



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 151/2019

(Pleno)

La Laguna, a 29 de abril de 2019.

Dictamen solicitado por la Excm. Sra. Presidenta del Parlamento de Canarias en relación con el *Decreto-ley 4/2019, de 8 de abril, para la modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias (EXP. 159/2019 DL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. La Excm. Sra. Presidenta del Parlamento, de conformidad con lo establecido en el art. 58.1 letra b) de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (en adelante, EAC), y en el artículo único, apartado 2, de la Resolución de la Mesa del Parlamento relativa al procedimiento a seguir para la convalidación o derogación de decretos-leyes del Gobierno de Canarias (9L/RM0014, publicada en el BOPC n.º 132, de 27 de febrero), solicita preceptivo Dictamen sobre el Decreto-ley 4/2019, de 8 de abril, de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias, publicado en el BOC núm. 69 de 9 de abril de 2019.

La reciente aprobación del nuevo Estatuto de Autonomía ha provocado un vacío normativo -más allá de la previsión estatutaria-, tanto sobre las condiciones en que se solicita el parecer de este Consejo sobre los decretos-leyes, como sobre el procedimiento a seguir para su convalidación o derogación, laguna legal que ha tenido que ser colmada por la referida resolución de la Mesa del Parlamento.

2. La preceptividad del Dictamen deriva de lo dispuesto en el art. 58 EAC, que regula este Consejo Consultivo de Canarias, precepto en el que se relacionan los

* Ponente: Sr. Suay Rincón.

asuntos sobre los que ha de dictaminar, entre los que se encuentran, precisamente, en el apartado b), los decretos-leyes sometidos a convalidación del Parlamento.

3. La solicitud ha sido cursada de acuerdo con el apartado 2 del artículo único de la referida Resolución de la Mesa (9L/RM0014), en virtud de la cual este Consejo Consultivo dispone hasta el 2 de mayo de 2019 para la emisión del correspondiente Dictamen.

II

Sobre los decretos-leyes autonómicos.

Según el art. 46 EAC, los decretos-leyes son normas provisionales con rango de Ley dictados por el Gobierno en caso de extraordinaria y urgente necesidad -no pudiendo afectar a la leyes de presupuestos de la Comunidad, a las de las instituciones autonómicas, a las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el EAC-, que deberán convalidarse por el Parlamento en el plazo de treinta días naturales contados a partir de la fecha de su publicación, debiéndose convocar la Diputación Permanente si el Parlamento no estuviera constituido.

Como ya señaláramos en nuestro reciente Dictamen 95/2019, reproduciendo al efecto las propias palabras del TC:

«Este Tribunal ha considerado igualmente que, aunque la Constitución no lo prevea, nada impide que el legislador estatutario pueda atribuir al Gobierno de las Comunidades Autónomas la potestad de dictar normas provisionales con rango de ley que adopten la forma de decreto-ley, siempre que los límites formales y materiales a los que se encuentren sometidos sean, como mínimo, los mismos que la Constitución impone al decreto-ley estatal (SSTC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 93), FFJJ 3 a 6; 104/2015 de 28 de mayo (RTC 2015, 104), FJ 4, y 38/2016, de 3 de marzo (RTC 2016, 38), FJ 2, entre otras). Ello implica que, para resolver la impugnación planteada frente al Decreto-ley catalán 5/2017 (LCAT 2017, 501), debamos tomar en consideración la doctrina constitucional relativa al artículo 86.1 CE, pues el artículo 64.1 EAC se refiere también a la “necesidad extraordinaria y urgente” como presupuesto habilitante para que el Gobierno pueda dictar “disposiciones legislativas provisionales bajo las forma de Decreto-ley”».

En el examen de esta cuestión hemos de partir, asimismo, de la doctrina de la STC 93/2015, de 14 de mayo (RTC 2015, 93), recogida en las SSTC 230/2015, de 5 de noviembre (RTC 2015, 230), y 211/2016, de 15 de diciembre (RTC 2016, 211). Allí señalamos que *«un Estatuto de Autonomía no puede atribuir al Consejo de Gobierno autonómico poderes de legislación de urgencia que no estén sujetos, en lo que*

corresponda, a los límites consignados en el artículo 86.1 CE como garantía del principio democrático. En todo caso el Tribunal Constitucional podrá, aplicando directamente el parámetro constitucional ínsito en dicho principio, controlar la constitucionalidad de la legislación de urgencia que pueda adoptar el citado Consejo de Gobierno» (STC 93/2015 (RTC 2015, 93), FJ 5). STC nº 105/2018, de 4 octubre (FJ 3).

Varios son, entonces, los ámbitos a los que este Consejo Consultivo ha de ceñir su análisis para verificar la conformidad de los decretos-leyes sobre los que se nos solicita parecer a su parámetro de adecuación, una vez visto su objeto y justificación; en primer lugar, la competencia de la Comunidad Autónoma para regular la materia objeto del Decreto-ley; a continuación, su presupuesto habilitante, esto es, la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad de dictar esta especial fuente normativa; seguidamente, su procedimiento de elaboración y, por último, su contenido.

III

Sobre el objeto y justificación del Decreto-ley que se dictamina.

1. El Decreto-ley 4/2019, de 8 de abril, de modificación de la Ley 611997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias, desarrolla, a través de la adición de una nueva disposición adicional (la quinta) a dicha Ley, un modelo potestativo de delegación intersubjetiva de competencias en materia de selección de personal de las policías locales de los Ayuntamientos a favor de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias.

Así, esta disposición adicional quinta dispone que:

«1. Los Ayuntamientos de Canarias, por acuerdo del órgano competente, podrán delegar en la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, el ejercicio de sus competencias para la selección, incluyendo la promoción interna, del personal de sus Cuerpos de Policía Local, respecto de las plazas previstas en sus respectivas ofertas de empleo público.

2. La persona titular de la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales determinará el centro directivo u organismo al que le corresponde su ejercicio dentro de su ámbito de competencias.

La delegación comprenderá, al menos, la competencia para la aprobación de las bases de selección, para la concreción de las plazas a convocar y para la determinación de los criterios

de participación económica que ha de asumir proporcionalmente cada Ayuntamiento delegante. El órgano delegado llevará a cabo una convocatoria anual unificada respecto de las plazas objeto de delegación».

Cuenta, además, el Decreto-ley 4/2019 con una disposición final única que dispone su entrada en vigor el mismo día de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias, esto es, el 9 de abril reciente.

2. Según la Exposición de Motivos, el Decreto-ley objeto de este Dictamen se dicta por varias razones. Por un lado, porque, tras varios años de limitaciones de la tasa de reposición y, por tanto, de crecimiento en las policías locales, dicha tasa de reposición queda ahora establecida en un 115 %, de acuerdo con lo previsto en el apartado 5 del art. 19 de la Ley 6/2018, de 3 de julio, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2018, lo que permitirá cubrir las vacantes que se han generado en años anteriores; a lo que hay que añadir la muy reciente aprobación del Real Decreto 1449/2018, de 14 de diciembre, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los policías locales al servicio de las entidades que integran la Administración local, que va a suponer la existencia de más de trescientas vacantes en los diferentes empleos de los Ayuntamientos con policía local.

Por otro lado, por la importancia y necesidad de mantener las condiciones de seguridad en Canarias, donde la policía local es pieza fundamental, en tanto alcanza prácticamente a todo nuestro territorio, por su condición de policía de proximidad, cercana a la ciudadanía, donde está totalmente prohibido por su naturaleza de Fuerza y Cuerpo de Seguridad, cualquier modelo de gestión alternativo o indirecto, se hace estratégico, urgente y vital para garantizar la prestación del servicio, establecer un modelo de acceso más flexible y ágil que el que existe, que facilite a los Ayuntamientos de Canarias la cobertura de las múltiples vacantes que disponen.

El punto de partida es, por tanto, dar una respuesta adecuada a una situación que los municipios no han podido atender en estos años, y que ahora requiere poner en marcha múltiples procesos selectivos y de promoción interna, lo que, para la mayor parte de los municipios de Canarias, por su dimensión, le supone un sobreesfuerzo añadido a su actividad administrativa, a riesgo de no poder llegar a atenderla.

En definitiva, se crea un modelo potestativo de delegación intersubjetiva de competencias en materia de selección de personal de las policías locales de los Ayuntamientos a favor de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, ya implantado en otras Comunidades Autónomas, que facilita la gestión

municipal, agiliza los procesos selectivos, e incluso es beneficioso para las personas aspirantes a integrarse en las policías locales.

Por último, se acude al mecanismo del decreto-ley porque, si bien ya el Parlamento de Canarias tomó conciencia de esta necesidad en la PNL-0685 el 5 de febrero de 2019, la remisión a la disposición adicional segunda del Decreto 178/2006, de 5 de diciembre, por el que se establecen las condiciones básicas de acceso, promoción y movilidad de los miembros de los Cuerpos de la Policía Local de Canarias, resulta instrumentalmente insuficiente para dar esa respuesta eficaz que la realidad expuesta precisa.

Dicha disposición adicional segunda remite indubitablemente a la figura de encomienda de gestión, tal como está prevista en la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (LRJSP), con las limitaciones consiguientes que resultan del apartado 2 del art. 11 de dicha Ley; lo que supone mantener la complejidad de un proceso selectivo que, aunque gestionado por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, le habilita sólo para la realización de actuaciones burocráticas de mero trámite o propuesta sin eficacia jurídica *ad extra*. Actuaciones tales como la publicación de la convocatoria que abre el plazo para la presentación de las solicitudes de las personas opositoras, el nombramiento o la recusación de las personas componentes del tribunal, la impugnación de resultados y, en general, todos aquellos actos de trámite que decidan directa o indirectamente el procedimiento, produzcan indefensión o perjuicio irreparable a derechos e intereses legítimos susceptibles de recurso, en aras del escrupuloso respeto a la legalidad y a la seguridad jurídica, se formalizarían en simples propuestas por parte de la Consejería actuante y sobre ellas habría de pronunciarse y resolver después cada Ayuntamiento encomendante, lo que no deja de ser muy entorpecedor de los procedimientos selectivos y daña gravemente su eficacia, que es lo que se pretende, imposibilitando así mismo la unificación de las convocatorias por parte de la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales, dado que cada encomienda es individual.

Se hace consecuentemente necesario disponer de la habilitación, con rango de ley, de la capacidad de los Ayuntamientos para delegar, potestativamente, su voluntad para el ejercicio por la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a efectos de que todas las cuestiones planteadas puedan ser resueltas directamente por ésta; lo que tiene su fundamento jurídico en el mandato de

cooperación al que apela el art. 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL). Cooperación que, si bien no permite alterar, en ninguno de los casos, la titularidad y el ejercicio de las competencias propias de los entes locales, admite una mayor flexibilidad que la que resulta del art. 11 LRJSP, en la utilización de los actos instrumentales destinados a flexibilizar y prevenir disfunciones derivadas del propio sistema de distribución de competencias, sobre todo cuando de coordinación de las mismas se trata.

3. Finalmente, en cuanto a la necesidad de que la habilitación de un modelo potestativo de delegación intersubjetiva de competencias en materia de selección de personal de las policías locales de los Ayuntamientos a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se realice mediante una norma con rango de ley, el art. 144 LRJSP, dedicado a las técnicas de cooperación entre Administraciones Públicas, normativa estatal de carácter básico -a tener de lo dispuesto en su disposición final decimocuarta-, reserva a Ley la creación de nuevas técnicas no previstas en el mismo (participación en órganos de cooperación, participación en órganos consultivos de otras Administraciones Públicas, participación de una Administración Pública en organismos públicos o entidades dependientes o vinculados a otra Administración diferente, prestación de medios materiales, económicos o personales a otras Administraciones Públicas, cooperación interadministrativa para la aplicación coordinada de la normativa reguladora de una determinada materia, la emisión de informes no preceptivos con el fin de que las diferentes Administraciones expresen su criterio sobre propuestas o actuaciones que incidan en sus competencias, o las actuaciones de cooperación en materia patrimonial, incluidos los cambios de titularidad y la cesión de bienes, previstas en la legislación patrimonial), como es el caso de la delegación intersubjetiva ascendente.

IV

Competencia de la Comunidad Autónoma.

Según la Exposición de Motivos del Decreto-ley objeto de este Dictamen, el título competencial que habilita a regular la materia lo encontramos en materia de coordinación de policías locales, que nace del apartado 3 del art. 148 del vigente Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales canarias, en relación con el art. 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS).

Por otra parte, el art. 3.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, establece que los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto lo establecido para ellos en la LOFCS. El art. 52.1 LOFCS dispone que su régimen estatutario se regirá por los principios generales de los Capítulos II y III de su Título I y por la Sección 4ª del Capítulo VI de su Título II, y por las normas autonómicas.

Finalmente, el art. 39.c) LOFCS establece que les corresponde a las Comunidades Autónomas fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales.

Sobre el tratamiento normativo de ese marco competencial, este Consejo Consultivo se ha pronunciado sobre diversas iniciativas legales y reglamentarias que han abordado la regulación de diferentes aspectos atinentes a las Policías Locales de Canarias, así como al Cuerpo General de la Policía Canaria (DDCC 26/1996, de 29 de abril, 36/1997, de 8 de abril, 70/2003, de 5 de mayo, 81/2003, de 28 de mayo, 395/2006, de 21 de noviembre, 462/2007, de 4 de diciembre, 132/2009, de 1 de abril, 263/2009, de 9 de junio, y 248/2012, de 22 de mayo de 2012, entre otros).

Súmanse a los títulos inherentes al de la coordinación de las policías locales (función pública y régimen local, contenidos en los arts. 107 y 105.1 EAC, respectivamente), asimismo, el que resulta también del art. 105.2 EAC, en virtud del cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución para regular, en concreto, las técnicas de organización y de relación para la cooperación y la colaboración entre las instituciones autonómicas, insulares y locales, incluyendo las distintas formas asociativas, de mancomunación, convencionales y consorciales.

En suma, por virtud de cuanto antecede, cumple concluir que la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta los títulos competenciales requeridos para establecer nuevas técnicas de cooperación en materia de selección del personal de los Cuerpos de Policía Local entre los municipios canarios y la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias.

V

Sobre las delegaciones intersubjetivas ascendentes.

1. El art. 9 de la LRJSP prevé que los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de las competencias que tengan atribuidas en

otros órganos de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes, o en los Organismos públicos o Entidades de Derecho Público vinculados o dependientes de aquéllas. Es lo que se denomina delegación interorgánica.

No es este el caso cuando la delegación, como técnica traslativa del ejercicio de competencia, se realiza entre distintas Administraciones Públicas, que es la llamada delegación intersubjetiva, de la que no se ocupa la LRJSP, como tampoco lo hacía la anterior Ley 30/1992.

Sí se refiere a ella la LRBRL en sus arts. 7.3 y 27.1 y 37 para prever que el Estado y las Comunidades Autónomas podrán delegar en las Entidades Locales el ejercicio de sus competencias. Es la llamada delegación intersubjetiva descendente, porque entidades de ámbito territorial más amplio delegan competencias en otras de ámbito inferior.

Como también la encontramos en los arts. 10 y ss. de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, en que asimismo se contempla que el Estado, la Comunidad Autónoma, los Cabildos insulares u otras Administraciones Públicas puedan delegar el ejercicio de competencias a los municipios, conservando la titularidad la administración delegante.

Pero este tampoco es el caso que nos ocupa. Para hallar la delegación intersubjetiva «ascendente», esto es, de entidades en otras de ámbito territorial mayor, hemos de acudir a ya a algunos sectores en que se dan relaciones de colaboración o cooperación interadministrativas, y en los que esta delegación intersubjetiva ascendente se revela como una técnica de suma importancia. Así, el art. 106.3 LRBRL prevé que *«es competencia de las entidades locales la gestión, recaudación e inspección de sus tributos propios, sin perjuicio de las delegaciones que puedan otorgar a favor de las Entidades Locales de ámbito superior o de las respectivas Comunidades Autónomas, y de las fórmulas de colaboración con otras Entidades Locales, con las Comunidades Autónomas o con el Estado, de acuerdo con lo que establezca la legislación del Estado»*.

Como también está el caso del art. 7.1 del Texto Refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales, aprobado por Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo (en adelante TRHL), que autoriza la delegación por parte de las Entidades Locales a favor de la Comunidad Autónoma, o de otras Entidades Locales en cuyo territorio estén integradas, de las facultades de gestión, liquidación, inspección y

recaudación de los tributos propios y de otros ingresos de Derecho público que correspondan.

En el marco específico de las multas de tráfico, es interesante comentar que el art. 71.2 de la Ley de Seguridad Vial dispone que los órganos de las diferentes Administraciones Públicas podrán delegar el ejercicio de sus competencias sancionadoras mediante convenios o encomiendas de gestión, o a través de cualesquiera otros instrumentos de colaboración previstos en la legislación de procedimiento administrativo común.

2. Ya en el ámbito de la Comunidad Autónoma, encontramos distintos supuestos de delegaciones intersubjetivas ascendentes como mecanismos de cooperación entre Administraciones Públicas: Así, en materia de función pública, la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, permite en su art. 88, apartado 3, que las Corporaciones Locales Canarias, por acuerdo del Pleno, puedan solicitar de la Consejería de la Presidencia la selección de su personal por los procedimientos que regulen el ingreso en la función pública de la Comunidad Autónoma.

O en materia de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística, el art. 20.4, c) de la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias prevé que a la Agencia Canaria de Protección del Medio Natural le transfieran o deleguen la incoación, instrucción y resolución de aquellos procedimientos sancionadores para la persecución de las infracciones a las normas protectoras del medioambiente y las de la ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística. Igualmente, la Ley 4/2017, de 13 de julio, del Suelo y de los Espacios Naturales Protegidos de Canarias, en su art. 200, relativo a la gestión propia y en régimen de cooperación, prevé que la Administración de la Comunidad Autónoma, los Cabildos Insulares y los Ayuntamientos puedan utilizar, para cooperar en la actividad de ejecución, cualquiera de los mecanismos previstos en la legislación vigente, entre otros, delegar competencias.

3. En el ámbito específico de las policías locales, encontramos esta figura en distintas CCAA, que ya recogen en sus disposiciones previsiones legales algún modelo de colaboración de las Comunidad Autónoma en la selección de policías locales. Así:

- Art. 31.2 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

- Art 32.6 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales (de Galicia).

- Art. 49.3 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de Policías Locales de La Rioja.

- Art. 23.4 de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón.

- Art. 46.3 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.

- Art. 57.2 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana.

- Art. 40 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

VI

Sobre el presupuesto habilitante.

1. Como ya se expuso, la aprobación de los decretos-leyes está sujeta a la existencia de un presupuesto habilitante, que es la extraordinaria y urgente necesidad.

El Tribunal Constitucional, en su STC 152/2017 de 21 diciembre (FJ 3), ha mantenido que los términos «extraordinaria y urgente necesidad» no constituyen «*en modo alguno "una cláusula o expresión vacía de significado dentro de la cual el lógico margen de apreciación política del Gobierno se mueva libremente sin restricción alguna, sino, por el contrario, la constatación de un límite jurídico a la actuación mediante decretos - leyes", razón por la cual, este Tribunal puede, "en supuestos de uso abusivo o arbitrario, rechazar la definición que los órganos políticos hagan de una situación determinada como de `extraordinaria y urgente necesidad` y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad por inexistencia del presupuesto habilitante"* (SSTC 100/2012, de 8 de mayo (RTC 2012, 100), FJ 8; 237/2012, de 13 de diciembre (RTC 2012, 237), FJ 4, y 39/2013, de 14 de febrero (RTC 2013, 39), FJ 5, entre otras)» (STC 12/2015, de 5 de febrero (RTC 2015, 12), FJ 3).

En esa misma sentencia de 5 de febrero de 2015 se afirma cómo, de acuerdo con la jurisprudencia consolidada de este Tribunal, «la apreciación de la concurrencia de la extraordinaria y urgente necesidad constituye un juicio político que corresponde

efectuar al Gobierno (titular constitucional de la potestad legislativa de urgencia) y al Congreso (titular de la potestad de convalidar, derogar o tramitar el texto como proyecto de ley). El Tribunal controla que ese juicio político no desborde los límites de lo manifiestamente razonable, pero “el control jurídico de este requisito no debe suplantar a los órganos constitucionales que intervienen en la aprobación y convalidación de los Reales Decretos-Leyes” (SSTC 332/2005, de 15 de diciembre (RTC 2005, 332), FJ 5, y 1/2012, de 13 de enero (RTC 2012, 1), FJ 6), por lo que la fiscalización de este Órgano constitucional es “un control externo, en el sentido de que debe verificar, pero no sustituir, el juicio político o de oportunidad que corresponde al Gobierno” (STC 182/1997, de 28 de octubre (RTC 1997, 182), FJ 3)». Ese control externo se concreta en la comprobación de que el Gobierno ha definido, de manera «explícita y razonada», una situación de extraordinaria y urgente necesidad (TC 137/2011, de 14 de diciembre (RTC 2011, 137), FJ 4), que precise de una respuesta normativa con rango de ley, y, además, que exista una conexión de sentido entre la situación definida y las medidas adoptadas para hacerle frente (por todas, SSTC 29/1982 (RTC 1982, 29), FJ 3, y 70/2016, de 14 de abril (RTC 2016, 70), FJ 4), de manera que estas «guarden una relación directa o de congruencia con la situación que se trata de afrontar» (STC 182/1997 (RTC 1997, 182), FJ 3).

Con respecto al primero de estos aspectos —la definición de la situación de urgencia—, de acuerdo con la STC 12/2015 (RTC 2015, 12), debemos reiterar que «nuestra doctrina ha precisado que no es necesario que tal definición expresa de la extraordinaria y urgente necesidad haya de contenerse siempre en el propio Real Decreto-ley, sino que tal presupuesto cabe deducirlo igualmente de una pluralidad de elementos. A este respecto, conviene recordar que el examen de la concurrencia del citado presupuesto habilitante de la ‘extraordinaria y urgente necesidad’ siempre se ha de llevar a cabo mediante la valoración conjunta de todos aquellos factores que determinaron al Gobierno a dictar la disposición legal excepcional y que son, básicamente, los que quedan reflejados en la exposición de motivos de la norma, a lo largo del debate parlamentario de convalidación, y en el propio expediente de elaboración de la misma (SSTC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 4; 182/1997, de 28 de octubre, FJ 4; 11/2002, de 17 de enero (RTC 2002, 11), FJ 4; y 137/2003, de 3 de julio (RTC 2003, 137), FJ 3)” (FJ 3).

Por lo que atañe al segundo —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, este Tribunal ha hecho uso de un doble criterio “para valorar su

existencia: el contenido, por un lado, y la estructura, por otro, de las disposiciones incluidas en el Real Decreto-ley controvertido. Así, ya en la STC 29/1982, de 31 de mayo, FJ 3, excluimos a este respecto aquellas disposiciones ‘que, por su contenido y de manera evidente, no guarden relación alguna, directa ni indirecta, con la situación que se trata de afrontar ni, muy especialmente, aquéllas que, por su estructura misma, independientemente de su contenido, no modifican de manera instantánea la situación jurídica existente’ (STC 39/2013, de 14 de febrero, FJ 9)”. (STC 12/2015, FJ 3).

En definitiva, nuestra Constitución se ha decantado por una regulación de los decretos-leyes flexible y matizada que, en lo que ahora estrictamente interesa, se traduce en que “la necesidad justificadora de los Decretos-leyes no se puede entender como una necesidad absoluta que suponga un peligro grave para el sistema constitucional o para el orden público entendido como normal ejercicio de los derechos fundamentales y libertades públicas y normal funcionamiento de los servicios públicos, sino que hay que entenderlo con mayor amplitud como necesidad relativa respecto de situaciones concretas de los objetivos gubernamentales que, por razones difíciles de prever, requieren una acción normativa inmediata en un plazo más breve que el requerido por la vía normal o por el procedimiento de urgencia para la tramitación parlamentaria de las leyes” [STC 6/1983, de 4 de febrero (RTC 1983, 6), FJ 5; más recientemente, en términos sustancialmente idénticos SSTC 137/2011 (RTC 2011, 137), FJ 4, y 183/2016, de 13 de noviembre (RTC 2016, 183), FJ 2].

Asimismo y en relación con la valoración del requisito de “extraordinaria y urgente necesidad” respecto a los decretos leyes autonómicos, el Alto Tribunal ha sostenido que, al efectuar “la valoración conjunta de factores que implica el control externo del presupuesto que habilita a acudir al Decreto-ley, un factor importante a tomar en cuenta es el menor tiempo que requiere tramitar un proyecto de ley en una Cámara autonómica (dado su carácter unicameral, así como su más reducido tamaño y menor actividad parlamentaria, en comparación con la que se lleva a cabo en las Cortes Generales), pues puede hacer posible que las situaciones de necesidad sean atendidas tempestivamente mediante la aprobación de leyes, decayendo así la necesidad de intervención extraordinaria del ejecutivo, con lo que dejaría de concurrir el presupuesto habilitante” (STC 157/2016, de 22 de septiembre (RTC 2016, 157), FJ 5, con cita de otras)”.

2. Trasladada esta doctrina al Decreto-ley 4/2019 parece claro que concurre ese presupuesto de hecho, pues su Exposición de Motivos expone que *«se hace preciso contar con la inmediata habilitación legal para que la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, a través del órgano competente en materia de formación de las policías locales, que cuenta con más medios materiales, así como de recursos humanos, unido a su facultad para reorganizarlos y atender las necesidades que se generen, pueda prestar inmediato apoyo a la mayor parte de municipios que con menos recursos humanos y medios materiales, se ven por la realidad expuesta, desbordados para atender la cobertura de las vacantes en sus policías locales, con el consiguiente perjuicio para cubrir este servicio público esencial. La tramitación ordinaria parlamentaria del contenido de este decreto-ley, de alcance estrictamente limitado a lo necesario, se prolongaría en el tiempo, dados los próximos comicios autonómicos y locales, sin que pueda adquirir eficacia efectiva a lo largo de este año, postergando la solución y el crecimiento del problema que trata de solventar, previsiblemente, más allá de esta anualidad, con las indicadas repercusiones y debilitamiento de la seguridad pública en la Comunidad Autónoma de Canarias»*. Esto aparte, en el Informe de iniciativa normativa, oportunidad y conveniencia elaborado por la Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad, obrante en el expediente, se hace referencia además a un documento redactado por el grupo de trabajo creado por la Comisión de Coordinación de Policía Locales, en el que se trata la solución que se propone en el presente Decreto-ley. Sin embargo no se aporta en el expediente este documento que, sin duda, reforzaría la justificación de la extraordinaria y urgente necesidad.

A la vista de la Exposición de Motivos del Decreto-ley y del expediente, en opinión de este Consejo Consultivo se define suficientemente la situación de urgencia de manera «explícita y razonada» (el debilitamiento de la seguridad pública si no se acomete el empleo de los mecanismos de cooperación para cubrir las vacantes en los Cuerpos de Policía Local, que si se realizara por los propios municipios se alargaría demasiado), al igual que la creación de estos mismos mecanismos mediante el procedimiento legislativo parlamentario, máxime cuando las elecciones se celebran en breve, lo que también alargaría un proceso que precisa una inaplazable respuesta a través de una normativa con rango de ley.

Y también se cumple, por su parte, el segundo de los aspectos —la conexión de sentido o relación de adecuación entre la situación de urgente necesidad definida y las medidas adoptadas para hacerle frente—, pues, ante las numerosas vacantes

existentes en muchos de los Cuerpos de Policía Local, se crea el instrumento de cooperación necesario, la delegación intersubjetiva ascendente, que permite, de manera voluntaria, que los municipios puedan habilitar a la Administración de la Comunidad Autónoma para la realización de las convocatorias de policías locales precisas -incluso, de forma unificada- que, sin esa delegación, se demoraría en el tiempo, con merma de la seguridad pública.

En definitiva, concurre del modo expuesto el presupuesto habilitante de la extraordinaria y urgente necesidad requerido para la aprobación del decreto-ley.

VII

Sobre la tramitación de los decretos-leyes.

1. La reciente aprobación del Estatuto de Autonomía, que entró en vigor el 9 de abril pasado, ha supuesto, como se dijo, la existencia de un vacío legal en torno a los decretos-leyes, laguna que, no obstante, es posible llenar acudiendo a la cláusula de supletoriedad prevista en la disposición final primera de la Ley 1/1983 de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias, a tenor de la cual, para lo no previsto en dicha Ley serán de aplicación las disposiciones legales del Estado en la materia, equiparándose los órganos por analogía de sus funciones.

La Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (LG), en su art. 26, relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, establece, en su apartado 11, que lo dispuesto en ese artículo y en el siguiente no será de aplicación para la tramitación y aprobación de decretos-leyes, a excepción de la elaboración de la memoria prevista en el apartado 3, con carácter abreviado, y lo establecido en los números 1, 8, 9 y 10.

2. A la solicitud del dictamen se acompaña informe de iniciativa normativa, oportunidad y conveniencia del proyecto de Decreto-ley, de modificación urgente de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de policías locales de Canarias, que, a su vez, contiene la memoria económica y los informes de evaluación del impacto por razón de género; de impacto empresarial; de impacto sobre la infancia y la adolescencia; de impacto de la normativa en la familia; y de justificación del cumplimiento de los principios de buena regulación.

Se cumple con el análisis del acierto y la legalidad de la norma y del análisis de su impacto normativo, ya que se aborda la oportunidad de la propuesta y alternativas de regulación estudiadas, incluido una justificación de la necesidad de la nueva

norma frente a la alternativa de no aprobar ninguna regulación; contenido y análisis jurídico; su adecuación al orden de distribución de competencias; el impacto económico y presupuestario, identificación de las cargas administrativas que conlleva la propuesta; el impacto por razón de género; la calidad técnica y el rango de la propuesta normativa; la congruencia de la iniciativa con el resto del ordenamiento jurídico y de la Unión Europea; la no necesidad de incluir la derogación expresa de otras normas y buena regulación que se hayan aprobado en disposiciones o acuerdos de carácter general para la Administración General del Estado.

3. Establece el art. 76 EAC que el Consejo Municipal de Canarias, como órgano de participación y colaboración de la Administración de la Comunidad Autónoma de Canarias y los ayuntamientos canarios, es el encargado de canalizar el parecer de los ayuntamientos en las iniciativas legislativas que afecten de forma específica a su organización y competencias.

La disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, concreta que, en todo caso, el Consejo Municipal de Canarias deberá ser oído en las iniciativas legislativas y planificadoras que afecten de forma específica a la organización, competencias y financiación de los municipios.

Consta certificación de que el Consejo Municipal de Canarias, en la reunión celebrada el día 8 de abril de 2019, fue informado de que el Consejo de Gobierno de Canarias aprobó en la sesión del mismo día 8 de abril de 2019 el Decreto-ley 4/2019, que nos ocupa, por lo que no pudo ser oído, tal como dispone la disposición adicional quinta de la Ley 7/2015.

No nos encontramos, sin embargo, en puridad ante una iniciativa legislativa -que es la forma de iniciar la potestad legislativa del Parlamento de Canarias (arts. 43 y 44 EAC)-, sino ante un Decreto-ley, dictado en caso de extraordinaria y urgente necesidad; y, sobre todo, sucede además que el contenido del Decreto-ley sometido a nuestra consideración no afecta de forma específica a las competencias o financiación de los municipios, ya que el únicamente crea una técnica de cooperación que, por propia naturaleza, es voluntaria. De ahí que, por sí mismo dicho Decreto-ley no afectaría -en el sentido de producir un efecto cierto y automático- a las competencias o financiación de los municipios, por lo que podemos concluir que en este caso no es preceptiva la audiencia al Consejo Municipal de Canarias y que no se ha incumplido el art. 76 EAC.

VIII

Sobre el contenido del Decreto-ley 4/2019.

El contenido del Decreto-ley objeto de este Dictamen, que se limita a propiciar el recurso de la técnica de la delegación intersubjetiva ascendente en los términos expresados a lo largo de este Dictamen, es conforme a Derecho, ya que se adecua:

- Al art. 46 EAC, en cuanto a que no afecta a las materias excluidas del ámbito del decreto-ley y sobre las que por tanto está vedado el empleo de esta figura (leyes de presupuestos de la Comunidad, las de las instituciones autonómicas, las que requieran mayoría cualificada, ni a las que contengan la regulación esencial de los derechos establecidos en el propio EAC);

- Al art. 24 LG, en lo que se refiere a la tramitación de los decretos-leyes; y al Decreto 15/2016, en cuanto a la forma y estructura de las iniciativas normativas del Gobierno;

- Y a los arts. 143 y 144 LRJSP -de carácter básico-, ya que se establece el carácter voluntario de la delegación (apartado primero de la nueva disposición adicional quinta). Si bien los términos en que está redactado su apartado segundo pudieran generar alguna incertidumbre, no cabe interpretar dicha previsión como una forma de delegación impuesta *ex lege*, que condicione su contenido a las entidades locales delegantes en cuanto a los aspectos que ha de comprender la delegación, porque ello desvirtuaría la naturaleza misma de la delegación.

Por lo demás, aunque no lo hace expresamente, de la documentación que acompaña a la solicitud de dictamen se desprende que la delegación que arbitra el Decreto-Ley se formalizará mediante convenio, en el que se preverá las condiciones y compromisos que asumen las partes que los vengán a suscribir. La delegación se entiende otorgada para convocatorias concretas de selección, y no con carácter indefinido, porque lo contrario atentaría contra el principio del carácter irrenunciable de la competencia.

De acuerdo con las observaciones efectuadas en nuestros Dictámenes 90 y 91/2019, de 13 de marzo, en aras del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3) y a fin de insertar la disposición contenida en el Decreto-ley objeto de este Dictamen en el texto legal que es objeto de modificación por parte del mismo, en una eventual tramitación de este decreto-ley como Proyecto de Ley habría ocasión también de aclarar y precisar estas cuestiones.

C O N C L U S I Ó N

El Decreto-ley 4/2019, de 8 de abril, de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias, se ajusta al ordenamiento jurídico que le es de aplicación, sin perjuicio de las observaciones formuladas en este Dictamen.