



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 263/2009

(Pleno)

La Laguna, a 9 de junio de 2009.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria (EXP. 260/2009 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

1. Se interesa por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno al amparo del art. 11.1.A.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, preceptivo Dictamen sobre el Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria.

La naturaleza de Proyecto de Ley de la norma y el art. 11.1.A.b) de la citada Ley 5/2002 determinan la preceptividad del Dictamen.

Acompaña a la solicitud de Dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 19 de mayo de 2009 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fundamentada ésta, con el objeto de dar cumplimiento al art. 20.3 de la citada Ley reguladora de este Consejo, en la "simplicidad del texto de la norma proyectada y, fundamentalmente, en el plazo de seis meses al que queda sujeta la Comunidad Autónoma de Canarias para promover la modificación de los arts. 14, 18 y 19 de la Ley 2/2008, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año

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

2009, de conformidad con lo acordado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias". (Acuerdo de 23 de febrero de 2009, publicado en el Boletín Oficial del Estado y en el Boletín Oficial de Canarias el 2 de marzo de 2009).

2. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de 14 de abril de 2009 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero].

Informe de la Oficina Presupuestaria de la citada Consejería, emitido con fecha 15 de abril de 2009 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas Presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía y Hacienda, emitido con carácter favorable con fecha 27 de abril de 2009 [art. 26.4.a) del Decreto 12/2004, de 10 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda].

Informe de la Dirección General de la Función Pública, de carácter favorable, emitido el 7 de mayo de 2009 [art. 6.2.l) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria y art. 55.a) del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad].

Informe de la Comisión de Secretarios Generales Técnicos de 7 de mayo de 2009 (art. 1 del Decreto 80/1983, de 11 febrero, por el que se constituye la Comisión de Secretarios Generales Técnicos, para realizar tareas preparatorias del Gobierno y disposición adicional primera del Decreto 22/2008, de 19 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Orgánico de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad).

Informe favorable de la Comisión de la Función Pública Canaria, emitido en sesión de 11 de mayo de 2009, conforme a la certificación que obra en el expediente (art. 8.3 de la citada Ley 2/2008).

Informe favorable de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias, emitido en sesión celebrada el 11 de mayo de 2009, conforme a la

certificación que obra en el expediente [art. 13.a) de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias].

Informe de legalidad de 19 de mayo de 2009, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias], que incorpora además el informe de impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias].

No figura en el expediente ni el informe de acierto y oportunidad de la norma proyectada (art. 44 de la citada Ley 1/1983) ni la Memoria económica [art. 44 y disposición final primera de la citada Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la también citada Ley 50/1997], si bien se alude en el informe de legalidad a su efectiva emisión. Por lo que al primero se refiere, fue adoptado mediante Acuerdo del Gobierno de 7 de abril de 2009. La Memoria económica, elaborada por la Dirección General de Seguridad y Emergencias con fecha 15 de abril de 2009, pone de manifiesto que la norma proyectada carece de impacto económico externo, así como de repercusión sobre los ingresos y gastos de la Administración autonómica o de otras Administraciones. El Decreto 30/2009, de 19 de marzo, del Presidente, por el que establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura, dispone en su norma Octava.3 que “en las iniciativas causadas por acuerdos de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de Canarias, adoptados al amparo de lo establecido en el art. 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, sólo será preciso cumplimentar las cuestiones relacionadas en la norma duodécima referida a los aspectos técnico-jurídicos de la iniciativa).

II

1. El Proyecto de Ley sometido a la consideración de este Consejo persigue una doble finalidad.

En primer lugar, trata de plasmar normativamente el Acuerdo alcanzado en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General de Estado-Comunidad Autónoma en sesión celebrada el 23 de febrero de 2009, por el que se pone fin a las discrepancias que se manifestaron por la Administración General del Estado en relación con determinados preceptos de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria. Conforme se señala en la Exposición de Motivos de la norma proyectada, este Acuerdo establece una convención interpretativa de la Ley que, con carácter general, la sitúa en el marco constitucional y estatutario, sin perjuicio de lo cual la Comunidad Autónoma asume el compromiso de modificar ciertos aspectos de tres artículos –el 14, el 18 y el 19- para evitar confusiones en su recta inteligencia y disipar dudas de aplicación. [Apartado 1º a) del Acuerdo referenciado], en el marco del procedimiento especial del recurso de inconstitucionalidad regulado en la citada Ley Orgánica del Tribunal Constitucional.

El Proyecto de Ley pretende, por otro lado, realizar determinadas modificaciones puntuales en otras cuestiones reguladas en la Ley 2/2008, así como llevar a cabo, a través de sus disposiciones adicionales, la modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, y de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias.

2. Por lo que a los aspectos competenciales se refiere, el art. 149.1.29ª CE reserva al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, si bien sin perjuicio de la posibilidad de creación de Policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca por los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica.

El art. 34 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en materia de seguridad ciudadana en los términos del art. 148.1.22ª CE, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencias en la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como en la coordinación y demás facultades en relación con las Policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. El apartado 2 del citado artículo estatutario prevé, precisamente, la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda “crear una Policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29ª CE”. Esta Ley Orgánica a la que se refieren la Constitución y el Estatuto de Autonomía es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS).

Sobre el alcance de la competencia autonómica en la materia ya se ha pronunciado *in extenso* este Consejo, por lo que a la creación de la Policía Autonómica se refiere, en sus Dictámenes 146/2006, de 11 de mayo y 462/2007, de 4 de diciembre, a los que nos remitimos.

También este Consejo ha emitido diversos Dictámenes en relación con iniciativas legales y reglamentarias que han abordado la regulación de aspectos atinentes a las Policías Locales de Canarias (DDCC 8/1990, de 7 de septiembre; 26/1996, de 29 de abril; 36/1997, de 8 de abril; 102/1999, de 18 de noviembre; 103/1999, de 18 de noviembre; 84/2001, de 19 de julio; 70/2003, de 5 de mayo; 81/2003, de 28 de mayo y 394/2006, de 21 de noviembre), de necesaria referencia en este momento y a los que igualmente procede remitirnos dado que el Proyecto de Ley aborda en sus disposiciones adicionales una puntual modificación de la legislación autonómica vigente en la materia.

Las modificaciones proyectadas en el Proyecto de Ley, de precisión, más que de contenido sustancial, y la remisión anterior a nuestra Doctrina comportan la innecesariedad de reproducir aquí la misma y la del Tribunal Constitucional sobre la materia de seguridad jurídica y el régimen de competencias.

III

1. El Proyecto de Ley, como antes se ha señalado, se dirige en primer lugar a la modificación de aquellos preceptos de la citada Ley del Cuerpo General de la Policía Canaria, sobre los que se alcanzó un acuerdo en tal sentido en el seno de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma.

En cumplimiento de este Acuerdo se procede a la modificación de los arts. 14 y 18, párrafo inicial, así como sus apartados 2.d) y 3. La nueva regulación no presenta reparos de constitucionalidad, pues tiene únicamente por objeto dejar a salvo las competencias estatales en las materias objeto de cada uno de estos preceptos mediante la expresa referencia al marco normativo estatal, singularmente la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Se procede además a la supresión del art. 19.2.b), párrafo segundo y 19.2.c), párrafo segundo.

El primero de estos preceptos prevé la creación de Grupos o Secciones, con personal específico, para el desempeño de las funciones de la Policía Judicial previstas en el apartado 1 del mismo art. 19, en tanto que el segundo de los

preceptos que ahora se suprime establece la colaboración del Cuerpo General de la Policía Canaria con la Guardia Civil o el Cuerpo Nacional de Policía en determinadas actuaciones que se señalan.

Ambos preceptos inciden en las competencias estatales en la materia. Por lo que se refiere a la Policía Judicial, el art. 29.1 LOFCS atribuye su ejercicio a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, si bien el propio precepto en su apartado 2 expresamente prevé la colaboración de la Policía de las Comunidades Autónomas, que se reitera en el art. 38.2.b) de la misma Ley Orgánica. Por ello, resulta conforme con lo dispuesto en la LOFCS la participación en las funciones de Policía Judicial prevista en el art. 19.2.b), párrafo primero, de la citada Ley 2/2008.

No cabe formular reparo a la supresión del art. 19.2.b) párrafo segundo, ni tampoco a la eliminación de la previsión contenida en el párrafo segundo del art. 19.2.c). La supresión de ambos preceptos se ajusta al régimen de distribución de competencias en la materia.

2. La modificación que se opera en el art. 23.1 de la Ley 2/2008 se dirige a extender a los comisarios y subcomisarios la posibilidad de acceso a la jefatura del Cuerpo General de la Policía Canaria, que la vigente redacción reserva únicamente a los comisarios principales.

Por su parte, en el art. 26.1 se trata de concretar que la promoción interna para el acceso al empleo de subinspector será mediante concurso oposición.

Estas modificaciones no presentan reparos, pues caen bajo el ámbito competencial autonómico no sólo la creación del Cuerpo de Policía, sino el régimen de selección, ingreso, promoción y formación de sus miembros (art. 44 LOFCS).

3. Se modifica la disposición final tercera de la Ley 2/2008, que regula el acceso a los empleos de subinspector e inspector de las Policías Locales de Canarias y establece, además, dos previsiones relativas, respectivamente, al acceso a los empleos de comisario y comisario principal, lo que se justifica en la Exposición de motivos del Proyecto de Ley en la necesidad de equiparar, en este extremo, a los Cuerpos de Policías Locales y al Cuerpo General de la Policía Canaria.

El establecimiento de esta regulación no presenta reparos de constitucionalidad pues, conforme al art. 34.1 del Estatuto de Autonomía en relación con el art. 148.1.22ª CE y el art. 39.c) LOFCS, la Comunidad Autónoma ostenta competencia normativa para establecer los criterios de selección, formación, *promoción* y movilidad de los Policías Locales.

No obstante, se significa que en el art. 16.1.1º) de la Ley de Coordinación de Policías Locales, modificado por la Ley 9/2007, se establece el empleo de comisario *jefe* y no de comisario *principal*.

4. La modificación introducida en el art. 22.2.a) de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias por medio de la disposición adicional primera PL se refiere únicamente a la edad máxima para el ingreso en los cuerpos de Policías Locales, al objeto de establecer el mismo límite que se encuentra establecido para el ingreso en el Cuerpo General de la Policía Canaria, que de esta manera queda fijado en todos los casos en la edad de 32 años.

Tampoco esta modificación presenta reparos por la misma razón que en el supuesto anterior, al corresponder a la Comunidad Autónoma el establecimiento de los requisitos de selección de estos funcionarios.

5. De conformidad con lo previsto en el apartado 5 la disposición transitoria, apartado 5, de la Ley 9/2007, para la promoción interna de los funcionarios que presten sus servicios en los Cuerpos de Policía Local a la entrada en vigor de la Ley y que carezcan de la titulación exigida en la misma, se podrá dispensar en un grado el requisito de titulación siempre que hayan realizado los cursos y obtenido, con aprovechamiento, los diplomas correspondientes que imparta la Academia Canaria de Seguridad, si bien este derecho sólo podrá ejercitarse durante cinco años desde la entrada en vigor de la Ley.

La modificación que se pretende se refiere a la eliminación del plazo previsto para el ejercicio de tal derecho.

En relación con el contenido de esta disposición de la Ley 9/1997, este Consejo tuvo ocasión de pronunciarse sobre la similar regulación -con la excepción del plazo, fijado en diez años- prevista en la disposición transitoria segunda de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias en su Dictamen 26/1996, en el que se consideró que no parecía ajustada a Derecho esta previsión, siendo al respecto particularmente relevante la afirmación del Tribunal Constitucional, contenida en su Sentencia 82/1993, Fundamento Jurídico 5, en relación con la Ley valenciana 2/1990, de Coordinación de Policías Locales, de que las Comunidades Autónomas carecen de competencia para estimar equivalentes los títulos de sus Academias de Policía con los exigibles para los distintos Grupos en que integran las Escalas y categorías de tales policías, de manera que habría que concluir que sería inconstitucional cualquier norma autonómica que pretendiera hacer algo

análogo, cual parece ser el caso de esta disposición. En efecto, en ella se está subsanando la falta de titulación exigible, aunque sea en un grado, con un título de la Academia de Policía de Canarias, lo que viene a suponer que de hecho se equipara éste al debido y no tenido. A ello se añadió la vulneración art. 22.1 de la Ley 30/1984 al establecer este precepto que para lograr la promoción interna debe ostentarse la titulación requerida en cada caso.

La Ley 9/2007 ha reiterado la regulación ya prevista en esta disposición transitoria segunda de la Ley 6/1997, estableciendo ahora un plazo de cinco años para el ejercicio de este derecho.

La modificación, como se ha señalado, se dirige ahora a eliminar el requisito de carácter temporal, lo que plantea, en los términos señalados por la Dirección del Servicio Jurídico, la posible inconstitucionalidad de esta medida, que sólo podría resultar acorde con las exigencias constitucionales si se tratara de una situación excepcional y por consiguiente de carácter temporal (STC 27/1991), pues de otro modo atentaría contra el derecho a acceder en condiciones de igualdad a los cargos públicos. En este mismo sentido, este Consejo en sus Dictámenes 146/2006 y 394/2006, si bien no con expresa referencia a esta cuestión, sino a la reclasificación de empleos, ha advertido que *«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»*.

6. En la denominación del Proyecto de Ley debiera figurar también la referencia de las otras dos normas que se modifican puntualmente.

C O N C L U S I Ó N

El Proyecto de Ley de Modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, se adecua, con carácter general, a las exigencias formales y materiales exigidas por los parámetros constitucional y estatutario de aplicación y por el resto del Ordenamiento Jurídico, sin perjuicio de las observaciones efectuadas en el Fundamento III.