales sobre la exigencia de la titulación requerida, sino en la falta de respeto de los principios constitucionales de mérito y capacidad.

También se impugna una norma foral que dispone que “el personal de los Cuerpos de Policía de Navarra sólo será sancionado por el incumplimiento de sus deberes cuando dicho incumplimiento sea constitutivo de falta disciplinaria conforme a esta ley foral”. Implica, *sensu contrario*, que no se les aplicará el régimen disciplinario previsto para la Policía Nacional. La razón de la impugnación por el Presidente del Gobierno estriba justamente en esa exclusión pues, en virtud de una remisión de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en consonancia con lo previsto en el art. 104.2 CE, que exige Ley Orgánica, en el ámbito disciplinario rige la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de régimen disciplinario del Cuerpo

Nacional de Policía, cuya disposición final sexta determina la aplicación de dicha Ley a los Cuerpos de Policía Local.

Aquí de nuevo, siempre según mi criterio, habría que haber partido de la competencia peculiar navarra en materia de función pública, no de una imprecisa competencia “compartida” como se señala en el FJ 9, como si no hubiera diferencia competencial alguna en este ámbito entre Navarra y las demás Comunidades Autónomas. El legislador navarro solo tiene que respetar los “derechos y obligaciones esenciales” que haya previsto el legislador básico, no la totalidad de la legislación básica en materia de función pública. Y no parece que los “derechos y obligaciones esenciales” de los funcionarios se extiendan al entero régimen disciplinario establecido por el legislador básico estatal, ni que tales “derechos y obligaciones esenciales” sean más amplios por lo que respecta a las policías locales que al resto de los funcionarios públicos navarros. La Sentencia se limita a declarar inconstitucional la norma impugnada sin otro análisis o argumento que el desconocimiento del “carácter compartido” de la competencia en esta materia.

Cabe destacar con respecto a esta última impugnación que, dado que la declaración de nulidad que contiene la Sentencia se limita al adverbio “sólo” del mencionado precepto, junto al régimen disciplinario previsto en la Ley Foral impugnada indirectamente se declara la concurrente aplicabilidad en el ámbito de la Comunidad Foral, no ya del entero régimen disciplinario establecido por el legislador básico al amparo del art. 149.1.18 CE (el cual, según nuestra doctrina, no podría vaciar en todo caso las competencias autonómicas de desarrollo legislativo), sino del entero régimen disciplinario establecido por el legislador estatal para la Policía Nacional en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, al amparo de su competencia *exclusiva* en materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE), competencia que en principio no tiene límite competencial alguno. La anterior consecuencia contradice tanto el previo encuadramiento material del régimen disciplinario de los policías locales en la materia de función pública que realiza la Sentencia como su afirmación del “carácter compartido” de la competencia en esta materia.

2. Mi segunda discrepancia atañe al FJ 7, en el que se declaran inconstitucionales y nulos un inciso del apartado 1 y el apartado 2 del art. 5 ter, relativos a la centralización de la información policial y de las solicitudes de apoyo a través de la Policía Foral, respectivamente. La argumentación de la Sentencia sobre su inconstitucionalidad es idéntica en ambos casos. En

síntesis se afirma que “el legislador foral está incidiendo en una cuestión directamente relacionada con la competencia estatal en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE, como es la relación existente entre las Policías Locales de Navarra y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, en particular en lo relativo a las labores de información e investigación policiales”. La Sentencia de la que discrepo argumenta en particular que la Policía Foral “valorará” toda solicitud de apoyo para decidir dirigirla o no a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, expresión que no aparece en la norma. No tiene por qué prejuzgarse que se efectuará un control de oportunidad o de otro tipo sobre las solicitudes de apoyo. En consecuencia, a mi juicio, al menos con respecto al apartado 2 del art. 5 ter habría sido posible realizar una interpretación conforme, entendiendo que la Policía Foral no tiene discrecionalidad alguna para trasladar las solicitudes de apoyo y que solo podría rechazar las que no fueran pertinentes.

Madrid, a 21 de diciembre de dos mil diecisiete.