



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 8 / 1 9 9 0

La Laguna, a 7 de septiembre de 1990.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, sobre el *Anteproyecto de Ley de coordinación de la Policía (EXP. 5/1990 APL)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

El presente dictamen, recabado por la Presidencia del Gobierno de la Comunidad Autónoma de Canarias (CAC), de acuerdo con lo establecido en los arts. 1.1 y 3.2 de la Ley autonómica 4/1984 (LCCan), expresa la opinión del Consejo Consultivo sobre el mencionado Anteproyecto en cuanto se refiere a la adecuación de la norma legal que se proyecta a lo que respecto a la ordenación objeto de la misma prescriben tanto la Constitución (CE) y el Estatuto de Autonomía de Canarias (EACan), como el resto del Ordenamiento Jurídico que resultare de aplicación.

A este respecto, se ha tenido en cuenta especialmente, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpo de Seguridad (LOFCS), cuya presencia en nuestro Ordenamiento viene exigida por el art. 104.2, CE, legislación orgánica a la que asimismo remiten los arts. 148.1.22ª y 149.1.29ª CE y 30 EACan, preceptos fundamentales en las indicadas materias. Asimismo, por su relación con algunas de las cuestiones que pretende disciplinar el Anteproyecto, se han tenido también en cuenta las Leyes 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) y 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública (LMRFP), así como el Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado (LFCE).

---

\* **PONENTE:** Sr. Sánchez Parodi.

2. Por su especial relevancia respecto del trámite que con este Dictamen se solventa, procede, una vez más, advertir que, en opinión de este Consejo, y dada la contradicción existente entre los arts.43, EACan y 1.1 de la Ley 4/1984, de una parte, y 10.3, primer inciso, de la misma, de otra, y con el fin de ofrecer una interpretación que permita salvar la estatutoriedad de esta última disposición, ha de entenderse que el objeto de la función consultiva de carácter preceptivo que aquél tiene atribuida, no lo son propiamente los "Anteproyectos", sino los "Proyectos" de Ley. Por lo cual, consiguientemente, ha de entenderse respecto de los primeros que la exigencia de la preceptividad del dictamen sólo queda debidamente cubierta en aquéllos casos en los que en la conversión del Anteproyecto en Proyecto -realizada tras la emisión del parecer de este Consejo- no se altere el texto previamente sometido a su consideración, o bien, si éste resultare alterado, ello tenga lugar de conformidad con el dictamen mismo.

Por lo demás, es claro que, a la vista del texto remitido a la consideración de este Organismo, la referida preceptividad no sólo se funda en el precepto del apartado d) que viene invocado, sino también en los de los apartados f), e incluso el 1), todos ellos referidos al número 3 del art. 10 de la Ley autonómica 4/1984 citada, al incidirse sobre materias que pueden afectar tanto a cuestiones de régimen local de la competencia de la CAC, como, indirectamente al menos, al marco institucional básico de aquélla, según puede observarse al analizar las competencias que respectivamente ostentan al Parlamento y al Gobierno en relación con el proyecto normativo dictaminado.

## II

1. Antes de adentrarnos en los específicos contenidos del Anteproyecto, ha de ponerse de manifiesto un doble orden de problemas:

-- De una parte, los que derivan del modo singular en que el Estatuto de Canarias asume las competencias concernientes a las materias aquí consideradas. En efecto, a diferencia de los de las restantes Comunidades, nuestro Estatuto asigna expresa y concretamente al "Gobierno de Canarias" (órgano que en el sistema autonómico tiene una significación precisa no reconducible en modo alguno a la de "Comunidad Autónoma de Canarias") las competencias a las que se refieren los apartados 1 y 2 de su art. 30 -seguridad ciudadana y potestad para crear una policía propia-, competencias que ahora se pretende ejercitar mediante el Anteproyecto estudiado.

Esta significativa peculiaridad puede generar razonables dudas -que resulta preciso, de ser ello posible, disipar- respecto de la justificación de la intervención legislativa que se pretende instar del Parlamento y, por tanto, sobre la idoneidad de la Ley autonómica en cuanto vehículo normativo adecuado para establecer la ordenación que en el Anteproyecto se contiene.

-- A ellos se añaden, por otra parte, los que conciernen a la utilización de las disposiciones adicionales para crear mediante ella la Policía autónoma, técnica normativa inapropiada y de cuestionable licitud, como seguidamente se razona. Este segundo orden de problemas es distinto, evidentemente, del anterior, puesto que en él no se plantean cuestiones relativas a la titularidad, extensión, límites y ejercicio de las competencias autonómicas. Pero sin embargo, se entiende que el uso inapropiado de esa técnica es en sí mismo expresivo de las dificultades con que tropieza el propósito del Anteproyecto de cohonestar la utilización de la Ley autonómica con la atribución estatutaria al Gobierno de las competencias y facultades correspondientes a las materias objeto de regulación. En este sentido, pueden resultar útiles las referencias que sobre este particular se realizan dentro de este mismo fundamento.

2. Por lo que al primero de estos dos órdenes de cuestiones se refiere, hemos de partir de una breve caracterización del marco constitucional-estatutario, perspectiva sin duda obligada, pero que, además, en el supuesto que ahora se analiza, facilita el entendimiento de la operación jurídica que el Anteproyecto propone instrumentar.

A) El marco constitucional en el que debe situarse el análisis de las competencias autonómicas en las materias que el Anteproyecto trata de regular viene definido por estas tres notas: a) la reserva de la determinación de las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las fuerzas y cuerpos de seguridad a los que disponga una específica Ley Orgánica (art. 104.2, CE); b) la posibilidad de que todas las Comunidades Autónomas puedan asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y demás facultades que establezca una Ley orgánica en relación con las policías locales, facultades estas que habrán de ejercerse "en los términos que establezca" dicha Ley Orgánica (cfr. art. 148.1.22ª, CE); c) la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública, con el doble acondicionamiento de ajustarse a "la

forma que se establezca en los respectivos Estatutos”, así como al “marco de lo que disponga una Ley orgánica” (art. 149.1.29ª). Debiéndose añadir que la legislación orgánica a la que se remiten las disposiciones constitucionales citadas está contenida en la citada LOFCS que, por lo que se acaba de exponer, resulta de obligada referencia a la hora de delimitar el alcance de las competencias autonómicas tanto en materia de coordinación de las policías locales (a la que la referida Ley orgánica dedica su Título V) como respecto de la creación y ordenación de la propia policía autónoma (a la que aquélla consagra su Título III).

B) Nuestro Estatuto, como ya se ha dicho, se aparta de la orientación seguida por las restantes Comunidades al atribuir a un órgano específico de la estructura institucional de la CAC, al Gobierno de Canarias, las materias o, en su caso facultades (cfr. art. 30.1 y 2, EACan con sus respectivas matrices constitucionales) a las que, respectivamente, se refieren los arts.148.1.22ª y 149.1.29ª, CE. Los restantes Estatutos, por el contrario, las asignan a la respectiva Comunidad en cuanto tal o a su Parlamento, lo que, en uno u otro caso, remite a éste su ejercicio. Máxime cuando las mismas asumen como “exclusivas”, lo que sucede mayoritariamente en relación con las materias a las que se refiere el primero de los preceptos constitucionales citados. Esta diferente solución estatutaria no es en modo alguno irrelevante. Al contrario, plantea importantes problemas jurídicos, cuyo análisis constituye obligado supuesto del estudio del Anteproyecto.

En efecto, la expresa adscripción estatutaria de tales competencias al Gobierno de Canarias no sólo asegura la intervención de éste en su ejercicio sino que, además y simultáneamente, dada la función delimitadora de las competencias asumidas realizadas por el Estatuto, cabe entender que aquellas facultades de las que efectivamente resulta titular la Comunidad son sólo de orden reglamentario, con la consiguiente exclusión de las de carácter legislativo. En ello abundaría, además, la circunstancia de no figurar las cuestiones de seguridad ciudadana y de creación de una Policía autonómica en los listados de materias sobre las que la CAC asume competencias legislativas, bien por el carácter exclusivo con que aquellas se ostentan (art. 29), bien por la expresa referencia a facultades de tal carácter (cfr. arts.31.1 y 3, 32 y 34, A).

Hay que señalar, además, que la regulación contenida en la LOFCS no parece oponerse a la conclusión hacia la que se apunta, puesto que en ella se remite genéricamente la creación de Cuerpos de Policía por sus órganos competentes (cfr.

arts.37.1 y 41.1) a las previsiones de los Estatutos de las Comunidades Autónomas sin mayores precisiones respecto del órgano y del instrumento normativo apropiado a tal efecto.

No obstante, cabría intentar una interpretación favorecedora de la intervención del Parlamento en estas materias -aun cuando sólo fuera con referencia a la creación del Cuerpo de Policía- argumentando lo siguiente:

Primero, que dado que: 1) nuestro Estatuto (art. 30.2) faculta al Gobierno autónomo para "crear una policía propia" "de acuerdo con lo que se establezca" por la correspondiente Ley orgánica; 2) esta Ley, la LOFCS, entiende que estas facultades comprenden la habilitación para "crear Cuerpos de policía" para el ejercicio de las funciones a las que se refieren los arts.148.1.22ª, CE y 37.1, LOFCS, y 3) tal creación queda reservada al Parlamento de Canarias, según resulta, no del Derecho del Estado, sino de nuestro Derecho autonómico (art. 24.1, Ley 2/1987, de la Función Pública) -congruentemente, sin embargo, con lo que pudiera deducirse de la LMRFP (arts.11 y 25) respecto de la necesaria intervención de la Ley autonómica en la creación de Cuerpos de funcionarios-, resultaría legítima por todo ello dicha intervención en tanto que presupuesto necesario del ejercicio de las facultades que el Estatuto atribuye al Gobierno consistentes -según pudiera deducirse de los referidos preceptos- en una hipotética reserva a favor del mismo de la iniciativa legislativa para la creación del Cuerpo indicado y de las restantes operaciones jurídicas, reglamentarias o gubernativas, instrumentables por decisión suya, que resulten necesarias para la existencia de dicha Policía autonómica, concepto que implica tanto el cuerpo de funcionarios *ad hoc* como el servicio y la organización correspondiente.

Segundo, que una interpretación como la que se sugiere, lejos de ser arbitraria, se justificaría por la necesidad de alcanzar una inteligencia sistemática y coherente del conjunto de las ordenaciones concernientes a esta materia, lo cual obligaría a interpretar el Estatuto desde el desarrollo por Ley orgánica de los específicos mandatos constitucionales a que antes se hizo referencia, y desde el carácter obligatoriamente "abierto" de unos preceptos estatutarios (art. 30.1 y 2, citados) que por causa de los referidos preceptos constitucionales, remiten expresamente a la legislación orgánica la precisa concreción de su efectivo contenido. A lo que se debe añadir que la interpretación contraria, basada en una lectura estricta del art. 30,

EACan, al privar a la CAC de la posibilidad de crear tal Cuerpo, conduciría al inaceptable resultado de vaciar de contenido las competencias que el Estatuto ha querido incorporar a la CAC. Todo ello, evidentemente, sin perjuicio de las dudas que pudiera suscitar la singularidad de este cuerpo, según luego se apunta.

Aunque no consta en el expediente remitido a este Consejo que los autores del Anteproyecto se hayan planteado la cuestión en estos términos, sí cabe deducir del mismo que ante las dificultades que plantea el art. 30, EACan, se haya intentado solventar lo concerniente a la creación de la Policía autonómica con un curioso juego de autorización parlamentaria e implementación gubernativa de difícil encaje jurídico, -como difícil resulta también, en los términos que seguidamente se expresa, la viabilidad jurídica de una Ley de "coordinación" que, al propio tiempo, establece ordenaciones válidas también para una Policía propia que se "adiciona" cuestionablemente, como se verá, al sistema o economía general del Anteproyecto. Sin perjuicio de lo que seguidamente se indica al respecto, sí cabe sin duda afirmar que su propia complejidad y alambicamiento puede ser valorado como expresión de las dificultades, ya apuntadas, que origina el marco estatutario y del deseo de encontrar una salida a dichas dificultades.

C) El Anteproyecto, en efecto, se propone "proceder a establecer las líneas generales de organización y coordinación de los Cuerpos de Policía de las entidades locales existentes en el ámbito territorial de Canarias", según se expresa en su exposición de motivos. Pero la Ley proyectada no sólo se mueve dentro de la órbita del art. 30.1, EACan, que expresamente se invoca al respecto, sino que, además, según asimismo se indica, "procede en sus disposiciones adicionales a autorizar al Gobierno para la creación del Cuerpo de Policía de la Administración autonómica" cuando se considere indispensable "contar con un Servicio profesional independiente del mismo" que se ocupe en exclusiva de los cometidos que allí se señalan, con lo que se entra de lleno en el ámbito del art. 30.2, id.

En la articulación de este segundo objetivo, ubicada, como se acaba de indicar, en las disposiciones adicionales primera a quinta -en las que no sólo se contiene lo concerniente a la creación del referido Cuerpo en los términos del art. 24.1 de la Ley autonómica 2/1987 citada, sino, además, la ordenación de la referida Policía en tanto que Servicio, en sus aspectos fundamentales- esa "autorización para la creación" se transforma en autorización para que "pueda implantarse en el territorio de las Islas Canarias la Policía autonómica cuyo Cuerpo queda creado por la presente

Ley" (d.a. primera 1). Con lo cual, y habida cuenta de que dicha "implantación", según resulta de la misma regulación (d.a. primera, 2), consiste en la aprobación por el Gobierno de la plantilla orgánica -pese a que esta decisión debiera corresponder a la Cámara- y de la relación de puestos de trabajo de la referida Policía, es claro que la habilitación estatutaria del Gobierno se diluye en una mera habilitación legal para el ejercicio de potestades reglamentarias y administrativas. Debiendo, por lo demás, señalarse la contradicción que se aprecia entre la separación que aquí parece establecerse entre el Cuerpo creado y Servicio a implantar, siendo así que de la exposición de motivos se deduce su identificación o equiparación.

Cierto que el Ordenamiento autonómico preceptúa que "la creación, modificación y suspensión de Cuerpos y Escalas deberá hacerse por Ley del Parlamento de Canarias" (art. 24.1, Ley autonómica 2/1987, ya citado). Reserva que lleva al Anteproyecto a propiciar la intervención del Parlamento que queda indicada. Sólo que ese respeto, obligado sin duda, de la propia legalidad, puede producir la antiestatutaria consecuencia de vaciar de contenido la específica atribución estatutaria al Gobierno de las competencias para "crear una Policía propia" (art. 30.2, EACan). Lo que en principio pudiera, además, llevar a sostener la antiestatutoriedad del citado precepto de la Ley 2/1987, salvo que se pueda fundamentar una de estas dos alternativas: o bien que a pesar del carácter terminante con que está formulada la reserva al Parlamento de la creación de Cuerpos caben excepciones basadas en la especificidad de alguno de éstos (como bien pudiera ser el de policía, dadas sus muy específicas características, de todo punto irrenducibles a las que el mencionado art. 23, Ley 2/1987, entiende propios de aquellos, y su irreductibilidad a los grupos clasificatorios prevista en el art. 25, LMRFP, según dispone el art. 11 de ésta), o bien que se entienda que -teniendo presente la doble función que cumple dentro del sistema estatutario el precepto del art. 30.2 (en cuanto que, siendo norma de asunción competencial esa al propio tiempo atributiva de la misma a un órgano específico de la organización autonómica)- no repugna al sistema una interpretación que permita cohonestar la reserva al Gobierno de la decisión política sobre la incorporación al dispositivo institucional de la CAC de una Policía propia, con una intervención parlamentaria que permita allanar los obstáculos que pudieran obstar a una decisión que en cualquier caso corresponde tomar al Gobierno.

En apoyo de esta segunda opción -a la que cabe adscribir el Anteproyecto- pudiera traerse a colación el específico carácter, ya apuntado, de unos preceptos estatutarios que remiten a Leyes orgánicas un primer nivel de concretización, operación que, de esta suerte, resulta determinante de los específicos contenidos normativos de la propia prescripción estatutaria. En tal sentido, resulta evidente que el legislador orgánico no coarta o limita la posibilidad de que las Comunidades Autónomas puedan crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia a las que se refiere el art. 148.1.22ª, CE y las demás que le atribuye la LOFCS. Aunque sí condiciona tales posibilidades a que en los respectivos Estatutos esté prevista tal creación (art. 37.1, id.).

Sin duda, en una interpretación favorable al acervo competencial autonómico, pudiera entenderse que la habilitación estatutaria que le permite “crear una policía propia” faculta al Gobierno para promover las actuaciones necesarias de los órganos autonómicos para que si así dicho Gobierno lo decide, pueda la CAC contar con la indicada Policía. Pero no puede dejar de advertirse que la función de asunción competencial del Estatuto induce a pensar que la expresa referencia al Gobierno de Canarias del art. 30.2, EACan puede obligar a entender que la habilitación que en el mismo se contiene es sólo reglamentaria y ejecutiva, no legislativa, tal como para un supuesto distinto -las llamadas “cláusulas subrogatorias” respecto de las competencias del Estado que mediante ellas se asumen- pero de indudable similitud en su *ratio decidendi* acaba de afirmar el TC al entender que dichas cláusulas “remiten a las facultades del Gobierno”, esto es, a facultades de naturaleza reglamentaria o meramente ejecutivas, debiéndose excluir, en consecuencia, las competencias legislativas” (STC 62/1990, de 30 de marzo, f.j. 5).

3. Hay que añadir, en el orden de consideraciones apuntado al inicio de este fundamento, que la ubicación de las normas de creación de la Policía autonómica en las disposiciones adicionales de una “Ley de Coordinación de la Policía en la Comunidad Autónoma de Canarias”, según la denomina el Anteproyecto, plantea serias dudas jurídicas sobre la pertinencia de la modalidad normativa utilizada, en relación con la preservación de la seguridad jurídica que la Constitución protege y, sobre todo, en relación con los desajustes que ello propicia de la actividad legislativa respecto del marco competencial al que ha de ceñirse.

A) El Anteproyecto, en efecto, puede inducir a error a los legisladores y a los ciudadanos respecto de su contenido. Ante los primeros, se pretende tramitar un



Proyecto de Ley cuyo contenido normativo no se ajusta a la denominación bajo la que se insta su intervención ni al título habilitante invocado. Ciertamente que los trámites parlamentarios pueden subsanar la deficiencia apuntada, pero ello no disipa la extrañeza que produce un desajuste que debe evidentemente ser corregido en la fase de Proyecto, aun cuando sólo fuera por innegables razones de seguridad jurídica, de especial preocupación constitucional (cfr. art. 9.3, CE) -precepto éste obviamente operativo y vinculante también en los estadios preparatorios del ejercicio de la iniciativa legislativa-. Por otra parte, no precisa de mayores comentarios la desorientación -y consiguiente inseguridad- que puede producir en los ciudadanos la hipotética tramitación y aprobación de una Ley que, como se dice en la exposición de motivos del Anteproyecto, pretende "proceder a establecer las líneas generales de organización y coordinación de los Cuerpos de Policía de las Entidades locales existentes en el ámbito territorial de Canarias" y que, además, - pese a no citarse su correspondiente fundamentación estatutaria- "procede en sus disposiciones adicionales a autorizar al Gobierno para la creación del Cuerpo de Policía de la Administración autonómica", siendo así que en la d.a. primera, 1, esta "autorización para crear" se trasmuta en autorización para que pueda "implantar" en el territorio de Canarias la referida Policía "cuyo Cuerpo queda creado en la presente Ley", expresión ésta también confusa puesto que parece dar por realizada una operación jurídica no expresamente contemplada en el cuerpo principal de la Ley proyectada.

**B)** A la incongruencia indicada hay que añadir lo cuestionable que resulta acudir a un Derecho adicional -de otro principal, evidentemente, contenido en la parte estructurada en Artículos, Capítulos y Títulos- cuando en realidad no se trata de una ordenación que no obstante sus características propias, irreducibles por definición al cuerpo principal o central de la Ley, se adiciona a este, sino que objetivamente es parte de este otro Derecho principal.

Es verdad que no existe en nuestro Derecho positivo una definición normativa de las características formales que, en función de sus contenidos, hayan de revestir las diferentes partes de una Ley. Pero no lo es menos que una larga tradición doctrinal y una uniforme práctica operativa identifican de manera concorde las partes que la modelan en base al carácter de los contenidos que albergan. Y del mismo modo que no sería lícito regular en las disposiciones transitorias situaciones permanentes, no parece que lo fuere utilizar las disposiciones adicionales para solventar cuestiones

que no constituyen propiamente un añadido singular, sino parte esencial o principal de la propia Ley.

C) A estos riesgos abstractos de afectación de la seguridad jurídica -y, sin duda, de la lealtad institucional- se une la concreta infracción de las reglas sobre la competencia en la medida en que incluyen en el cuerpo principal de la Ley, indiferenciadamente, preceptos que por concernir a diferentes ámbitos competenciales, se hallan consiguientemente sometidos a diferentes condicionamientos y limitaciones. Pues no cabe ignorar que las facultades de coordinación de las Policías locales y de creación de una Policía autonómica propia son diferentes, en sus contenidos y en sus límites, como consecuencia de su distinto significado y de su diverso tratamiento constitucional y estatutario.

### III

Como se ha apuntado, el ámbito de actuación normativa de la CAC en materia de Policía vendrá prefijado por los límites establecidos en las normas constitucionales, estatutarias y básicas sobre la materia, entre las que destacan las recogidas en la Ley 2/86. Así, es justamente tal referencia plural desde la que ha de indagarse si el contenido regulador del articulado y otras disposiciones del Anteproyecto objeto del dictamen es jurídicamente adecuado por ajustarse, con el rigor debido, a tales límites, no cabiendo lógicamente una solución unívoca a la misma, demandando su formulación individualizada, aún cuando quepa adelantar que no parece detectarse la existencia de vicios de inconstitucionalidad directa en dicho contenido.

No obstante, es preciso señalar que existen diversas cuestiones que ha de regular necesariamente el legislador orgánico por mandato constitucional expreso (cfr. art. 104.2, CE, ya citado), de modo que sobre los cuales no puede incidir en forma alguna el legislador ordinario, debiendo respetar a este respecto, en principio, las determinaciones contenidas en la propia Ley 2/1986 sobre cuales de sus preceptos tienen carácter orgánico. En este sentido, ha de manifestarse, con carácter general, que resultan de dudosa constitucionalidad las disposiciones del Anteproyecto que disciplinan las referidas cuestiones, particularmente cuando, además, difiere su ordenación de la de esos preceptos orgánicos, convirtiéndose una objeción de orden competencial formal en otra de orden sustancial.

1. La concordancia expuesta, quiebra en la operación de cotejo entre el Estatuto y Anteproyecto, al detectarse de primar el contenido actual del artículo 10 visos de

antiestatutoriedad corriendo el legislador autonómico el riesgo de incurrir en exceso competencial, al no resultar adecuado que éste sustituya la voluntad del Gobierno sobre su organización interna, fijando el órgano competente para actuar en cierta función de titularidad gubernativa, máxime si ello, contraviene el apartado primero del artículo 30 del EACan. Con independencia de la posible incongruencia que se prevé entre los párrafos primero y tercero del referido precepto, que incluso ostenta rasgos contradictorios, al decir en uno, que las funciones de coordinación de las policías locales, se ejercerán por la Consejería de la Presidencia, y en el otro, que el Gobierno “canalizará” -vocablo de difícil inteligencia- la colaboración entre las Entidades locales, en lugar de policías locales, no ajustándose a lo prevenido en el artículo 39.b), LOFCS.

2. Un segundo grupo de consideraciones destacable, cabe inferirlas de la naturaleza conferida por la disposición final quinta de la Ley 2/1986 a sus títulos III y IV, habida cuenta, que la atribución de carácter orgánico incide decisivamente en la función de los límites materiales al ejercicio competencial regulado por la CAC sobre la materia, y que son los determinados por los arts.148.1.22 y 149.1.29, CE y el artículo 30, EACan. Derivándose como inmediata consecuencia la sustracción, para la norma autonómica, de cualquier consideración afectante a situaciones de titularidad competencial estatal. Ostentando tal condición la materia referente a Seguridad ciudadana pudiendo participar la CAC sólo a través de la coordinación policial, aunque restringida al ámbito de la policía local dentro del contorno habilitado por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (materia competencial sobre la que no incidiremos al haber sido objeto de análisis particularizado y precedente a este fundamento en el anterior).

El Anteproyecto con la formulación consignada en el título I, sobre los principios generales a los que la norma debe adecuarse el desarrollo posterior del articulado, por el que se consideran integrados los Cuerpos de policía por funcionarios públicos, ostentando carácter civil y estructura jerarquizada no cabe configurarlo como innovativo, sino reiterativo de lo consignado en la norma orgánica básica. Aunque no de forma mimética, pese a mediar limitación orgánica al respecto. Reiterándose tal anomalía en el art. 2.1, al utilizar de nuevo el concepto de policía local de entidades locales, formulación empleada en el párrafo cuatro del artículo 1, pese a que la norma orgánica marco y la LORBRL, sólo reconoce titularidad competencial para detentar cuerpos de tal clase a los municipios, imperativo legal que veda toda

posible existencia de cuerpos insulares o supramunicipales de carácter policial. Distanciamiento del texto orgánico, tanto en lo atinente a la definición de cuerpo policial, pese a mediar una mejora técnica en la formulación expresada en el art. 52, LFCS, como en lo atinente a la delimitación de funciones del mismo, resultando ambos extremos objetables, máxime en el último caso, cuando éstas se encuentran taxativamente consignadas e imperativamente formuladas por un precepto calificado de orgánico.

Y, en tal dirección resulta objetable, la restricción indirecta formulada por el art. 4, para que los municipios puedan contar con cuerpos propios de policía local, al demandar en éstos una densidad demográfica mínima presupuestos no exigidos por la legislación estatal, ni marco, ni en las bases de régimen local, y cabe oponer, igualmente, reparos a la configuración del apartado primero del artículo 5 como norma marco organizativa, a la que deberán adecuar los ayuntamientos sus respectivos reglamentos de policía local. Posibilidad, que no resulta diáfana con la actual redacción del Anteproyecto, que incluso resulta contradictorio al párrafo primero y segundo del referido artículo. Circunstancia que unida al empleo de una terminología propia del ámbito castrense, no acorde con la esfera civil de actuación y en franca distonía con la ley estatal, que superó tal terminología mediante la utilización de conceptos propios del ámbito funcionarial, más que del puramente militar; y en tal sentido es empleado el concepto "categoría funcionarial" en lugar de Escalas en el artículo 39.c), LOFCS, vocablo que el propio Anteproyecto aplica en el número siguiente, aunque requiere la precisión de enlazar tales funciones con graduaciones anteriormente reseñadas, ya que las funciones de los cuerpos constan formuladas genéricamente en el art. 53.1, LOFCS. Materia digna de coordinación al menos en vía reglamentaria por la CAC, en uso de la facultad conferida por el art. 39.a), LOFCS, asegurando con ello, un mínimo de uniformidad entre los cuerpos, al propio tiempo que se facilita la movilidad de los funcionarios de las policías locales.

Fin homogeneizador reiterado por el articulado del Anteproyecto, en el número 1 del artículo 8, al pretender la adecuación del contenido de los reglamentos de los Cuerpos-Servicios de la policía local a las disposiciones gubernativas que propicien la uniformidad de los mismos en materia de medios técnicos para aumentar su eficacia y lograr una mejor colaboración entre éstos, aunque la potestad operativa a tal fin la configura potestativamente, resultando discutible tal condición, habida cuenta su formulación estatal consignada en el art. 39.a) y b), LOFCS, pero, si debemos expresar que, en tal homogeneización no se contempla y por tanto resulta vedado las

Comunidades autónomas alcanzar tal pretensión en la actividad concerniente a principios de actuación o deontología profesional, por ser éstas materia propias del régimen estatutario de los cuerpos, y encontrarse regulados con carácter básico y naturaleza orgánica en los Capítulos II y III del Título I de la Ley Orgánica 13/86, e implicando exceso competencial por parte del legislador autonómico cualquier regulación al respecto que implique novación normativa estatal, tal como ocurre en el apartado segundo del mismo precepto, al conferir la legitimación para autorizar el no vestir de uniforme a la autoridad local en lugar de la provincial tal como prescribe el art. 51.3 en relación con el art. 41.3 ambos de la LOFCS.

En el examen comparativo del precedente cuerpo normativo con la legislación básica, especial consideración merece el capítulo III del Anteproyecto, habida cuenta que su contenido normativizará la selección del personal -funcionario-requerido para su adscripción respectiva al cuerpo de policía pertinente. Resultando equívoco que tal esté asignada al legislador autonómico en virtud de los artículos 52.1 39.c), LOFCS, salvo que tal contenido quiera prever criterio de selección de personal, aunque restringido al ámbito local. Interpretación viable, aunque el contenido no es ajustado a lo previsto con carácter básico en los arts.91.2, LRBRL, y 19.1, Ley 30/1984, sobre medidas para la reforma de la función pública, al no advertir éste la interrelación que ha de mediar entre pruebas de selección y oferta de empleo pública y previa, así como, la supresión del concurso como forma selectiva sin justificación e incluso la no formulación expresa en el texto de sujeción de la realización de las pruebas de selección a los principios de publicidad e igualdad, aunque deba entenderse implícitamente acogido éste, porque su omisión o restricción implicaría una conculcación directa del artículo 14, CE, y no se ha formulado en el presente dictamen visos de inconstitucionalidad directa.

El desarrollo normativo que el Anteproyecto formula en su art. 22 sobre pruebas de selección, determinado la exigibilidad de un curso de formación previo, presupuesto inexistente en la normativa básica estatal, art. 19.1, 100.1 y 2, LRBRL, en conexión con el art. 133 del Texto Refundido de Régimen Local, denota una clara incompetencia del legislador autonómico para ordenar lo reseñado en el texto, por ser evidente que selección y formación son criterios no coincidentes ni conceptual ni temporalmente, ya que toda formación ha de ser subsiguiente al ingreso en el cuerpo, pero previa a la adquisición de la condición de funcionario. Exceso competencial que igualmente podría mediar en el párrafo segundo del art. 25, ya que

de una interpretación literal del contenido del articulado parece que éste no ha formulado un mero criterio de promoción, sino que ha limitado la vía de acceso para ello al concurso oposición, lo que implica una vulneración de los arts.19.1, LMRFP, 134, ITR y 29, Ley 2/1987, y más aún, cuando en cada convocatoria pueden reservarse un número de vacantes a tal fin, pero con análogo tratamiento en los mecanismos de selección, y no tender a un tratamiento discriminatorio en tales pruebas por razón de los candidatos, ya que cualquier regulación que se haga en pro de la promoción de funcionarios encuentra un límite indisponible, constituido por la legislación básica del Estado en particular las reseñadas normas de régimen local y de medidas urgentes en función pública, en cuanto, éstas no sólo hay que configurarlas como normas preferentes, sino que junto a tal función hay que admitir una segunda, consistente en ser fuentes de integración sobre la materia que tanto el legislador autonómico como el intérprete deben atender para la aplicación del derecho al caso concreto, en especial cuando la norma es equívoca en la regulación del caso concreto.

En último lugar, y siguiendo una exposición sistemática del texto y con el fin de evitar repeticiones innecesarias hay que afrontar el capítulo del régimen sancionador, cuyo contenido en su mayor parte constituye una mera reiteración del régimen formulado por Ley orgánica, sin mediar plena identidad en su tipificación, verbigracia los plazos de prescripción de las faltas, o la inseguridad que conlleva la carencia de consignar los criterios objetivos que permitirían la degradación o la elevación de una conducta a falta leve, o grave en su caso singularmente en cuanto daños. E incluso el empleo de expresiones inadecuadas con las posibilidades de comisión culposa, al aludir el texto a negligencia grave sin determinar qué debemos entender por tal, especialmente en el momento actual que tras la reforma urgente y parcial de 1989 en el campo de las faltas se encuentra en vía regresiva, hasta el extremo que cabría aludirse a una política despenalizadora del libro III del CP, singularmente en daños al fijarse la cuantía para tener trascendencia penal que el valor de éstos exceda del tope del seguro obligatorio. Criterios a tener en cuenta, aún en el puro campo administrativo, y por lo que debe mediar una mayor concreción en las conductas reseñadas como garantía del destinatario de tal régimen sancionador, y que no es otro que el funcionario de policía. Es igualmente objetable la consignación de situaciones proscritas por el derecho español desde 1983, como ocurre con la reincidencia e incluso formular como ilícitos administrativos supuestos fácticos que de mediar harían inaplicable el presente régimen sancionador previsto

por ser constitutivo *per se*, de delito, y en consecuencia prima el contenido del libro II del Código Penal sobre el régimen sancionador formulado por el legislador autonómico en el actual Anteproyecto. Atisbándose análogos visos en la disposición adicional tercera en su número 2 habida cuenta que incide sobre materia regulada por ley orgánica aunque en su formulación no la adecua con exactitud, igualmente se reitera en la disposición adicional 1.1, 2, 3 y 5 al no mediar entre el contenido del Anteproyecto y el prescrito por la Ley orgánica en los arts. 40, 42, 43 y 38 plena identidad.

3. Un tercer grupo de consideraciones destacables han de hacer referencia a la parte del texto objeto de análisis, que pueda implicar una inadecuación a la legislación básica, bien por uso indebido o por introducción de innovaciones, que podría en algunos aspectos ser concurrente con los visos denunciados en el apartado anterior en cuanto, que ambos óbices no son exclusivos, ni excluyentes entre sí.

En el primer grupo tendrían cabida algunas de las situaciones comprendidas en los arts.1.1, 2, 3 y 5 del Anteproyecto. Preceptos en los que la terminología empleada, no sólo es incorrecta sino equívoca, postulando que la alusión sea no a la entidad local, y sino al "municipio" por ser éste el factor determinante en la coordinación policial, e incluso el empleo de términos jurídicos no análogos en la legislación autonómica frente a la norma orgánica, tal como se reseña en el art. 3.3 del Anteproyecto, en el que se sustituye el término "requerimiento" de la normativa estatal por el de "solicitud". Vocablos que ni conceptual, ni jurídicamente son idénticos. Fenómeno denunciado, que se reitera a lo largo del articulado, y así en el artículo 8 del Anteproyecto atribuye a favor de los alcaldes la legitimación conferida por la Ley Orgánica a los Gobernadores civiles en la dispensa de autorización para vestir de paisanos durante el servicio. Pero, ha de objetarse un vicio reiterado y no exclusivo del cuerpo principal del texto, sino común también en el campo de las disposiciones tanto adicionales como transitorias, consistentes en uso inadecuado de la legislación básica cuyas consecuencias son análogas a las prescritas para el articulado, en tal sentido, habrán de denunciarse como tales lo acaecido en la disposición adicional tercera cuyo contenido no resulta acorde con lo preceptuado en los artículos 20.2 y 66 ambos de la Ley 2/1987, al no consignar tal legislación base la figura del funcionario eventual en los cuerpos policiales. Razonamientos extrapolables a la disposición adicional cuarta, por mediar discordancia entre el contenido formulado por el Anteproyecto y el consignado en el art. 26 de la LMRFP, al

prescribir éste que los cuerpos policiales administrativos, admitiendo exclusivamente en estos la posibilidad de que dentro de los cuerpos determinen los funcionarios de los mismos que tienen asignadas tales el ejercicio de tales funciones.

## IV

En el presente apartado, se formulan, como complemento final el análisis precedente, una pluralidad de observaciones puntuales al conjunto del Anteproyecto, de entidad menor, pero significativas por su carácter técnico, cuya formulación se estima pertinente por motivos de seguridad jurídica y claridad normativa.

### Artículo 3.

Aunque entre su contenido y el del art. 51.3 de la LOFCS, media la similitud resulta técnicamente más correcto emplear la expresión estatal ámbito territorial.

### Artículo 4.

Es incorrecta la reducción potestativa del precepto, y extraña ir dirigida a supuestas situaciones futuras. Debiendo adoptarse criterio de imperatividad y normación de situaciones actuales.

### Artículo 7.

Es inadecuado tratándose de cuerpos funcionariales civiles, utilizar expresiones propias de la órbita laboral como es "empleo", resultando técnicamente correcto la utilización de vocablo propias de tal esfera de actuación como es "categoría".

### Artículo 8.

Cabría apuntarle una pluralidad de objeciones: a) al número 3, está haciendo referencia a materia propia de reglamento de policía local, debiendo hacer la oportuna reseña porque su omisión podría dar lugar a contenido contradictorio en relación con el número 1 del mismo artículo; b) el número 4, resulta absurdo debido al carácter de cuerpo armado que ostenta la policía local, que impone a sus miembros el deber de portar armas en el ejercicio de sus funciones; c) en el número 5, es poco explícito al existir sobre el particular norma concreta que forma parte del régimen estatutario de estos funcionarios.



Artículos 18 y 19.1.

Son reiterativos e innecesarios no sólo en lo referente al carácter funcional del personal del cuerpo, como en lo atinente en la excepción de tal condición por parte del Jefe de policía.

Artículo 27.

La redacción usada por este precepto al hablar de cuerpos de policía dependiente de las administraciones públicas canarias, debe sustituirse esta última por "administraciones públicas existentes en Canarias", al ser una expresión menos equívoca.

Disposición adicional segunda.

Resulta infrecuente que una disposición adicional haga referencia a otras de análoga clase. En el apartado 3 del mismo texto, se incide en la confusión de identificar cuerpo con servicio. Hecho reiterado en la adicional tercera.

Disposición transitoria primera.

Denota síntomas de inseguridad al impedir con la actual redacción conocer las disposiciones vigentes.

Disposición transitoria segunda.

Contiene una norma innecesaria, generante de confusionismo.

Disposición transitoria cuarta.

De su contenido se infiere un carácter más acorde al régimen adicional, que al asignado por el texto.

## C O N C L U S I O N E S

1. La expresa atribución al Gobierno de Canarias de las competencias asumidas por la CAC respecto de las materias de seguridad ciudadana a las que se refieren los arts.30.1, EACan y 148.1.22ª, CE y creación de una Policía propia según se previene en los arts. 30.2 y 149.1.29ª, CE, suscita las importantes dificultades jurídicas

expuestas en el Fundamento II.2 a la hora de fundamentar la competencia del Parlamento y la idoneidad de la Ley para instrumentar el diseño normativo que se propone en el Anteproyecto dictaminado.

2. La utilización de las disposiciones adicionales para la creación de la propia Policía autonómica y la regulación en ellas de aspectos principales de la misma -con la consiguiente exclusión de tales cuestiones del Cuerpo principal de la Ley proyectada- motiva los reparos que se argumentan en el Fundamento II.3 acerca de la obligada preservación de la seguridad jurídica y, sobre todo, en relación con los desajustes que la técnica empleada propicia respecto del marco competencial al que dicha creación debe ceñirse.

3. Según el orden de exposición seguido en el Fundamento IV, y por las razones en él explicitadas, cabe efectuar a la normativa del Anteproyecto, además de una objeción de carácter competencial a diversos de sus preceptos por incidir en materia reservada al legislador orgánico, los reparos concretos que a continuación se expresan: a) El artículo 10 parece pugnar con el artículo 30 del Estatuto de Autonomía; b) la LOFCS resulta conculcada por el contenido de los artículos del texto objeto del análisis números 1, 2.1, 4.1, 8.1, 21, 22, 25.2, 30, 42, 44, 45 y d.a. segunda, tercera y quinta; c) análogamente, cabe objetar la ordenación prevista en los artículos 1.1, 2.1, 4, 5, 8.1 por colisionar con la regulación básica aplicable.