



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 3 9 4 / 2 0 0 6

(Pleno)

La Laguna, a 21 de noviembre de 2006.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley del Sistema Canario de Seguridad y de Modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias (EXP. 411/2006 PL)**.

F U N D A M E N T O S

I

El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias solicita, al amparo de lo dispuesto en los arts. 11.1.A.b), 12.1 y 20.3 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo (LCC), preceptivo Dictamen por el procedimiento de urgencia sobre el Proyecto de Ley del Sistema Canario de Seguridad y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias (LCPPLLC).

Acompaña la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado de toma en consideración del referido Proyecto y de solicitud de Dictamen a este Consejo, de conformidad con el art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

La solicitud, como se ha dicho, viene cursada por el procedimiento de urgencia, con fijación del plazo de emisión en 10 días, que se fundamenta en que el Proyecto de Ley del Sistema Canario de Seguridad y de la Policía Canaria, fue conocido por la Cámara y remitido en su día a Dictamen de este Organismo (EXP 128/2006, de 11 de mayo). En efecto, la modificación ha consistido en "mantener todos aquellos preceptos relativos al Sistema de Seguridad Canario y de modificación de la Ley de

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

Coordinación de las Policías Locales de Canarias que estaban en la disposición adicional del proyecto originario, según la redacción aprobada por el Gobierno de Canarias en la sesión celebrada el 31 de mayo de 2006, y suprimir los preceptos relativos a la creación de la Policía Canaria o policía autonómica”.

En fase de tramitación parlamentaria, dicho Proyecto fue retirado por el Gobierno el 26 de octubre de 2006.

II

Consideraciones preliminares.

Se ha remitido a Dictamen un Proyecto de Ley; por ello, de preceptivo Dictamen, en los términos estatutaria y legalmente dispuestos (arts. 44.1 EAC y 1 de Ley 5/2002).

La Ley no dispone excepción alguna a la preceptividad del Dictamen sobre Proyectos de Ley, salvo, lo que no es el caso, “los de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma” [art.11.1.A.b) de la Ley 5/2002]. En este punto, se ha de significar que este Consejo sostiene una interpretación material y no meramente formal de la preceptividad del Dictamen con ocasión del conocimiento sucesivo de un mismo proyecto normativo o de acto administrativo. Si se emite un Dictamen con pronunciamiento expreso de fondo y la autoridad solicitante del mismo entiende que las observaciones son pertinentes y en consecuencia modifica el texto en razón del sentido de aquellas observaciones, el texto modificado no es preciso que sea sometido nuevamente a Dictamen. En este caso, obra en las actuaciones certificado de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia y Justicia, de 7 de noviembre de 2006, según el cual al texto nuevamente redactado, en comparación con el remitido en su día, se le han suprimido sólo “aquellos preceptos y referencias relacionados con el Cuerpo General de la Policía Canaria”.

El Gobierno ha modificado el Proyecto eliminando las referencias a la Policía Canaria cuya presencia en el texto suscitaba la oposición parlamentaria. Se trata, pues, de un *Proyecto nuevo*, independientemente de su contenido.

La Ley no excepciona -como podría ser, por ejemplo, en casos como el presente- la preceptiva solicitud de Dictamen; obligaría a reclamarlo, como señala el art. 12.2 de la Ley 5/2002, “si un Grupo Parlamentario o la quinta parte de los Diputados

denunciaran la omisión del preceptivo Dictamen del Consejo en los supuestos previstos en el art. 11.1.A.”; tal Dictamen debería ser recabado por el Presidente del Parlamento.

Finalmente, la modificación de una norma por supresión de parte de su contenido puede alterar el propósito o el objeto de la norma. Por ello, el Gobierno se atiene al mandato legal cuando insta la emisión de Dictamen preceptivo, aun contando con la previa opinión de este Consejo en el Dictamen de referencia.

III

Consideraciones generales.

1. Nos encontramos ante un Proyecto de Ley que tiene un doble objetivo: crear el Sistema Canario de Seguridad (Título I) y modificar la Ley de Coordinación de las Policías Locales (Título II), doble objetivo que correctamente se hace constar en la intitulación de la norma propuesta.

La coincidencia material parcial entre ambos Proyectos sometidos a nuestra consideración hace inevitable que la opinión de este Consejo se manifieste por remisión al Dictamen entonces emitido. No obstante, la *singularidad* de este nuevo Proyecto, en el que su núcleo normativo esencial es la constitución del Sistema de Seguridad y no, como antaño, la creación de la Policía autonómica, aconseja reproducir y/o matizar determinados aspectos de su contenido.

La primera observación es que, tal y como este Consejo precisó en su DCC 146/2006:

“(...) un estricto entendimiento de lo que es un sistema seguramente exigiría un tratamiento normativo integral, sistemático y completo (como se desprende de los arts. 6 y 7 PL), con lo que sería coherente el hecho de que la coordinación de las Policías Locales dejara de tener autonomía normativa y se integrara en el cuerpo de la Ley cuyo proyecto se dictamina, o bien se encomendara la preparación del correspondiente texto refundido. No obstante, dada la estructura del Proyecto de Ley, cierto es que en su art. (11.1, dedicado a la Coordinación entre los Cuerpos de Policías Locales de Canarias) se hace referencia a la Ley de Coordinación de Policías Locales”.

El Proyecto de Ley crea un "Sistema" al que se deben incorporar las Policías Locales, de previa existencia y que han sido objeto de una regulación singular, la Ley 6/1997. Se vuelve por ello a insistir en la oportunidad de aprovechar la ocasión de la creación de un Sistema de Seguridad para que la ordenación singular de la coordinación de las Policías Locales sea coherente con la articulación de la seguridad pública como un objeto pluridisciplinar, del que forma parte también la citada coordinación.

El Proyecto parte de la premisa de sostener la norma especial de coordinación, a la que reenvía (art. 11 PL) y modifica (Título II PL). La creación de un Sistema de Seguridad obliga a un tratamiento sistemático de las normas vigentes y de aplicación. El Proyecto parte de la sistematicidad de ambas ordenaciones, pues la modificación de la Ley 6/1997 no se lleva a cabo mediante disposición adicional (como lo fue, por cierto, en el anterior Proyecto de Ley), sino que forma parte del contenido material o sustantivo del Proyecto, en su Título II.

Descartando las referencias que se hacían en el anterior Dictamen a la creación del Cuerpo General de la Policía autonómica, se formularon entonces ciertas manifestaciones en torno al Sistema que se creaba, que se mantienen y que se estima preciso reiterar:

"La pretensión sistemática del Proyecto se fundamenta asimismo en una proyección general del concepto seguridad pública. La referencia a las actuaciones y prestaciones en materia de emergencia y protección civil (art. 6 PL) debiera contener una remisión o referencia a la legislación del Estado en la materia aprobada en base a la competencia, exclusiva, del art. 149.1.29ª CE, seguridad pública, y cuyas determinaciones se encuentran contenidas en la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil, cuyo art. 2.1 atribuye a las Comunidades Autónomas competencias en los términos que en la misma se detallan.

Y desde esta perspectiva general y formal de la que estamos hablando, el art. 1 PL debiera contener una referencia al parámetro constitucional, estatutario y legal estatal que delimita el alcance de la competencia normativa primaria que se pretende articular mediante el referido Proyecto de Ley".

Se pretende crear un Sistema de Seguridad pública, del que, por ahora, se ha excluido a la Policía canaria, materia pluridisciplinar, que excede del concepto

“seguridad ciudadana”, respecto de la que el Tribunal Constitucional ha sentado la siguiente doctrina, ya apuntada en el DCC 146/2006:

“A. La seguridad pública es una “actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano”, incluye “un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido”.

B. La actividad policial “es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública”, y “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”. Dicho en otros términos, no cabe “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”.

Es decir, la seguridad pública comprende no solo seguridad ciudadana, contexto en el que se ubican las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (estatales, autonómica en su caso, y locales), sino que se incluyen otras ordenaciones integrantes con aquélla de un *Sistema*, del que forma parte también la coordinación de las Policías Locales, de conformidad con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Ley de Bases de Régimen Local, con el alcance que resulta del art. 39 de la citada Ley Orgánica y 32.4 EAC, materia respecto de la que este Consejo ha emitido reiteradamente su parecer en sus DDCC 8/1990, de 7 de septiembre; 36/1997, de 8 de abril; 102/1999, de 18 de noviembre; 84/2001, de 19 de julio, y, en concreto, el DCC 26/1996, de 29 de abril.

El objeto básico del Proyecto es, como se expresó, la creación del denominado “Sistema canario de Seguridad”, constituido por: “las actuaciones (...) que dispensan (...): a) los órganos con competencias en materia de seguridad, emergencias y protección civil. b) los servicios de seguridad y emergencias que comprenden las Policías Locales de Canarias (...) y el resto de servicios públicos o privados que tienen como fin proteger a las personas y a los bienes”, y c) los órganos de coordinación, consultivos y de participación (...)” (art. 6 PL). Es decir, expresa la interacción en

ese Sistema de todas las funciones y órganos, públicos y privados, que prestan alguna función en materia de seguridad pública.

Entendido así, nada hay que objetar a tal calificación, pero sólo en la medida que no altere el sistema de competencias, organizativas y funcionales, en relación con esas actividades y organizaciones que las prestan, pues unas y otras se encuentran delimitadas a efectos competenciales en el bloque de constitucionalidad. Como precisó este Consejo en el Dictamen de referencia:

“Es aceptable pues la existencia de un Sistema en la medida que mediante su creación no se altere el régimen jurídico de las actividades y organizaciones policiales y de seguridad que en el mismo se integran, “pero esta relación no implica necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente -tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales-, sino que puede y debe establecerse en base a los instrumentos propios de la colaboración que implícita y recíprocamente impone la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas en aquellas materias en que ejercen competencias compartidas” (STC nº 104/1989, de 8 de junio, FJ 4)”.

2. Por otro lado, referente a la seguridad privada en conexión con la seguridad pública, es necesario traer a colación algunos fundamentos jurídicos de la STC 154/2005, de 9 de junio:

“En definitiva, siendo claro que las actuaciones administrativas (...) relativas todas ellas a los requisitos que se han de cumplir para la prestación de Servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios de armas u otras medidas de defensa, entre otras de similar naturaleza, tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad de orden ciudadano, que es en lo que consiste cabalmente la “seguridad pública” (por todas STC 33/1982, de 8 de junio), procede confirmar la incardinación de la reglamentación controvertida en la materia de “seguridad pública”. “La “seguridad privada” se concibe como la prestación por personas, físicas o jurídicas, privadas de servicio de vigilancia y seguridad de personas o bienes, que tendrán la consideración de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública” (art. 1 de la Ley 23/1992, de 30 de julio). “Por último, debemos dejar constancia de que el hecho de que el Estatuto catalán no mencione de modo expreso a la seguridad privada no puede significar,

contrariamente a lo que opina el Abogado del Estado, que la Comunidad Autónoma carezca ya por este motivo de toda competencia sobre el personal de Seguridad. Será así, si las funciones ejecutivas en conflicto no guardan vinculación específica significativa con la competencia autonómica derivada de la creación de su propia Policía de Seguridad, que es, según se ha indicado, la única excepción que el art. 149.1.29ª CE contempla a la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública”.

3. En lo que pueda afectar a materia de protección civil, es procedente recordar lo que este Consejo expresaba en su Dictamen nº 84/2001, de 19 de julio:

“(...) no puede desconocerse que en el Estatuto de Autonomía de Canarias se regulan competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad e higiene; montes y aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (arts. 32.7, 10 y 12, EAC), en los que pueden darse importantes situaciones de emergencia necesitadas de protección civil. Es más, como afirma el mismo Tribunal Constitución al, “por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómico, estatal) que deban aportar sus respectivos recursos y servicios”. Desde esta perspectiva y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, “que la Administración autonómica sea competente en esa materia” (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6)”.

4. Al margen de tales consideraciones generales, en el Dictamen 146/2006 este Consejo formuló algunas observaciones puntuales al articulado entonces propuesto, que, tras la eliminación del nuevo Proyecto de los preceptos concernientes a la Policía autonómica, deben formularse, por reproducción, a los preceptos que siguen:

“Art. 11.

Si bien el apartado 3 determina que “los términos de las actuaciones de coordinación podrán especificarse mediante convenios”, debiera expresar “se especificarán” a fin de que en los mismos quede garantizada la autonomía local, que en el apartado 2.c) puede quedar comprometida, según los términos en que está redactada.

El apartado 2.e), aún pareciendo una cláusula típica residual o de cierre, tiene una redacción confusa, muy abierta.

Arts. 12 a 21.

Regulan las relaciones entre los distintos Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, autonómica y locales, incidiendo, de alguna manera, lo que es contenido de la Ley 6/1997, de Coordinación de Policías Locales, si bien desde el punto de vista del sistema canario de seguridad La cooperación viene impuesta por el art. 3 LOFCS, la coordinación se regula en el art. 39 LOFCS y ha sido, a su vez, concretado en la citada Ley, justamente de Coordinación.

Disposición transitoria única.

La titulación es requisito necesario para el acceso al puesto o a su promoción (...); las retribuciones debidas son coherentes con tal circunstancia (...); la posesión de la titulación es requisito de acceso o de integración (vid. disposición transitoria primera de la Ley de la Función Pública canaria). Obviamente, si después de la reclasificación de empleos hubiere funcionarios que no contaran con la titulación necesaria para seguir ocupándolos, la solución es que posteriormente la obtengan, pero condicionando esa excepción a una fecha o plazo concretos.

Se reclasifican los empleos (que cambian de denominación, escala e incluso grupo). Los funcionarios quedan automáticamente reclasificados en los correspondientes empleos de acuerdo con las equivalencias que en ellos se establecen, cuando “estén en posesión de la titulación académica requerida” (...).

El principio de igualdad en la ley exige que las excepciones a la generalidad de la ley partan de situaciones distintas, tengan fundamento constitucional, y

que las medidas adoptadas sean proporcionales. Por lo que de acceso a la función pública se trata, el Tribunal Constitucional estimó constitucional (STC 27/1991, de 14 de febrero), por ejemplo, la disposición transitoria sexta.4 de la Ley de Reforma [que contemplaba la posibilidad de pruebas específicas para el personal laboral que desempeñaba trabajos administrativos desde antes de una determinada fecha (condición temporal)], pese a que implicaba una excepción de los principios generales de acceso a la función pública. Los términos limitados del pronunciamiento y las circunstancias que concurrían en el caso (construcción ex novo de una Función Pública autonómica en el menor plazo posible) fueron base suficiente para que el Tribunal Constitucional entendiera constitucional la medida, por una sola vez, en cuanto proporcional y con fundamento constitucional.

5. Se puede formular la siguiente observación:

Art. 1.

El objeto del PL no es sólo la organización del Sistema Canario de Seguridad, también, Título II, la modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias. Debe expresarse así en el precepto.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley del Sistema Canario de Seguridad y de Modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, se ajusta materialmente al Ordenamiento Jurídico.