



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 7 0 / 2 0 0 3

(Pleno)

La Laguna, a 5 de mayo del 2003.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se establecen normas marco y otras normas de coordinación de Policías Locales de Canarias (EXP. 65/2003 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Por escrito de 11 de abril de 2003, el Presidente del Gobierno solicita preceptivamente y por el procedimiento de urgencia, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo, Dictamen sobre el "Proyecto de Decreto por el que se establecen normas marco y otras normas de coordinación de policías locales de Canarias".

Consideraciones sobre la tramitación.-

1. Acompaña la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado de Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo sobre el PD de referencia que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 7 de abril de 2003 (art. 48 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo). Proyecto que así mismo viene acompañado, entre otros, de los preceptivos informes de legalidad, acierto y oportunidad; de la Dirección General de Seguridad y Emergencias (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno) y del Servicio Jurídico del Gobierno (art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero). Asimismo constan informes de la Oficina Presupuestaria del Departamento que tomó

* **PONENTE:** Sr. Lazcano Acedo.

la iniciativa, de la Comisión de la Función Pública, de la Intervención General y de la Dirección General de Planificación y Presupuesto; también Certificado del examen preceptivo de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias, e informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos.

La preceptividad de la Consulta.-

2. La preceptividad de la solicitud del Dictamen anticipa, formalmente, la naturaleza de la norma reglamentaria sobre cuya adecuación jurídica debe pronunciarse este Consejo. Justamente, la primera labor a realizar -tras la constatación del grado de cumplimiento de los requisitos formales- es la de analizar la naturaleza de la norma reglamentaria a la que da cobertura el PD de referencia. Para ser preceptiva la solicitud, se parte de la premisa de que estamos ante un Reglamento ejecutivo de ley, que en el sentido tradicional y más literal del concepto pormenoriza, aplica y concreta la ley que constituye su habilitación y límite. En este caso el PD pretende ser desarrollo de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales (LCPL). En suma, formal y materialmente, se trata de una propuesta de norma reglamentaria de la naturaleza que motiva la preceptividad de la solicitud de Dictamen.

Rango de la norma y habilitación legislativa.-

A este Consejo corresponde constatar el rango de la norma, que es el adecuado, ya que se trata de un Decreto por el que el Gobierno pretende aprobar las normas marco y otras normas de coordinación de policías locales de Canarias, y el grado de cumplimiento de la habilitación reglamentaria. En suma, contrastar la concordancia jurídica de la norma propuesta con el parámetro que le ha de servir de base, la LCPL y su adecuación al resto del Ordenamiento Jurídico.

II

Competencia en materia de coordinación de policías locales.-

1. Previamente es necesario recordar que este Consejo ya se ha pronunciado varias veces sobre la materia (DD 8/90; 36/1997; 102/99; 84/2001) y específicamente el Dictamen nº 26/96, de 29 de abril, sobre el Anteproyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales.

La Constitución (CE) regula esta materia en su art. 148.1.22ª, disponiendo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. El art. 34.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) otorga a la Comunidad Autónoma competencia en materia de seguridad ciudadana, "en los términos establecidos en el artículo 148, apartado 1, número 22ª, de la Constitución".

El artículo 140 CE garantiza la autonomía de los municipios y el artículo 59 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) básica en todo lo que esto supone, previene que las facultades de coordinación que eventualmente pueden tener las CCAA en actividades de la Administración Local (y de Policía Local cabe entender), en cada sector de actuación pública cual es la seguridad ciudadana, han de preverse por Ley autonómica reguladora de tal sector, que además ha de precisar las condiciones y límites de la coordinación. El art. 11.a) de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, determina que, para la efectividad de la autonomía de todos los entes locales canarios, la CAC tiene el deber de respetar y, en su caso, ampliar las competencias atribuidas a los entes locales por la legislación sectorial que tenga carácter básico.

La Ley Orgánica a la que se refiere el marco constitucional es la Ley orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS), concretamente los artículos 39 y 51 al 54; y como legislación básica, los arts. 21, 25, 55, 93 al 97 y 100 al 102 de la LRBRL.

La Ley autonómica reguladora del sector es la LCPL, habilitante para el desarrollo pretendido por el PD que se dictamina; en el sentido que nos ocupa, los arts. 9 y 11 especialmente.

2. A la luz de estos parámetros la CAC puede establecer normas marco a las que se ajustarán los Reglamentos de Policías Locales, de modo que se puede imponer una normativa común en Canarias sobre Policía Local, vinculando la potestad reglamentaria municipal al respecto; puede establecer la homogeneización de los distintos cuerpos de Policía Local en su territorio, en materia de medios técnicos (como armas e instrumentos de defensa), uniformes y retribuciones. Puede, asimismo, la CAC fijar criterios de selección, formación, promoción y movilidad de los funcionarios de policías locales y también coordinar la formación profesional, así

como, mediante convenios interadministrativos, las policías locales pueden vigilar instalaciones o bienes autonómicos, sitios en su respectivo término municipal, o bien que, asimismo mediante posibles convenios, las policías locales realicen en tal término las funciones de la policía autonómica que, pudiendo estatutariamente ser creada, no lo ha sido efectivamente (STC 51/93 y 81/93; Dictamen del Consejo Consultivo 26/96).

3. La Disposición Final IIª (DFS) LPCL ordena al Gobierno de Canarias que en el plazo de un año desde su entrada en vigor apruebe las normas marco previstas en el art. 11 LCPL.

La LCPL fue publicada en el Boletín Oficial de Canarias de 16 de julio de 1997 por lo que, según su Disposición Final Quinta, entró en vigor el 16 de agosto de 1997; de donde resulta que el plazo señalado en su DFS expiró el 16 de agosto de 1998, desapareciendo con él la vigencia de esta Disposición.

En el Fundamento Jurídico 7 de la Sentencia del Tribunal Constitucional (STC) 212/1996, de 19 de diciembre, el Tribunal Constitucional ha declarado que, cuando un precepto legal ordena al Gobierno la aprobación de un reglamento, o de normas de este rango, en plazo y este se incumple, "cualquier disposición reglamentaria que en el futuro pudiere dictar el Gobierno sobre la materia en cuestión no podrá tener más apoyatura que la eventualmente derivada de su propia potestad reglamentaria, con los límites constitucionales y legales a ella inherentes".

La cuestión se reduce, pues, a determinar si el ejercicio de la potestad reglamentaria que el art. 15.2 EAC atribuye al Gobierno, privado de habilitación concreta por el transcurso del plazo fijado en la DFS de la LPCL, encuentra límites legales para dictar normas de coordinación en materia de policía local o, más concretamente, para establecer las normas marco al respecto.

Para contestar a esta cuestión hay que atender a que el art. 39 LOFCS, que es, como se ha expresado, la Ley que delimita la competencia autonómica en esta materia según los arts. 148.1.22ª CE y 34.1 EAC dispone que el establecimiento de tales normas marco se debe realizar de conformidad con lo dispuesto en la LRBRL.

El art. 59.3 de ésta dispone que "la Ley deberá precisar, con el suficiente grado de detalle, las condiciones y los límites de la coordinación, así como las modalidades

de control que se reserven las Cortes Generales o las correspondientes Asambleas Legislativas". Esta disposición ha sido cumplida por la LCPL.

Este Consejo ya se ha pronunciado sobre esta materia, concretamente, entre otros, en el Dictamen 12/2003, de 29 de enero, donde se señala:

"Es evidente que el Gobierno ha procedido a realizar la actuación que se le ordenó bastante después de haber transcurrido seis meses desde la entrada en vigor de la referida Ley. Por tanto, ha incumplido dicho mandato legal con todas las consecuencias jurídicas que ello pudiere en su caso comportar, pues, tratándose la aprobación del Decreto en cuestión de un acto jurídico en cuanto sometido a Derecho y debiendo el Gobierno respetar los principios del Ordenamiento Jurídico constitucionalmente previstos, entre ellos el de legalidad (artículos 9.3 CE), el mismo ha de cumplir el precepto legal en todos sus términos y responder de su incumplimiento, aunque sea parcial como aquí ocurre.

No obstante, diferente es determinar si, pese a dicho incumplimiento, el Gobierno está de alguna manera habilitado para actuar. En otras palabras, cual sería la consecuencia para el Decreto que estableciere, siendo o no nulo (artículo 62 LRJAP-PAC), y, consecuentemente, si no cabría ya regular la cuestión por vía reglamentaria. Y, para ello, ha de tenerse en cuenta que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde constitucional o estatutariamente al Gobierno y no se atribuye por la Ley, aunque debe ejercitarse de acuerdo con ella (artículos 9.3 y 97 CE y 15.2 EAC), y que no cabe equiparar a efecto alguno esa potestad y el Reglamento con la delegación legislativa y el Decreto-Legislativo.

Ciertamente, de acuerdo con la regulación constitucional citada, al fijar un tiempo para que actúe el Gobierno, el legislador no establece un plazo de caducidad del ejercicio de la potestad reglamentaria, no estando constitucionalmente habilitado para ello. Pero no cabe duda de que ha dispuesto un término para que el Gobierno aplique un concreto precepto legal, de modo que, pasado el mismo, no puede aquél actuar basándose en el específico mandato del que se trate. Máxime cuando se está en presencia de un Reglamento ejecutivo, que complementa la regulación legal y que se establece por expresa llamada de la Ley.

Por tanto, como ha razonado el Tribunal Constitucional (STC 212/1996, FJ 7, en particular) en estas circunstancias el Gobierno ya no puede actuar habilitado por el precepto legal que debía aplicar, que aún puede considerarse que ha perdido su eficacia. Sin embargo, aunque no pueda dictar ya el Reglamento ejecutivo o aplicativo al respecto, ello no supone que no pueda regular el asunto mediante Reglamento.

Así, siendo titular del ejercicio de la potestad reglamentaria, puede realizarlo con carácter autónomo o independiente, pero entonces, sin perjuicio de las responsabilidades que comporte el incumplimiento producido, no sólo no podrá establecer normas que contradigan la normativa legal en la materia, como es obvio, sino que tampoco puede hacerlo en materia de reserva legal, pues no se trataría de un Reglamento que desarrolla o aplica la Ley."

4. En consecuencia, siendo notorio el incumplimiento del plazo previsto en la DFS de la LCPL por el Gobierno, que deberá asumir, en su caso, la responsabilidad correspondiente ante la Cámara legislativa así como la patrimonial que pudiera corresponder, no puede además establecer las normas-marco de que se trata, y lógicamente las medidas de coordinación que comportan (art. 11 LCPL), con fundamento en la habilitación legal de la citada DFS.

Sin embargo, ello no impide que, en ejercicio de su potestad reglamentaria y actuando la competencia autonómica en la materia, particularmente sobre coordinación de Policías Locales, el Gobierno pueda establecer normas reglamentarias al respecto, respetando naturalmente las previsiones sobre ella recogidas en la LCPL y, por ende, los preceptos estatales aplicables (arts. 39 LOFCS y 59.3 LRBRL). Es más, incluso cabría admitir que puede establecer, en base a esa potestad y competencia, las aludidas normas marco, pero con las limitaciones determinantes que se han puesto de manifiesto en Dictámenes de este Organismo y en la STC ya citadas.

Esto es, máxime cuando no hay norma alguna que lo prohíba o impida de modo expreso en la LCPL o en las Leyes estatales, las normas marco de rango reglamentario así aprobadas por Decreto del Gobierno autonómico no serán susceptibles de reparo jurídico alguno, siempre que, por un lado, se ajusten, estricta y exactamente, a las normas legales sobre los extremos que regulan, incidiendo directa o indirectamente en las cuestiones relacionadas en los arts. 9 y 11 LCPL, y, por el otro, no pretendan ordenar, innovando, materias o cuestiones de éstas que estuvieren sometidas a

reserva legal, cual sucede con algunas de las que forman parte de la Función Pública o del Régimen Local.

En cualquier caso, es claro que, con estos condicionantes, las normas marco que así se establezcan no podrán afectar a los Reglamentos de las Corporaciones Locales, predeterminando o determinando su contenido normativo en los asuntos señalados en el art. 11 LCPL, más que cuando reiteren normas ya prevenidas en ésta o en otras Leyes autonómicas, siendo desde luego evidente que, aun en ausencia de estas normas marco, dichas previsiones legales sobre estructura de los Cuerpos de Policía Local, acceso a los mismos, promoción interna, segundo empleo y otros temas relativos a aquéllos ya vinculan a los indicados Reglamentos Locales.

III

Estructura del Proyecto de Decreto.-

El Capítulo I del PD establece el objeto y ámbito de aplicación; el Capítulo II está dedicado a la naturaleza jurídica y funciones de los Cuerpos de Policía Local; el Capítulo III, distribuido en varias secciones atiende a la estructura y organización de los cuerpos en cuanto a su régimen jurídico general (escalas y empleos, jefatura de los cuerpos, funciones de los diferentes empleos y deberes comunes), regulando el acceso a los mismos, la movilidad, promoción y formación de sus funcionarios en el Capítulo IV; el Capítulo V tiene un solo artículo, el 30, atinente, según su rúbrica, al régimen estatutario y el Capítulo VI regula la posible situación de segunda actividad; las distinciones y recompensas se regulan en el Capítulo VII, en el VIII la prevención de riesgos laborales y en el Capítulo IX las normas comunes sobre actividad policial, coordinación operativa y en el Capítulo X se determina cuál es el régimen disciplinario aplicable. El texto articulado del PD está acompañado de dos Disposiciones Transitorias, una Derogatoria única, tres finales y dos Anexos, referidos a los módulos base para el cálculo de efectivos recomendables, y su distribución, en los Cuerpos de Policía Local.

IV

Referencias al articulado del PD.-

1. Consideraciones de naturaleza sustantiva o de fondo.

- Art. 32.2 PD.-

Se dirige a habilitar una actuación de la Administración autonómica consistente en que, en sus relaciones de puestos de trabajo, se puedan establecer puestos susceptibles de ser ocupados por funcionarios de la policía local en situación de segunda actividad, pretensión que no puede realizarse por vía reglamentaria, al contradecir materialmente el art. 33.2 LCPL que, al regular la segunda actividad de los policías locales, determina que "pueden pasar a prestar servicios complementarios adecuados a su categoría en otros puestos de trabajo de la misma corporación local", lo que comporta necesariamente que aquélla pretensión sólo puede conseguirse previa modificación del art. 33.2 LCPL o modificación de la Ley de la Función Pública Canaria.

- Disposición Final Segunda PD.-

La previsión de que los miembros de las policías locales practiquen "diligencias de citación verbal o escrita", "exclusivamente en fase sumarial o instructora", debe serlo en asuntos competencia de la Comunidad Autónoma. Las funciones a que habilita el art. 39 LOFCS no comprenden las de dictar normas que regulen la colaboración de la policía local con los órganos judiciales, competencia exclusiva del Estado, porque no hay ningún título competencial autonómico que ampare normas autonómicas sobre esa materia (art. 149.3 CE) y que subsume en los títulos estatales del art. 149.1.5ª (Administración de Justicia), 6ª (legislación procesal) y 29ª (seguridad pública) CE.

2. Consideraciones de carácter sistemático o técnica normativa.

Determinados preceptos del PD: art. 36 (Distinciones de la Comunidad Autónoma de Canarias); art. 44 (Memoria de actividades); art. 45 (Planes de actuación, procedimiento, guías y Unidades funcionales) y art. 47 (órgano para la coordinación operativa), si bien pueden enmarcarse en el art. 1 de la LCPL, objeto de la Ley, y tienen amparo en el art. 22 EAC, al incidir claramente en materia autoorganizativa en el seno de la Administración autonómica y no referirse a asuntos propios de las normas marco (art. 11 LCPL) ni a funciones estrictamente de coordinación (art. 9.2 LCPL) debieran ser aprobados por el Decreto de modo separado a tales normas marco o de coordinación.

CONCLUSIONES

Primera.- El Proyecto de Decreto por el que se establecen normas marco y otras normas de coordinación de policías locales de Canarias analizado se ajusta al marco normativo de aplicación, si bien se efectúan observaciones en los Fundamentos II.3 y II.4 relacionadas con el incumplimiento del plazo de la Disposición Final Segunda de la LCPL.

Segunda.- Al texto articulado del Proyecto de Decreto se le formulan determinadas consideraciones de fondo.