



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 462/2007

(Pleno)

La Laguna, a 4 de diciembre de 2007.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley del Cuerpo General de la Policía Canaria (EXP. 468/2007 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Mediante escrito de 20 de noviembre de 2007 el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias ha solicitado, 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, preceptivo Dictamen de este Organismo, por el procedimiento de urgencia, en relación con el Proyecto de Ley del Cuerpo General de la Policía Canaria.

La petición efectuada de Dictamen por el procedimiento de urgencia general, que obliga a que su despacho se efectúe en el plazo de 15 días, se fundamenta en “la similitud del texto con otros ya dictaminados recientemente por este Consejo”.

En efecto, este Consejo emitió los Dictámenes 146/2006, de 11 de mayo, sobre el Proyecto de Ley del Sistema Canario de Seguridad y de la Policía Canaria, y 394/2006, de 21 de noviembre, 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.

La fundamentación de la urgencia, en términos generales, está acreditada puesto que, recientemente, este Consejo ha dictaminado dos propuestas normativas sobre el mismo objeto, existiendo identidad material y formal de la nueva propuesta y de su parámetro de aplicación con las en su día dictaminadas.

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

Desde la perspectiva de la competencia, no han variado los parámetros constitucional y estatutario (art. 34 EAC) delimitadores de la evaluación del proyecto legislativo que se pretende aprobar, al no haberse culminado la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, cuya propuesta de reforma incidía de forma sustancial en la materia.

Desde el punto de vista material, el texto prenormativo que se nos ha remitido reproduce en gran parte el texto del Proyecto de Ley que dio lugar al Dictamen 146/2006, y de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de Modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales, cuyo Proyecto fue asimismo dictaminado por este Consejo (Dictamen 394/2006).

La identidad material concurrente permite un análisis sucinto de este Consejo y justifica la solicitud de Dictamen por el procedimiento de urgencia.

2. En el expediente que acompaña a la solicitud de Dictamen obran el certificado del Secretario del Gobierno de Canarias, de 20 de noviembre de 2007, del acuerdo tomado en la sesión gubernativa celebrada el mismo día, de aprobación del "Proyecto de Ley", de acuerdo con la propuesta del Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad, quien hizo suya la forma de *Proyecto* y no *Anteproyecto*, "de acuerdo con el criterio del Consejo Consultivo", y de solicitud por el procedimiento de urgencia del correspondiente Dictamen de este Consejo; el texto del Proyecto de Ley aprobado; el certificado de informe favorable de la Comisión de la Función Pública Canaria de 20 de mayo de 2007; el informe, favorable, de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias de 19 de noviembre de 2007, certificado por su Secretaria [art. 13.2.a) de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales]; el informe favorable del Gobierno sobre la oportunidad, objetivos y principios generales del Anteproyecto de la Ley, certificado el 19 de septiembre de 2007 por el Secretario General de la Presidencia del Gobierno y traslado al Servicio Jurídico por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad el 3 de octubre de 2007 (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno); el informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 15 de noviembre de 2007; y el preceptivo informe de la Dirección General del Servicio Jurídico [art. 20.f) del Decreto 19/1992, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento del indicado Servicio] de 7 de noviembre de 2007; asimismo, el informe favorable de la Dirección General de la Función Pública, de 19 de noviembre de 2007.

También consta la petición del Consejero de Presidencia, Justicia y Seguridad, con remisión del Anteproyecto, el 18 de octubre de 2007 (RE del Ministerio del 19) al Ministro del Interior para que se incluya el mismo en el orden del día de la inmediata sesión del Consejo de Política de Seguridad, de conformidad con lo dispuesto en el art. 48.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCSE), que atribuye al citado Consejo la función de informar las disposiciones que dicten las Comunidades Autónomas en relación con sus propios Cuerpos de Policía, "así como la creación de éstos".

Finalmente, no se acompaña el preceptivo informe que ha de emitir la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991].

3. Estamos, pues, ante una nueva propuesta normativa en materia de seguridad pública, que ha venido precedida, como ya se ha expresado, por otras dos anteriores. El primer Proyecto (DCC 146/2006) fue seguido de un segundo (DCC 394/2006) en el que se conservaron del anterior "todos aquellos preceptos relativos al Sistema de Seguridad Canario y de modificación de la Ley de Coordinación de las Policías Locales de Canarias que estaban en la disposición adicional del proyecto originario", suprimiéndose "los preceptos relativos a la creación de la Policía Canaria o Policía autonómica". Posteriormente, en fase de tramitación parlamentaria dicho Proyecto fue retirado por el Gobierno el 26 de octubre de 2006. Retomada la iniciativa, se aprobó la citada Ley 9/2007, de 13 de abril, de la que, en consonancia con lo anteriormente tramitado, se excluyó toda referencia a la creación de la Policía Canaria. Ahora se trata, justamente, de proceder a la creación por ley del denominado "Cuerpo General de la Policía Canaria", completando la norma que resulte a las dos ya existentes en materia de seguridad pública (Leyes 6/1997 y 9/2007, citadas).

Interesa resaltar, anticipadamente, que ya el Dictamen 146/2006 puso de manifiesto la necesidad, reiterada en el Dictamen 394/2006, de una regulación única que aglutinara todos los aspectos atinentes al Sistema Canario de Seguridad, de tal forma que se integraran en un único texto la Ley de Coordinación de Policías Locales, la Ley del Sistema Canario de Seguridad y, habría que añadir ahora, la futura Ley del Cuerpo General de la Policía Canaria, o bien se encomendara la preparación del correspondiente texto refundido. Pues bien, la disposición final primera del Proyecto de Ley dictaminado acoge el parecer de este Consejo, encomendando al Gobierno la elaboración y aprobación del texto refundido de las citadas leyes, de conformidad

con lo dispuesto en los arts. 21.b) de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno, y 151 del Reglamento del Parlamento de Canarias.

II

En cuanto a los aspectos competenciales, se reiteran las observaciones que en el DCC 146/2006 se formularon al entonces Proyecto de Ley dictaminado, que permiten ubicar la cuestión y las observaciones puntuales al articulado que se contienen al final de este Dictamen.

(...)

A. *Los Cuerpos de Policía autonómicos ostentan “el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22ª CE y las demás que le atribuye la presente Ley” (art. 37.1 LOFCSE). Lo que contrasta, hay que decirlo, con la regulación final de la propia Ley que singulariza y excepciona del régimen general a las Comunidades Autónomas del País Vasco (disposición final primera), Cataluña (disposición final segunda), y Comunidad Foral de Navarra (disposición final tercera) en correlación con las respectivas previsiones estatutarias (art. 17 y disposición transitoria cuarta del Estatuto vasco; art. 13.1 del Estatuto catalán; y arts. 38 y 39 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra). El horizonte, pues, de las Policías autonómicas no singularizadas por Estatuto y por la propia Ley Orgánica se desenvuelve en un ámbito diferente del que resulta para las que sí se singularizan.*

B. *Las Comunidades Autónomas que decidan crear su propia Policía podrán ejercer, a través de sus respectivos Cuerpos, funciones que pueden ser: “propias” (art. 38.1 LOFCSE); “en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” (art. 38.2 LOFCSE); y de “prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” (art. 38.3 LOFCSE).*

La creación, modificación y supresión del Cuerpo de Policía autonómica deberá hacerse “previo informe del Consejo”, de Política de Seguridad, previsto en el art. 48 LOFCSE (art. 41.1 LOFCSE).

C. *Tal Cuerpo de Policía autonómica es un instituto armado de naturaleza civil, “con estructura y organización jerarquizada” (art. 41.2 LOFCSE); sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, “deberán vestir el uniforme reglamentario”, con las excepciones que autoricen las Juntas de Seguridad (art. 41.3 LOFCSE); estarán dotados de los “medios técnicos y operativos necesarios (...) pudiendo portar armas de fuego, el otorgamiento de cuya licencia competirá, en todo caso, al Gobierno de*

la Nación" (art. 41.4 LOFCSE); "sólo podrán actuar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma", salvo situaciones de emergencia "previo requerimiento de las autoridades estatales" y cuando ejerzan funciones de protección de autoridades autonómicas, "previa autorización del Ministerio del Interior (...) con las condiciones y requisitos que se determinen reglamentariamente" (art. 42 LOFCSE).

D. Las Comunidades Autónomas, de conformidad con la citada Ley Orgánica y la Ley de Bases de Régimen Local, podrán coordinar "la actuación de las Policías Locales" con el alcance que resulta del art. 39 LOFCSE y 32.4 EAC.

En cualquier caso, sobre la competencia en materia de coordinación nos remitimos a lo ya expuesto, con carácter general, por este Consejo en los Dictámenes: 8/1990; 36/1997; 102/1999; 84/2001 y, en concreto, en el Dictamen 26/1996, de 29 de abril y Dictamen 65/2003.

Por lo que respecta a la interpretación del parámetro de referencia, el Tribunal Constitucional ha emitido varios pronunciamientos al respecto (SSTC 33/1982, de 8 de junio; 117/1984, de 5 de diciembre; 104/1989, de 8 de junio; 175/1999, de 30 de septiembre; 148/2000, de 1 de junio; y 235/2001, de 13 de diciembre), cuya doctrina esencial ha sido resumida por la STC 154/2005, de 9 de junio, de la que cabe destacar los siguientes aspectos:

A. La seguridad pública, que 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".

C. El ámbito competencial correspondiente a la creación de Policías autonómicas comporta no sólo "una referencia orgánica sino también funcional". Comprende,

“además de la organización de la Policía autónoma, el ejercicio dentro de su territorio autónomo de las funciones o servicios policiales no estatales”.

D. La actividad “estrictamente policial también incluye las potestades que le son complementarias o inherentes, pero la identificación de éstas últimas no es siempre una tarea sencilla”, aunque sean identificables “por criterios tales como su contenido o la clase de órganos y autoridades a quienes se encomiendan, ciertas facultades administrativas no son separables, por su inherencia o complementariedad, de las tareas de prevención e investigación de hechos delictivos y persecución de los culpables, del mantenimiento del orden ciudadano y otras análogas que se atribuyen a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad”.

E. Corresponden pues a la Comunidad Autónoma que disponga 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 LOFCS”.

F. Corresponden al Estado “todas las potestades normativas y ejecutivas, salvo las que se deriven de la creación de las Policías autonómicas en el marco de la Ley Orgánica”, excepción que la Constitución contempla a la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública”.

III

1. El Proyecto de Ley consta de una Exposición de Motivos y organiza su contenido en 69 artículos distribuidos en dos Capítulos (Capítulo I, Disposiciones Generales; y Capítulo II, Cuerpo General de la Policía Canaria). Este Capítulo II se organiza en siete Secciones (1ª, Disposiciones Generales; 2ª, Principios Básicos de Actuación; 3ª, Funciones; 4ª, Estructura y Organización; 5ª, Régimen Estatutario; 6ª, Segunda actividad y 7ª, Régimen Disciplinario), a su vez distribuidas en diversas Subsecciones. Cierra el texto propuesto una disposición adicional (Ficheros de datos personales), tres transitorias (Régimen de Seguridad Social, Acceso desde otros Cuerpos, y Adscripción de policías locales), una derogatoria y dos finales (Delegación legislativa y desarrollo reglamentario la primera, y, de entrada en vigor, la segunda).

2. Del contenido normativo resulta que podemos clasificar los preceptos propuestos en las siguientes categorías:

A. Normas que son reproducción literal de preceptos que en su día integraron el primero de los Proyectos de Ley dictaminados por este Consejo: Arts. 2, 6.1, 8, 9, 10,

13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 25, 26, 29, 55, 34, 37, 38, 39, 40.1 y 5, 41, 42.1, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51.1, 52 53, 54, 55, 56, 57, 58.1 y 2, 60.1 y 3, 61, 67, 68 y 69, y disposiciones adicional primera y transitorias primera, segunda y tercera del Proyecto de Ley.

B. Preceptos en los que la modificación consiste en: Un simple cambio de estilo sin afección de su contenido material [sustituir “estratégica” por “despliegue”, art. 3.e) del Proyecto de Ley; “verificarán” por “asegurarán”, art. 18.1.f) del Proyecto de Ley; “verificación” por “verificar”, art. 19.2.IV del Proyecto de Ley]; añadir a la referencia de la Constitución y las leyes la del “Estatuto de Autonomía” [art. 18.1.d) del Proyecto de Ley]; añadir una referencia normativa complementaria [“marco de la ley”; la “Ley del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias”; la “Ley de la Función Pública Canaria”; o a las “Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado” [arts. 3.g), 6.2, 7.1, 11.1, 12, 35.2, 51.1 del Proyecto de Ley]; o cambiar de ubicación uno o varios preceptos sin afección material de contenido [arts. 18.1.b), 52, 58 del Proyecto de Ley]; o sustituir “podrán especificarse”, por “especificarán”. En fin, en todos estos casos también debe entenderse que existe reproducción literal del precepto en su día proyectado y dictaminado, desde el punto de vista material.

C. Preceptos de nueva redacción o aquéllos en los que se ha introducido una modificación parcial o de supresión de contenido en relación con el Proyecto de Ley en su día dictaminado: Arts. 1, 21, 23.1, 24.4, 25 a 28, 33, 36.2, 40, 42.2 y 3, 51.2, 56, 60.2, 62, 63, 65 y 66, y disposición transitoria segunda.2.

D. Finalmente, preceptos que reiteran contenidos del en su día Proyecto de Ley pero que entonces no fueron observados, o lo fueron sólo parcialmente: Arts. 18.1.b), 19.1.b), 19.1.III y VII, 30.2, 36.1.b), 37, 39, 44, 47, 62, 63, 64 y 67, y disposiciones transitorias segunda y tercera.

En consecuencia con lo expresado, se formulan seguidamente determinadas observaciones puntuales al articulado:

Art. 5.

Se hace notar una falta de adecuación entre la rúbrica (“Cuerpos de Policía”) y el contenido (“Policía Canaria”) del precepto.

Art. 7.

Recogiendo la doctrina de este Consejo Consultivo, en este precepto se matizan adecuadamente las funciones de coordinación de los Cuerpos de Policía de las

Administraciones Públicas canarias, salvando las que pueden incidir en la autonomía local en su apartado 3, pues “los términos de las actuaciones de coordinación se especificarán mediante convenios”.

Art. 19.

Apartado 1.f). Este precepto configura como “función propia” del Cuerpo General de la Policía Canaria la de “Policía Judicial de carácter general acorde a lo establecido en la legislación vigente, a cuyo fin se crearán grupos o secciones con personal específico para dichas funciones”.

En el art. 38 LOFCSE, tal función no figura entre las atribuidas, en su apartado 1, como propias a las Policías autonómicas.

Resulta conforme con lo dispuesto en la citada Ley Orgánica la participación en las funciones de Policía Judicial prevista en el apartado 2.b) del mismo art. 19 del Proyecto de Ley, que se desarrollará en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, tal y como prevé el art. 38.2.b) en relación con el 29.2 LOFCSE [para el cumplimiento de la función de Policía Judicial “tendrán carácter colaborador (...) el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales”].

Apartado 1.III. Todas las competencias que se señalan en los apartados I a VIII de este precepto, correlato de las funciones inmediatamente antes descritas, 1.a) a 1.f), deben tener como referente “los márgenes competenciales de la Comunidad Autónoma”. Va de suyo que las competencias de la Comunidad deben ejercerse dentro de sus “márgenes”. No tiene sentido la referencia; tampoco que se haga en uno de los apartados y no en los demás.

Apartado 1.VII. La expresión “protección y tutela de la inmigración” tendría mejor redacción con la fórmula *protección y tutela de inmigrantes*; son actuaciones de carácter personalizado.

Apartado 3.b). Donde dice “participando en la forma prevista en las leyes, en la ejecución (...)”, debiera decir “participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución (...)”.

Art. 31.

Apartado 1. Debe suprimirse la mención al personal policial, dado que el Proyecto de Ley no regula ninguna otra categoría de personal. El Cuerpo General de

la Policía Canaria está compuesto sólo por personal policial. La referencia debe realizarse a “las escalas y empleos establecidos en el art. 21”.

Art. 37.

De igual modo que en el supuesto que se contempla, el plazo de permanencia en el destino forzoso por razón de urgencia debe durar mientras esta situación de urgencia se mantenga.

Art. 44.

Apartado 2. Este precepto plantea varias cuestiones:

A. Lo relevante es que el agente ha actuado u omitido “en el ejercicio de su cargo” y esa acción u omisión tenga relevancia penal. Este hecho debe determinar, *a priori*, la defensa por parte del Servicio Jurídico, salvo que el agente renuncie a la misma. Si de los hechos y del desarrollo del proceso se indujeren indicios racionales convincentes de que en efecto el agente ha delinquido, en ese momento el Servicio Jurídico no debiera seguir con la defensa.

B. Suponemos que es esta circunstancia a la que se refiere la norma propuesta cuando se refiere a “conflicto de intereses” como elemento complementario a considerar para asumir o continuar la defensa. Claro que la presunción de inocencia también opera en este ámbito. Se debe sustanciar el correspondiente procedimiento.

C. No se expresa qué carácter tiene esa valoración, ni quién la hace (“se tendrá en cuenta”).

Apartado 3 (apartado 3 del art. 69 del primer Proyecto de Ley).

Se debería precisar, previo informe, que el funcionario en cuestión presuntamente actuó dentro de los citados parámetros y *con sustanciación del correspondiente procedimiento*, siquiera sumario.

Art. 47.

Apartado 3. Una cosa es una prueba aleatoria y sin previo aviso como técnica preventiva del consumo de estupefacientes y otra la prueba que se realiza cuando “se sospeche que un funcionario está bajo los efectos del alcohol o de alguna sustancia” sicotrópica o estupefaciente, prueba que tendrá por objeto al funcionario sospechoso. La norma anuda la prueba aleatoria al hecho de que un funcionario incurra en tal situación. Son situaciones distintas.

Art. 53.

Apartado 2. La referencia al art. 61 debe hacerse al art. 57.

Art. 62.

Apartado 20. No queda clara la referencia que se hace a la "habitualidad". La "habitualidad" parece referirse al consumo fuera del servicio, no al "hábito" de prestarlo consumiendo, lo que supondría una agravante.

Por otra parte, el concepto de "drogas tóxicas" podría inducir a la duda sobre el alcance del tipo. Parece que si no hay toxicidad no hay tipo, ni sanción.

Apartado 21. La "negligencia inexcusable" también es predicable de la "pérdida del arma de fuego". La redacción quedaría más nítida si se dijera *pérdida o sustracción del arma de fuego por negligencia inexcusable*.

Apartado 22. Con la redacción de este precepto cabría una exhibición inadecuada del arma de fuego que no fuera sancionable, si no crea alarma entre los ciudadanos. Si se creara alarma, sería un tipo agravado distinto o causa agravante de la sanción.

Art. 63.

Apartado 24. No tiene sentido que la utilización del arma de fuego infringiendo las normas sea simplemente falta grave mientras que la "exhibición inadecuada" del arma sea falta muy grave (art. 62.22 del Proyecto de Ley).

Apartado 30. Debiera tener esta redacción: *La pérdida o sustracción del arma de fuego por negligencia simple*.

Disposición transitoria segunda.1.

Como ya señaló este Consejo en el Dictamen 146/2006, esta disposición no presenta carácter transitorio, dado que prevé el acceso al Cuerpo General de la Policía Canaria de los miembros de otras Fuerzas y Cuerpos de seguridad sin límite temporal, como sí se prevé, en cambio, en su apartado 2 en cuanto a la reserva de puestos hasta que finalice el despliegue territorial. Si lo que se pretende es que el acceso previsto en el apartado 1 revista el mismo carácter temporal debe señalarse expresamente. En caso contrario, debiera formar parte del articulado de la Ley, como también se señaló por este Consejo.

Disposición transitoria segunda.3.

Aparte de las capacidades psicológicas y físicas y los conocimientos profesionales, no se entiende el alcance de la expresión "entre otros aspectos". Esta indeterminación debe ser corregida por su concreción indicativa (idiomas, etc.) o por referencia genérica a aspectos que conciernan a aptitudes o conocimientos profesionales.

Disposición transitoria tercera.

Apartado 2. La referencia que se hace al apartado 2 de la disposición transitoria segunda del Proyecto de Ley debe hacerse al apartado 3.

Apartado 4. Que la prestación de servicios policiales previos sea valorable es lógico y razonable; también cuando esa prestación se ha hecho en régimen de adscripción. Pero que la realización de estos servicios en régimen de adscripción tengan valoración "preferente" podría afectar al principio de igualdad en el acceso a las funciones públicas. Podrán tener valoración "singular", pero no preferente. Y la singularidad debe tener en cuenta aquello que diferencia al agente adscrito de otros agentes que hubieran desempeñado tales funciones pero no en régimen de adscripción.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley del Cuerpo General de la Policía Canaria sometido a nuestra consideración se ajusta a los parámetros constitucionales, estatutarios y del resto del Ordenamiento Jurídico que le son de aplicación.

Se efectúan determinadas observaciones al articulado.