



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N 4 7 / 2 0 2 0

(Pleno)

La Laguna, a 30 de enero de 2020.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se homogeneizan los medios técnicos y defensivos de las policías locales de Canarias y se establecen criterios básicos de seguridad para su personal (EXP. 503/2019 PD)**.

F U N D A M E N T O S

I

Solicitud y preceptividad de la consulta.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante oficio de 26 de diciembre de 2019, con entrada en este Consejo el 27 de diciembre de 2019, solicita al amparo de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), dictamen en relación con el Proyecto de Decreto por el que se homogeneizan los medios técnicos y defensivos de las policías locales de Canarias y se establecen criterios básicos de seguridad para su personal.

Se acompaña el preceptivo certificado del acuerdo gubernativo de solicitud respecto al Proyecto de Decreto (PD) que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 19 de diciembre de 2019 junto con el correspondiente expediente (art. 50 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

La solicitud de dictamen se ha cursado por el procedimiento ordinario (art. 20 LCCC).

2. El parecer de este Consejo se ha solicitado con carácter preceptivo, de acuerdo con lo previsto en el art. 11.1.B.b) de la citada Ley 5/2002, según el cual

* Ponente: Sr. Fajardo Spínola.

* Voto particular: Sr. Suay Rincón.

procede tal solicitud cuando se trata de «*Proyectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea*».

II

Tramitación del procedimiento de elaboración.

1. En la tramitación del expediente se ha observado como carácter general el procedimiento de elaboración de las disposiciones de carácter general, previsto en los arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias (LGAPC) y 26 de la Ley 50/1997 de 27 de noviembre, del Gobierno, de aplicación supletoria en virtud de la Disposición Final Primera de la citada LGAPC. Asimismo, se ha seguido en la tramitación del proyecto de Decreto lo contemplado en las normas octava y novena del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se 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.

Por lo demás, en la parte expositiva inicial del Proyecto de Decreto se indica que la aprobación de la iniciativa y el texto de la misma aseguran el cumplimiento de los principios de buena regulación a que hace referencia el art. 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, con el alcance señalado en la STC 55/2018, de 24 de mayo, en relación con la potestad reglamentaria de los Gobiernos de las Comunidades Autónomas.

2. Consta en el expediente remitido a este Consejo, además del texto del Proyecto de Decreto y de la certificación del Acuerdo gubernativo de toma en consideración antes citado, la emisión y realización de los siguientes informes y trámites preceptivos:

2.1. Informe de iniciativa reglamentaria (Normas Octava, apartado 1, y Novena, del Decreto 15/2016, de 11 de marzo). En este informe se justifica la aprobación de esta norma, se analiza el marco competencial que la posibilita y la relación con otras normas, se explica el procedimiento de participación ciudadana seguido en la preparación del proyecto de Decreto y se formulan observaciones a su articulado.

Este informe incorpora la memoria económica correspondiente, que no evalúa impacto financiero alguno en los ingresos y gastos de la Comunidad Autónoma, más allá de los ordinariamente previstos.

Asimismo, consta en este informe de iniciativa:

a) Informe de valoración del impacto por razón de género, de conformidad con el art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, así como en las Directrices para la elaboración y contenido básico del Informe de Impacto de Género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, y su guía metodológica, aprobadas respectivamente por Acuerdos del Gobierno de Canarias de 26 de junio y 10 de julio de 2017.

b) Informe de evaluación del impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias.

c) Informe del impacto sobre la infancia y la adolescencia, previsto en el art. 22 *quinquies* de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor.

d) Informe sobre impacto en la familia, de conformidad con lo establecido en la Disposición Adicional Décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas.

e) Memoria sobre simplificación, reducción de cargas en la tramitación administrativa y mejora de la regulación, según dispone el apartado 1 de art. 7 del Decreto 48/2009, de 28 de abril.

2.2. Informe de la Oficina Presupuestaria de la extinta Consejería de Política Territorial, Sostenibilidad y Seguridad [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, por el que se crean las oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

2.3. Informe de la Unidad de Igualdad de la extinta Consejería de Presidencia, Justicia e Igualdad (Directriz sexta de Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017).

2.4. Remisión al Instituto Canario de Igualdad del Proyecto de Decreto acompañado de la documentación correspondiente de fecha 23 de abril de 2019 (Directriz séptima de Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017).

2.5. Solicitud de informe a la Dirección General de Planificación y Presupuesto de fecha de 25 de enero de 2019, requerido por el art. 24.2.a) del Reglamento

Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio, sin que conste que el mismo se haya emitido, ni se justifique la omisión.

2.6. Certificado n.º 2859/2019, de 15 de mayo, de la Secretaría de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias [art. 13.2.a) de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias. Este informe se configura en el citado artículo como preceptivo].

2.7. Informe de la Intervención Central de Armas y Explosivos de la Dirección General de la Guardia Civil, Ministerio de Interior.

2.8. Informe de evaluación de los resultados obtenidos durante el período de información pública y audiencia en relación con el Proyecto de orden por el que se homogeneizan los medios técnicos y defensivos de las policías locales de canarias y se establecen criterios básicos de seguridad para su personal.

2.9. Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos [art. 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], a raíz del cual el procedimiento siguió tramitándose para su eventual aprobación como decreto.

Consta, asimismo, en el expediente informes de la Dirección General de Seguridad y Emergencias en relación a las observaciones de la Dirección General de Protección de la Naturaleza, la Intervención Central de Armas y Explosivos de la Dirección General de la Guardia Civil, la Federación Canaria de Municipios, del Ayuntamiento de Mogán y de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

2.10. Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias sobre el Proyecto de Decreto [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991 de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias].

2.11. Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno en sesión de 17 de diciembre de 2019, ex art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno.

III

Estructura, justificación y finalidades.

1. El Proyecto de Decreto se estructura en un texto de carácter introductorio e innominado, y una parte dispositiva que comprende cuatro capítulos, dos

Disposiciones Adicionales, una Disposición Transitoria, una Disposición Derogatoria y dos Finales. Además, comprende cuatro Anexos

2. En lo que se refiere al contenido del Proyecto de Decreto cabe señalar, en síntesis, que la parte introductoria establece la finalidad y necesidad de la norma, destacando su afán unificador de las disposiciones preexistentes, al mismo tiempo que expresa su pretensión de evitar la dispersión normativa derivada de los continuos avances tecnológicos, optando de este modo, por mantener un articulado básico que regule las cuestiones más atemporales, remitiendo a los Anexos la normativa complementaria, susceptible de modificaciones más frecuentes.

El capítulo primero versa sobre disposiciones generales y contiene tres artículos relativos al objeto del decreto y su ámbito de aplicación.

El capítulo segundo contiene tres artículos relativos al equipo básico, complementario y vehículos policiales.

El capítulo tercero, relativo a armamento y medios defensivos, contiene tres secciones con un total de nueve artículos.

La Sección Primera se refiere a la dotación y medidas de seguridad, con artículos relativos a dotación de armamento; munición para las armas; obligación de portar el armamento; expediente de armas, otros medios defensivos y control municipal; conservación del armamento y medios defensivos; la revista del armamento; las dependencias para la custodia de armas y otros medios defensivos; el responsable del armero y los dispositivos de seguridad para las armas en los vehículos policiales.

La Sección Segunda se refiere a formación, con un artículo relativo a la formación y capacitación para la utilización de las armas de fuego y demás medios técnicos defensivos.

La Sección Tercera versa sobre la revisión médica para portar armas y su retirada, con un artículo sobre revisiones médicas, retirada del arma de fuego, e indisponibilidad del arma por incapacidad temporal o tratamiento farmacológico, así como los efectos de la retirada del arma.

El Capítulo Cuarto contiene normas generales sobre el uso de los medios de defensa, con un artículo sobre condiciones de utilización de los medios de defensa y otro sobre responsabilidad por utilización indebida del armamento y resto de medios defensivos.

La Disposición Adicional Primera se refiere a las prácticas de tiro y la Disposición Adicional Segunda a la colaboración de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias con los municipios.

La Disposición Transitoria Única se refiere a la adecuación progresiva de los medios técnicos y defensivos de los Ayuntamientos de Canarias.

La Disposición Derogatoria hace mención expresa de las normas derogadas y una referencia a la derogación implícita de las que se opongan al Decreto.

Por último, la Disposición Final Primera faculta al titular del Departamento con competencias en materia de seguridad para modificar los Anexos; y la Disposición Final Segunda se refiere a la entrada en vigor.

En cuanto a los Anexos, el 1 regula el equipo básico, el 2 el complementario, el 3 los medios técnicos en los vehículos policiales y el 4 establece reglas sobre el uso de los medios defensivos.

3. Respecto a la justificación de la norma proyectada, el propio Proyecto de Decreto se manifiesta en los siguientes términos:

«En esta línea, de acuerdo con las competencias que tiene atribuidas la Comunidad Autónoma de Canarias en el apartado 3 del artículo 148 del Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, referidas a las ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales de Canarias, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales, y conforme con la letra b) del artículo 39, de la citada Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, así como en los artículos 9, apartado 2, letra a) y 39 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, se hace preciso disponer, de manera actualizada, qué medios técnicos defensivos son los básicos y cuáles los complementarios, homogeneizándolos y estableciendo criterios uniformes para su uso.

A este respecto, ya existían las regulaciones de diferentes Órdenes departamentales, de la entonces Consejería de Presidencia e Innovación Tecnológica, como la de 16 de febrero de 2001, por la que se establecía la estandarización de los medios técnicos y defensivos de los efectivos de las Policías Locales de Canarias, la de 17 de junio de 2002, por la que se complementaba la anterior, y la de 20 de febrero de 2003, por la que se complementaba nuevamente la primera. Todas ellas quedan derogadas y sustituidas por este decreto, en un afán de unificación reglamentaria. Por esta razón, en aras de evitar una futura dispersión normativa,

dada la variabilidad que el normal desarrollo tecnológico conlleva, se ha optado por mantener un articulado básico que regula aquellas cuestiones más atemporales con rango de Decreto, frente al contenido de los anexos más sujeto a variabilidad y a modificaciones continuas.

(...)

La presente iniciativa reglamentaria se ha adecuado a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia, en los términos previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas. Los principios de necesidad y eficacia se justifican por las razones de interés general que concurren, y que derivan de la incidencia en la materia de seguridad, y en particular de coordinación de las policías locales, en cuanto a la necesidad de actualizar la homogeneización de sus medios técnicos y defensivos, incluyendo aquellos producto de los avances tecnológicos, dando adecuada respuesta a la demanda de la ciudadanía en seguridad ciudadana, en tanto existe un desarrollo paralelo de uso de medios cada vez más complejo en las actividades delictivas y quienes las ejercen e incluso la propia amenaza terrorista que, a la aprobación de este decreto, está calificada como nivel 4 o alto por el Ministerio del Interior. Asimismo, se respeta el principio de seguridad jurídica, dada la coherencia de la norma con el resto del ordenamiento jurídico, por lo que se promueve un marco normativo estable, predecible, integrado, claro y de certidumbre. De igual forma se ha prestado especial interés en que el presente Decreto recoja medidas eficientes, que tengan en cuenta la aplicación de criterios de ahorro y racionalización en la gestión de los recursos públicos, a fin de evitar cargas innecesarias para las Haciendas Locales. Por último, durante el procedimiento de elaboración de la presente norma ha primado el principio de transparencia, al haberse recabado las opiniones del personal de las policías locales, y de la ciudadanía en general, mediante su participación durante la audiencia e información pública».

IV

Marco competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias.

1. El art. 149 de la Constitución Española (en adelante CE), atribuye al Estado competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

«26.ª Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

29.ª Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica».

El art. 148.1.22 CE establece además:

«1. Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias:

22.ª La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica».

Por lo demás, el art. 148.3 de la L.O. 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, concreta las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia:

«Artículo 148. Policía autonómica.

3. Corresponde, asimismo, a la Comunidad Autónoma de Canarias la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales canarias, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales».

En cuanto la legislación estatal, señala el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

«Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica».

Por su parte, la Disposición Adicional Décima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, tras su modificación por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, dispone:

«En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación».

En cuanto a la legislación canaria, la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias dedica varios artículos al contenido regulado en este PD:

Artículo 9.

«1. A los efectos de la presente Ley, se entiende por coordinación la determinación de los medios y sistemas de relación que posibilitan la acción conjunta de las Policías Locales, a través de las autoridades competentes, en orden a conseguir la integración de las respectivas actuaciones particulares en el conjunto del sistema de seguridad ciudadana que tienen confiado.

2. La coordinación de la actividad de las Policías Locales puede extenderse, en cualquier caso, a las siguientes funciones:

a) Promover la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos y de defensa, uniformes, acreditación, régimen retributivo, distinciones y recompensas.

b) Fijar las condiciones básicas de acceso, formación, promoción y movilidad de los miembros de las Policías Locales.

c) Promover la mejora de la formación profesional de los Policías Locales con el establecimiento de los medios necesarios para su adecuada formación básica, perfeccionamiento, especialización y promoción.

d) Dar a las entidades locales que lo soliciten el asesoramiento necesario en esta materia.

e) Proponer planes de actuación entre los diversos Ayuntamientos para atender eventualmente sus necesidades en situaciones especiales o extraordinarias.

f) Establecer los criterios y medios que hagan posible un sistema de información recíproca.

g) Constituir un Registro de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Canarias en el que se inscribirán a quienes pertenezcan a las mismas.

3. Las funciones especificadas en el apartado anterior se cumplirán respetando, en cualquier caso, la autonomía local y las competencias de los municipios en materia de Policía Local».

Artículo 11.

«La coordinación de las Policías Locales comprenderá también el establecimiento de las normas marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales de Canarias y regulará, fundamentalmente, las siguientes materias:

a) La organización y estructura interna de los Cuerpos de Policías Locales.

b) Las funciones a desarrollar por cada una de las Escalas y empleos.

c) Las normas comunes de funcionamiento.

d) Criterios para la selección, formación, promoción y movilidad, de acuerdo con lo previsto en la Ley.

Los derechos y deberes y el régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía Local contenidos en la presente Ley se consideran normas marco».

Las normas marco a las que se han de ajustar los Reglamentos de Policía Locales se contienen en el Decreto 75/2003, de 12 de mayo.

2. El Tribunal Constitucional (TC) también ha contribuido con su jurisprudencia a acotar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre coordinación por éstas de las policías locales.

Podemos destacar la STC n.º 85 de 8 de marzo de 1993:

«Para resolver el presente recurso no es necesario abordar la cuestión de las relaciones existentes entre los arts. 148 y 149 CE en el seno del sistema constitucional de distribución de competencias. Basta notar que en la materia de Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad autónoma actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública". En ejercicio de esta competencia las Cortes Generales han dictado la LOFCS en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales. Pues bien, estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de Policías Locales y, en consecuencia, pueden actuar como parámetro de su validez».

Por su parte, la STC n.º 81/1993, de 8 de marzo, respecto a la Ley Andaluza de Coordinación de Policías Locales:

«A la luz de este texto y mediante una simple interpretación literal del mismo debe colegirse que su objeto y contenido no consiste en una autorización al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para regular, haciendo uso de su potestad reglamentaria, el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos que es el título competencial que con carácter exclusivo asigna el art. 149.1.26 de la Constitución. El precepto autonómico discutido es respetuoso con tal competencia estatal. Así se desprende de su tenor literal ya que la habilitación al reglamento autonómico se hace «de acuerdo con la normativa, vigente en materia de armamento», una normativa que no puede ser otra que la emanada por el Estado en virtud del título competencial reseñado. Concretamente, aunque la Ley catalana establece que por reglamento se determinará el tipo de armas que utilizarán las Policías Locales, la cláusula final «de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento» lleva a interpretar el primer enunciado, no como una habilitación para que el reglamento autonómico precise el carácter armado o no de estos Cuerpos, ni para que homologue los tipos genéricos de armas que puedan llevar - puesto que éstas son competencias que corresponden al Estado en virtud del art. 149.1.26-, sino para que, dentro de lo dispuesto por el Estado, concrete los modelos y, marcas que deben utilizar, al objeto de homogeneizar y coordinar las Policías Locales en lo relativo a su armamento.

Este mismo argumento interpretativo debe aplicarse a las remisiones efectuadas para que el reglamento determine las características de los depósitos de armas, las normas para administraras y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido. Se trata de disposiciones que la Comunidad Autónoma puede dictar en virtud de sus competencias de coordinación y la cláusula de salvaguardia supone el reconocimiento de que su ámbito resulta acotado por lo que establezca el Estado en virtud de sus competencias sobre uso y tenencia de armas. En este mismo sentido, tanto el Consejo Ejecutivo como el Parlamento de la Generalidad reconocen en sus alegaciones el carácter exclusivo de la competencia estatal ex art. 149.1.26 de la Constitución”.

(...)

Por lo que se refiere al párrafo tercero de este art. 12, es de señalar que la legislación estatal sobre tenencia y uso de armas por parte de los miembros de los Cuerpos de Policía Local configura un margen de decisión de las autoridades de los municipios en el que resulta lícito que las Comunidades Autónomas incidan, al amparo de su competencia de coordinación de las Policías Locales, mediante el ejercicio de la función de establecer o propiciar la homogeneización de los distintos Cuerpos policiales en materia de medios técnicos. Así, por ejemplo, si el art. 2. del Real Decreto 740/1983 dispone que «los miembros de la Policía (...) de las Entidades Locales solo podrán usar el arma corta reglamentaria que les sea facilitada por las autoridades de que dependan, pudiendo poseer, excepcionalmente, otra arma de la segunda categoría en los casos especiales que se determinen por dichas autoridades», es perfectamente admisible que, la Junta de Andalucía precise, dentro de los tipos de armas que el Estado permite llevar a los Cuerpos de Policía Local, los modelos o marcas de armas a emplear y establezca los criterios en que se haya de inspirar aquella determinación.

El término “homologará”, que utiliza el precepto enjuiciado, no tiene por qué entenderse en sentido técnico estricto como sinónimo de determinación del tipo de armas que pueden llevar los policías municipales de Andalucía --competencia que, como queda dicho, corresponde al Estado ex art. 149.1.26--, sino como facultad para concretar lo dispuesto por el Estado [modelos, marcas, (...)] con la finalidad de homogeneizar y coordinar esas Policías en lo relativo a su armamento.

Similar incidencia le cabe a la acción coordinadora de la Junta en punto a medidas de seguridad (arts. 6 y 7 del Real Decreto 768/1981), y mayor aún en lo relativo a las prácticas de tiro que cita el precepto impugnado, acerca de las que

nada se dice en la normativa del Estado. Por último, no es por completo inimaginable que en lo concerniente a las revistas periódicas quepa alguna medida de coordinación, a pesar de la detallada regulación contenida en el art. 5 del Real Decreto 740/1983.

7. Hemos de examinar, finalmente, el art. 21 de la Ley autonómica que, después de establecer que “todos los miembros de los Cuerpos de la Policía Local vestirán el uniforme reglamentario cuando estén de servicio, salvo en los casos de dispensa previstos en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuyo supuesto deberán identificarse con el documento de acreditación profesional”, añade, en su párrafo segundo, aquí impugnado, que “los casos de dispensa serán objeto de concreción por los respectivos Alcaldes”.

La L.O.F.C.S., sin embargo, dispone en su art. 52.3, en relación con el art. 41.3 de la misma Ley Orgánica, que, en el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de Policía Local “deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales” que autorice el “Gobernador civil respectivo”. Es a esta autoridad, por tanto, y no al Alcalde, a quien le corresponde otorgar, excepcionalmente --y de modo singular, pues--, las dispensas de uniformidad, sin que quepa distinguir aquí, según parece sugerir la representación de la Junta de Andalucía, entre facultades normativas (las del Gobernador) y meramente ejecutivas (las de los Alcaldes), ya que, congruentemente con la excepcionalidad que sirve de presupuesto del ejercicio de la facultad conferida a la autoridad estatal, dicha facultad, como acto de autorización, pertenece claramente al segundo grupo. En consecuencia, el párrafo recurrido debe reputarse de contrario a la L.O.F.C.S. y declararse inconstitucional y nulo».

3. También respecto al marco competencial, resulta oportuno traer a colación lo señalado por este Consejo Consultivo en su reciente Dictamen n.º 14/2020, de 16 de enero, emitido con ocasión del Proyecto que precedió a la aprobación 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:

«(...) en el apartado 2, del Fundamento segundo del dictamen n.º 395/2006, de 21 de noviembre, se señaló lo siguiente:

“En relación con diversas propuestas normativas, legales y reglamentarias, el Consejo Consultivo ha tenido la ocasión de dictaminar diferentes aspectos de 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 y 103/1999, de 18 de noviembre; 84/2001, de 19 de julio; 70/2003, de 5 de mayo; y 81/2003, de 28 de mayo). De los anteriormente mencionados, merecen especial cita los Dictámenes 26/1996, de 29 de abril, sobre el Proyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales (luego Ley 6/1997, de 4 de julio), y el 70/2003, de 12 de mayo, sobre el Proyecto de Decreto por el que se establecen "Normas marco y otras normas de Coordinación de Policías Locales" (luego Decreto 75/2003, de 12 de mayo).

El art. 34.1 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma competencia en materia de "seguridad ciudadana" en los términos del art. 148.1.22ª CE, que al respecto le reconoce las competencias de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica, que no es otra que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCSE), que dedica específicamente a la mencionada competencia sus arts.51 y 54, sin perjuicio de los demás preceptos orgánicos (Disposición Final Quinta).

De los términos que presenta la competencia autonómica en la materia, se trató detalladamente en el Dictamen 29/1996, de 29 de abril, de este Consejo Consultivo, ya citado, en el que, entre otras consideraciones, se dijo:

"(...) En suma, las Comunidades Autónomas tienen facultades para coordinar las Policías Locales. Al respecto, el Tribunal Constitucional en sus Sentencias STC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, señaló que "la coordinación consiste en fijar medios y sistemas de relación que permitan la información entre los entes afectados y la homogeneidad técnica de las actuaciones conjuntas, en orden a integrar actos parciales en la globalidad de la función a realizar, pero sin que todo ello pueda suponer invasión o despojo de las competencias de los entes coordinados por el ejercicio de la suya del Ente coordinante. Después, la STC 214/1989, de 6 de noviembre, indica que la facultad de coordinación no se agota con el establecimiento de procedimientos de coordinación, pues supone una facultad directora del coordinante sobre el coordinado propia de la posición superior de aquél sobre éste y, por ello, faculta a establecer regulaciones sustantivas que determinen el sistema de actuación homogéneo en la materia sobre la que se ejercen las competencias o realizan las actuaciones a coordinar.

(...)

Asimismo, la Comunidad Autónoma puede fijar criterios de selección, formación, promoción y movilidad de los funcionarios de las Policías Locales, determinando los niveles educativos exigibles para cada categoría funcional, aunque sin que el nivel pueda ser inferior a graduado escolar, y también coordinar la formación profesional de estos funcionarios con la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica”.

Por su parte, el dictamen n.º 70/2003, de 5 de mayo de 2003, vino a indicar lo siguiente respecto a la competencia autonómica en materia de coordinación de policías locales:

“La Constitución (CE) regula esta materia en su art. 148.1.22ª, disponiendo que las Comunidades Autónomas pueden asumir competencias en la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. El art. 34.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC) otorga a la Comunidad Autónoma competencia en materia de seguridad ciudadana, en los términos establecidos en el artículo 148, apartado 1, número 22ª, de la Constitución”.

El artículo 140 CE garantiza la autonomía de los municipios y el artículo 59 de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local (LRBRL) básica en todo lo que esto supone, previene que las facultades de coordinación que eventualmente pueden tener las CCAAs en actividades de la Administración Local (y de Policía Local cabe entender), en cada sector de actuación pública cual es la seguridad ciudadana, han de preverse por Ley autonómica reguladora de tal sector, que además ha de precisar las condiciones y límites de la coordinación. El art. 11.a) de la Ley 14/1990, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas de Canarias, determina que, para la efectividad de la autonomía de todos los entes locales canarios, la CAC tiene el deber de respetar y, en su caso, ampliar las competencias atribuidas a los entes locales por la legislación sectorial que tenga carácter básico.

La Ley Orgánica a la que se refiere el marco constitucional es la Ley orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS), concretamente los artículos 39 y 51 al 54; y como legislación básica, los arts.21, 25, 55, 93 al 97 y 100 al 102 de la LRBRL.

La Ley autonómica reguladora del sector es la LCPL, habilitante para el desarrollo pretendido por el PD que se dictamina; en el sentido que nos ocupa, los arts.9 y 11 especialmente.

2. *A la luz de estos parámetros la CAC puede establecer normas marco a las que se ajustarán los Reglamentos de Policías Locales, de modo que se puede imponer una normativa común en Canarias sobre Policía Local, vinculando la potestad reglamentaria municipal al respecto; puede establecer la homogeneización de los distintos cuerpos de Policía Local en su territorio, en materia de medios técnicos (como armas e instrumentos de defensa), uniformes y retribuciones. Puede, asimismo, la CAC fijar criterios de selección, formación, promoción y movilidad de los funcionarios de policías locales y también coordinar la formación profesional, así como, mediante convenios interadministrativos, las policías locales pueden vigilar instalaciones o bienes autonómicos, sitos en su respectivo término municipal, o bien que, asimismo mediante posibles convenios, las policías locales realicen en tal término las funciones de la policía autonómica que, pudiendo estatutariamente ser creada, no lo ha sido efectivamente (STC 51/93 y 81/93; Dictamen del Consejo Consultivo 26/96)».*

4. A la vista de lo anteriormente expuesto, resulta clara la competencia autonómica en materia de coordinación de policías locales. Esta competencia se recoge, tras la entrada en vigor del nuevo Estatuto de Autonomía de Canarias (aprobado mediante Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre), como ya ha habido ocasión de adelantar, en su art. 148.3, que atribuye a la Comunidad Autónoma de Canarias «(...) *la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales canarias, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales*».

5. En cuanto a la titularidad de la competencia que se ejercita, el art. 50.3 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye al Gobierno de Canarias el ejercicio de la potestad reglamentaria. Y el art. 33 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, señala que «*el Gobierno, en el ejercicio de su potestad reglamentaria, está facultado para regular todas las materias de competencia de la Comunidad Autónoma, con excepción de las reservadas por el Estatuto de Autonomía a las leyes, así como para dictar normas en desarrollo y aplicación de las Leyes*»; debiendo adoptar la forma de Decreto las disposiciones de carácter general emanadas del Gobierno (art. 35 del precitado texto legal).

Por último, se hace necesario hacer referencia a lo establecido en la Disposición Final primera de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias, al autorizar expresamente al Gobierno de Canarias para que «*dicte las disposiciones reglamentarias que precise el desarrollo y aplicación de la presente*

Ley»; y también la Segunda: «*El Gobierno de Canarias, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la presente Ley, aprobará las normas marco de los Cuerpos de Policía Local, a las que se adecuarán los Reglamentos de cada Corporación Local*».

En definitiva, el PD examinado se dicta, por tanto, en el marco de las competencias de la Comunidad Autónoma de Canarias, en ejercicio de la potestad reglamentaria del Gobierno, y mediante Decreto, que es el rango que corresponde.

V

Observaciones.

1. Al título del PD:

Se ha de advertir que el PD, al regular determinados aspectos relacionados con la formación profesional de los policías locales -art. 45 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias (en adelante, LCPLC) en relación con los arts. 25 y siguientes del Decreto 75/2003, de 12 de mayo, por el que se establecen las normas marco y otras normas de Coordinación de Policías Locales de Canarias- (*v.gr.*, la «*formación y capacitación para la utilización de las armas de fuego y demás medios técnicos defensivos*» -art. 16-, o las «*prácticas de tiro*» - Disposición Adicional Primera-), no se atiende a lo dispuesto en la norma decimoctava del Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se 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. Y es que, tal y como establece dicha norma «*el título indicará el objeto material de la norma identificándolo plenamente de forma precisa y completa*» (apartado primero); de tal manera que aquél -el título- «*(...) será ilustrativo del contenido (...)*» (apartado segundo). Sin embargo, en el caso del actual PD, su título no menciona dicha formación profesional, así como tampoco otros aspectos mencionados en este Dictamen.

2. Parte expositiva inicial:

La parte expositiva inicial de la norma debería denominarse «*Preámbulo*», de conformidad con lo previsto en el art. 129.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas -de carácter básico- y en el apartado 2, de la norma décima recogida en el Decreto 15/2016, de 11 de marzo, del Presidente, por el que se 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.

3. Al articulado, disposiciones y anexos:

- Artículo 2:

El presente artículo delimita su ámbito de aplicación en los siguientes términos: «Lo dispuesto en el presente Decreto será de aplicación a todos los Cuerpos de Policía Local de Canarias, así como al personal de todas las policías locales de los municipios de Canarias».

Pues bien, ante dicho desdoblamiento entre *«cuerpos de Policía Local»* y *«personal de todas las policías locales de los municipios de Canarias»* no se alcanza a entender los efectos pretendidos por el regulador. Máxime si se tiene en cuenta lo dispuesto en los arts. 2 y 4 LCPLC, y en el propio título del PD (referido genéricamente a las *«Policías Locales de Canarias»*). El texto es confuso, e induce a pensar que ese «personal de todas las policías locales» no está incluido en los Cuerpos de Policía Local.

- Artículo 4:

El apartado 2 de este artículo resulta reiterativo, por lo que procede su supresión.

- Artículo 6:

El apartado tercero señala que «(...) los vehículos turismos o patrullas dispondrán del equipo básico mínimo en los términos del anexo 3, sin perjuicio de que cada Ayuntamiento pueda incorporar otros medios técnicos complementarios». Deberá aclararse si se trata de dos tipos de vehículos, o dos formas de denominar al mismo; en cualquiera de las dos acepciones procede definir las características de tales vehículos.

- Artículo 7:

En el apartado 3 se deberá sustituir la palabra «podrá» por «deberá», ya que si no se dispone de armas cortas de reserva, en caso de averías u otras incidencias, el policía local afectado no podrá portar el arma de fuego reglamentaria para prestar servicios de seguridad y custodia o en las vías públicas, tal y como exige el artículo 9 del proyecto de Decreto.

Si no se cambia la palabra «podrá» por «deberá», debería preverse en el Decreto que en caso de avería, destrucción, pérdida, sustracción o cualquier otra incidencia

similar del arma corta reglamentaria, el policía local afectado por esta circunstancia no podrá realizar sus servicios en la vía pública o realizar servicios de seguridad y custodia, debiendo mientras dure esa situación prestar servicios que no impliquen obligación de portar el arma corta reglamentaria.

- Artículos 8.1 y 9.3:

Procede asimismo aclarar el concepto de «armas de uso colectivo» (arts. 8.1 y 9.3), que no parece referirse a aquellas cuya utilización requiera la participación de más de un agente de la policía local, sino a las de «*uso general*» (art. 11.3), no asignadas pues con carácter permanente a un concreto policía, cuando su uso individualizado hubiese sido confiado ocasionalmente para un concreto servicio (art. 11.4). Igualmente habrá de aclararse el sentido de la expresión «*la persona funcionaria de la policía actuante*».

- Artículo 10:

Añadir en la rúbrica del artículo el término «registro» de expedientes.

- Artículo 12:

Resulta necesario mejorar la redacción del apartado primero. En el mismo se prevé que la revista de las armas de fuego se lleve a cabo «*(...) ante la persona titular de la Jefatura de la Policía Local, por delegación de la persona titular de la Alcaldía de su municipio, si así lo prevé esta (...)*».

Sin embargo, teniendo en cuenta que «el Cuerpo de la Policía Local estará bajo la jefatura superior del alcalde y, en su caso, la directa del concejal en quien aquél delegue» [art. 18 LCPLC, en relación con el art. 21.1, letra i) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local], se ha de advertir que la revista del armamento se llevará a cabo ante el titular de la Alcaldía o ante quien éste delegue. Delegación de funciones que ha de cumplir con las condiciones y límites establecidos en el art. 9 de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, del Régimen Jurídico del Sector Público).

- Artículo 17:

El apartado 3 deberá especificar quién remitirá el informe médico a la Alcaldía en caso de que el policía local no resultará apto, por su situación psicofísica, para portar arma de fuego. En estos casos, ante la situación de peligro que se puede generar para el propio policía local y para terceros, se deberá prever que el traslado

del informe a la persona titular de la Alcaldía deberá ser «inmediato», y éste deberá resolver «sin dilación», retirando el arma de forma «inmediata».

No obstante, en el apartado segundo de este artículo, se podría añadir por razones operativas, que el resultado como no apto recogido en el informe médico por la situación psicofísica del policía local, se comunique inmediatamente a la Jefatura de Policía Local que podría ordenar como medida cautelar preventiva la inmediata retirada del arma del fuego en tanto resuelve el Alcalde, en congruencia y analogía con lo previsto en el art. 18.3 del proyecto de Decreto o incluso añadir un apartado c) al art. 18 con este supuesto específico, para mayor seguridad jurídica.

- Artículo 18:

El apartado tercero prevé la retirada cautelar del arma de fuego; señalando que la misma se podrá efectuar por el titular de la Jefatura de la Policial Local, de forma directa, y siempre que concurra algunos de los supuestos previstos en las letras a) y b) de este apartado. Además, el párrafo final señala que *«tras la retirada cautelar, la propuesta deberá ser ratificada, o no, por resolución de la Alcaldía en el plazo máximo de 72 horas»*.

Pues bien, dada la redacción actual del precitado párrafo, resulta incoherente que, tras haber adoptado -mediante orden de la Jefatura de la Policía Local- la medida cautelar de retirada del arma, se hable de ella como mera *«propuesta»* de dicha Jefatura que ha de ratificada -o no- por la Alcaldía. Procede su sustitución por el término *«medida»* o similar.

- Artículo 22:

El contenido de tal artículo resulta reiterativo en relación con lo dispuesto en el art. 46 LCPLC, y además dado su contenido es en la Ley donde únicamente procede su regulación.

- Disposición transitoria única:

Según prevé la presente disposición transitoria, los Ayuntamientos tienen la obligación de *«(...) adecuar los medios técnicos y defensivos previstos en los Anexos de este decreto con arreglo a sus disponibilidades presupuestarias y, en todo caso, a medida que se proceda a reponer o sustituir dichos medios»*.

Pues bien, sería conveniente incluir dentro de esa adecuación progresiva de los medios técnicos y defensivos, no sólo los supuestos de reposición o sustitución del material existente, sino los de nueva adquisición de material hasta ahora inexistente.

- Disposición final primera:

Por la presente disposición final, *«se faculta al titular del Departamento con competencias en materia de seguridad para la modificación, mediante Orden que deberá publicarse en el Boletín Oficial de Canarias, de los anexos de este decreto, previa audiencia a los municipios canarios e informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias».*

A la vista de lo anterior, es necesario formular las siguientes observaciones.

En primer lugar, se ha de advertir que, una vez regulada la presente materia (homogeneización de los medios técnicos y defensivos de las Policías Locales) mediante Decreto del Gobierno de Canarias, se produce una congelación de rango normativo -incluyendo el contenido de los propios anexos del PD-. Resulta obvio que todo el contenido del PD (también sus Anexos) tiene rango de Decreto; sin embargo, no es ocioso reiterarlo, cuando el texto introductorio del proyecto normativo que se dictamina señala que *«se ha optado por mantener un articulado básico que regula aquellas cuestiones más atemporales con rango de Decreto, frente al contenido de los anexos más sujeto a variabilidad y a modificaciones continuas».* Podría entenderse que se pretende dotar a la norma proyectada de una suerte de dualidad de rango; los Anexos no sólo serán modificables por Orden departamental, sino que desde la aprobación del PD no tendrían el mismo rango que el resto el PD. Tal propuesta resultaría contraria a Derecho.

Pues bien, sentado que todo el PD tiene el mismo rango, ha de plantearse si una parte del mismo puede en el futuro modificarse por una norma de nivel inferior. Ello contradice el principio de jerarquía normativa consagrado en el art. 9.3 de la Constitución Española en relación con los arts. 34 y 39 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, la Orden Departamental que se pudiera emitir no podría modificar, o en su caso, derogar, lo ya regulado en otra norma con mayor rango jerárquico, so pena de incurrir en vulneración de aquel principio, y en consecuencia, debiendo ser declarada su nulidad de pleno derecho (art. 34, apartados 1º y 4º en relación con el art. 39 del precitado texto legal).

Asimismo, el contenido de la presente disposición final primera del PD supone no atender el mandato legal establecido en la Disposición Final Primera de la LCPLC en relación con el art. 39.1 del mismo texto legal: *«Se autoriza al Gobierno de Canarias*

para que dicte las disposiciones reglamentarias que precise el desarrollo y aplicación de la presente ley».

Sólo cabría encomendar a la Orden departamental tareas de actualización técnica y de detalle, para facilitar una permanente actualización de los materiales que constituyen el equipamiento y dotación de las Policías Locales. Pero tal cometido normativo nunca podría ser, de manera genérica e incondicionada, de modificación, sino de mero desarrollo o actualización de detalle.

Anexo 4:

En relación con el contenido de este Anexo se realizan las siguientes observaciones:

En primer lugar, las reglas que en este Anexo se incorporan, no pueden ser formuladas como de directa aplicación, pues siendo equiparables a las normas-marco (art. 11 PCPLC), su aplicación ha de contar necesariamente con la previa y obligatoria incorporación por el respectivo Reglamento municipal de Policía Local [art. 39.a) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad]. Lo contrario atentaría contra la competencia local, legalmente definida para este caso concreto. Su admisión en este PD, por ello, está condicionada a que se indique esta condición de normas-marco.

En segundo lugar, el contenido de las normas de conducta de los policías locales en el uso de los medios de defensa regulados en el PD trasciende la regulación de la mera homogeneización de tales medios, objeto proclamado del proyecto normativo que se dictamina. De pretenderse su inclusión en el mismo, procedería modificar su título.

Finalmente, aquellas de las reglas y principios del comentado Anexo 4, si se mantiene su inclusión en el PD, deberían emplazarse en la parte articulada del mismo, y no como Anexo, dada su naturaleza e importancia.

4. Observaciones de técnica normativa y sobre la redacción del PD:

En primer lugar, se ha de revisar la redacción actual del PD, corrigiendo los diversos errores advertidos en el texto normativo: «*de que puede dotarse*» por «*del que pueden dotarse*» (art. 5.1); «*compondrá*» por «*compondría*» (art. 5.2), dado el carácter preceptivo de una norma reglamentaria; en el art. 7.2, «*se podrá asignar*» por «*se podrán asignar*»; además, en este mismo art. 7.2 añadir la palabra «*a*», «*o a policías locales determinados*»; «*de las que la Administración municipal se hubiere dotado*» por «*que la Administración les haya dotado*» (art. 8.3); «*de que se dispone*»

por «*que se disponen*»; (art. 10.1) «*control del registro de expedientes a*» por «*control del expediente al*»; « *europeos*» por « *europeo*» (art. 10.5); «*tenga asignadas*» por «*tengan asignadas*» (art. 16.3); « *personas instructoras responsables de éstas*» por « *personas responsables de ésta, instructoras*» (también art. 16.3); «*pueda adquirir*» por «*puedan adquirir*» (art. 16.4); «*Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior*» por «*Sin perjuicio del apartado anterior*» (art. 18.3); «*tanto los establecidos*» por «*tanto los medios establecidos*» (art. 18.4); « *descripción individualiza(da)*» (art. 20.2); « *en aplicación de este decreto*» por « *cuando este decreto le sea de aplicación*» (art. 20.3); en el art. 21.2, « *Todo ello, sin perjuicio (...)*», quitar coma; resulta procedente encontrar una mejor redacción para los números 1 y 4 de la Disposición Adicional Primera; « *así como (al) resto de normas-marco y (estará) dirigida (...)*» (Disposición Adicional Segunda); « *Modificación (de los) anexos*» (Disposición Final Primera); entre otros. Resulta también improcedente referirse en la introducción a que « *la propia amenaza terrorista que, a la aprobación de este decreto, está calificada como nivel 4 o alta*», dado el carácter intemporal y permanente de una norma.

Finalmente, se han de corregir los defectos observados en la cita de algunos textos legales [*v.gr., «Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canaria(s)»*] y en la individualización de determinados preceptos normativos (así, en lugar de la remisión genérica que efectúa el párrafo tercero de la parte expositiva inicial al art. 39 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, se habrá de incluir una referencia expresa al apartado primero del precitado artículo -dado el objeto concreto que se pretende regular a través del presente PD-).

CONCLUSIONES

1. En los términos del Fundamento V, no se considera ajustada a Derecho la Disposición Final Primera del Proyecto de Decreto por el que se homogeneizan los medios técnicos y defensivos de las Policías Locales de Canarias y se establecen criterios básicos de seguridad para su personal.

2. El resto de los preceptos del Proyecto dictaminado se ajusta a Derecho, sin perjuicio de las observaciones que se formulan.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE EL EXCMO. SR. CONSEJERO DON JOSÉ SUAY RINCÓN SOBRE EL DICTAMEN 47/2020 DEL PLENO, RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE HOMOGENEIZAN LOS MEDIOS TÉCNICOS Y DEFENSIVOS DE LAS POLICÍAS LOCALES DE CANARIAS Y SE ESTABLECEN CRITERIOS BÁSICOS DE SEGURIDAD PARA SU PERSONAL (EXP. 503/2019 PD).

I

Con el máximo respeto a la decisión adoptada por la mayoría del Pleno deseo hacer constar por escrito las razones determinantes de mi voto negativo al Dictamen de referencia.

He de señalar, ante todo, que mi sintonía con el parecer mayoritario es completa, salvo en un concreto pormenor, esto es, nada más que en relación con las consideraciones que se formulan en dicho dictamen acerca de la disposición final primera del PD sometido a nuestra consideración.

Así que, en todo lo restante, no sólo quiero manifestar mi respeto, sino también mi plena adhesión y respaldo a dicho parecer mayoritario.

Y, por lo demás, en lo que respecta ya a la indicada disposición final primera, la discrepancia es solo parcial, en los términos que preciso se hace ahora pasar a exponer.

II

Son varios, en efecto, los puntos de coincidencia igualmente en relación con la disposición final primera del PD. Porque vengo así también a coincidir con el dictamen aprobado por la mayoría, en primer término, en lo que hace a la premisa adoptada por el mismo como referencia para tratar la cuestión que suscita la cláusula (disposición final primera) sobre la que se centra la controversia.

«Se faculta al titular del Departamento con competencias en materia de seguridad para la modificación, mediante Orden que deberá publicarse en el Boletín Oficial de Canarias, de los anexos de este decreto, previa audiencia a los municipios canarios e informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias».

Esto es, del mismo modo que afirma el dictamen, y cito éste textualmente, considero que “una vez regulada la presente materia (homogeneización de los medios técnicos y defensivos de las Policías Locales) mediante Decreto del Gobierno de Canarias, se produce una congelación de rango normativo -incluyendo el contenido de los propios anexos del PD-. Resulta obvio que todo el contenido del PD (también sus Anexos) tiene rango de Decreto”.

Y que, por tanto “sentado que todo el PD tiene el mismo rango, ha de plantearse si una parte del mismo puede en el futuro modificarse por una norma de nivel inferior”.

Centrada, así, pues, la controversia del modo expuesto, también considero, al igual que el dictamen, que no es técnicamente acertado sin más el enfoque a esta cuestión desde el que trata de darle respuesta la disposición final primera del PD; y que por tanto esta última debe ser, ciertamente, objeto de reparo.

Pero en lo que difiero es en el alcance, precisamente, de dicho reparo y, por tanto, en la valoración que a la postre termina mereciendo dicha disposición a partir del mismo, ya que la degradación de rango reglamentario que se propicia por medio de ella, a mi juicio y en contra del sentir de la mayoría, resulta en este caso conforme a Derecho, acaso, con alguna mejora en la redacción; o, cuando menos, lo es parcialmente.

La opinión mayoritaria sostiene que solo cabría encomendar a las órdenes departamentales a las que se refiere la disposición final primera tareas de “*mero ajuste técnico o de detalle*”. Creo, sin embargo, que el dictamen es demasiado riguroso en torno a este extremo y que el espacio abierto y disponible a tales órdenes es más amplio en este caso y que, por eso, no merece la disposición final primera una desautorización tan severa como la que a mi juicio se contiene en el dictamen.

III

Se cumplen, en efecto, las condiciones requeridas para dar por legítima la degradación de rango normativo que auspicia la disposición final primera del PD y que, en mi opinión, son dos.

En primer lugar, y ante todo, es la propia norma de referencia (esto es, es el PD sometido a nuestra consideración) la que lo hace. Es decir, a falta de esta previsión (disposición final primera), se produciría sin remedio una congelación en el rango normativo empleado (decreto), de tal manera que dicha norma solo podría modificarse por otra de su mismo rango.

Pero, por otro lado, puede disponerlo así, es decir, es posible efectuar la degradación de rango a que se refiere (con las limitaciones no poco importantes a las que después se aludirá en el siguiente apartado IV), ya que nuestro ordenamiento jurídico no reconoce de entrada una suerte de “reserva de decreto” (como sí

contempla, en cambio, la figura de la reserva de ley), que impida el desarrollo reglamentario a través de órdenes departamentales.

Si en lugar de reglamentos estuviéramos en presencia de leyes, lo que propicia la disposición final primera del PD (de ser esta una norma de rango legal) sería, en suma, lo que técnicamente se denomina una deslegalización (esto es, se habilitaría a que la previsión contenida en la ley pudiera regularse mediante reglamento); y la técnica de la deslegalización no es una técnica proscrita en nuestro ordenamiento jurídico, salvo en materias constitucionalmente reservadas a la ley.

Sí caben en otro caso, esto es, cuando de lo que se trata, también ha venido a denominarse así, es de una mera reserva “artificial” de ley, creada directamente por ella, en la medida en que ésta no está compelida a contraerse a lo que le está materialmente reservado y le cabe extender su regulación más allá de ello a otros aspectos. En tal caso, la ley puede habilitar al reglamento a alterar sus previsiones.

Pues bien, como en el ámbito reglamentario no hay auténticas reservas, sino solo las que artificialmente propician las propias normas reglamentarias, nada impide, de entrada, que estas mismas normas puedan disponer que su regulación pueda ser reemplazada por otra de rango inferior.

Con limitaciones no poco importantes, sin embargo, como antes ya se adelantó y que ahora paso a exponer, porque, cumplida esta primera condición a la que venimos aludiendo (la previsión en la propia norma de que sus previsiones puedan alterarse por otra inferior), a mi entender, no basta con ella. Hace falta verificar igualmente el cumplimiento de una segunda condición que, cumple adelantarlo ya, también se cumple en este caso, si no del todo, sí, al menos, parcialmente.

IV

Y es que, en efecto, la disposición final primera solo puede contemplar expresamente una previsión como la que contiene, si, como ha señalado reiteradamente este Consejo Consultivo, la habilitación para atender una encomienda reglamentaria a través de una orden departamental (salvo que se trate de aspectos de mero ajuste o de detalle) proviene directamente del legislador. Ya, por ejemplo, en nuestro Dictamen 213/2016, de 29 de junio, señalamos que *“La potestad reglamentaria de los Consejeros requiere que dicha potestad esté conferida por una disposición legal. Es una facultad necesitada de una habilitación legal concreta. La habilitación por Decreto no puede, por lo tanto, exceder del*

ámbito estrictamente “ejecutivo” de las normas que el propio Decreto contiene”; y, en esta misma línea, el Dictamen 395/2016, de 24 de noviembre.

En mi opinión, existe en este caso el requerido mandato legal.

Ciertamente, no lo propina del todo la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, cuyo art. 32, en su apartado c) (*“Ejercer la potestad reglamentaria en las materias propias de su Departamento, en forma de Ordenes Departamentales”*), apodera a los titulares de las Consejerías al ejercicio de la potestad reglamentaria (y, por tanto, mediante órdenes) en las materias propias de su departamento. Aunque puede hacerlo en otras ocasiones y de ahí el interés por señalarlo así.

En mi opinión, en efecto, interesa resaltarlo para evitar malinterpretaciones, porque esta habilitación no desaparece por medio de las habituales cláusulas incorporadas a las leyes por cuya virtud, por ejemplo: *“Se autoriza al Gobierno de Canarias para que dicte las disposiciones reglamentarias que precise el desarrollo y aplicación de la presente ley”*.

Esto es, este expreso llamamiento al Gobierno de Canarias para el ejercicio de la potestad reglamentaria por medio de estas cláusulas no desplaza o deja desprovista de todo efecto a la previsión antedicha contenida en la Ley 1/1983 que permanece viva y que es por tanto susceptible de seguir utilizándose (de otro modo, mediante tales cláusulas vendrían privados los titulares de las Consejerías de toda potestad reglamentaria prácticamente en cualquier sector del ordenamiento jurídico, porque es del todo habitual el recurso a tales cláusulas; y la Ley 1/193 quedaría así vaciada de todo contenido).

Ahora bien, eso sí, la expresión de la que se sirve esta última Ley para delimitar el ámbito propio de la potestad reglamentaria de los Consejeros (*“materias propias de su Departamento”*) debe interpretarse en sentido estricto y, por tanto, sin carácter “ad extra”. Dicha potestad se limita al campo puramente doméstico o interno de cada departamento.

Y, así las cosas, como adelantamos al inicio de este apartado, es dudoso que la materia contemplada en los anexos del PD, a cuya modificación se “autoriza” (sic, después, en el apartado siguiente habrá ocasión de referirnos a la equivocidad de esta expresión) a las órdenes, pueda incardinarse dentro de dicho campo.

Pero menos contestable, en cualquier caso, es la cobertura adecuada que ofrece, esta sí, otra Ley, que, justamente, además, es la normativa legal cabecera de este sector, la Ley 6/1997, de 4 de abril, de Coordinación de la Policía Local de Canarias, cuyo art. 10 señala: *“Las funciones de coordinación de las Policías Locales que corresponden a la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias se ejercerán por la Consejería que tenga atribuidas competencias en la materia”*.

Y, por su parte, el inmediatamente anterior art. 9 acota, en su primer apartado, la coordinación a una serie de funciones, entre las cuales, en primer lugar, figura la que se contempla en su apartado a): *“Promover la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos y de defensa, uniformes, acreditación, régimen retributivo, distinciones y recompensas”*.

Justamente, es esto lo que, a mi entender, en términos generales efectúan los tres primeros anexos del PD (el ejercicio de funciones de coordinación mediante la homogeneización de estas materias), que en consecuencia pueden ser modificados mediante la emanación de una orden departamental a tenor de la disposición final primera del PD. Y, por eso, no merece ésta un reproche como el que despunta en el dictamen.

En las materias a que se refieren estos anexos, por tanto, las órdenes no solo pueden regular cuestiones de mero ajuste o de detalle, en mi opinión, sino abarcar también lo que constituye el marco de las funciones de coordinación atribuidas al consejero competente por razón de la materia (porque la Ley 6/1997 así lo autoriza).

No es el caso del anexo cuarto, en cambio, a cuyo respecto comparto sin reservas el parecer de la mayoría, y sobre el que por tanto no preciso extenderme ahora, bastando a este respecto con remitirme a la opinión mayoritaria sobre la que se sustenta el dictamen.

V

Así las cosas, y para terminar ya, en los términos adelantados, el foco de mi discrepancia se sitúa, por tanto, solo en el ámbito de la disposición final primera del PD y, además, en este caso es limitada o parcial, porque comparto también la inviabilidad de apoderar a la orden departamental para modificar lo previsto en el decreto, si no en relación con sus tres primeros anexos, sí en cuanto al cuarto y último de ellos (salvo en lo que se trate solo de ajustes técnicos o de detalle), que además es más propio del texto articulado de la norma que de integrar uno de sus anexos, por otra parte, como sostiene el dictamen.

Y, en fin, aparte de la necesidad dejar fuera el citado anexo cuarto de la degradación de rango normativo que propicia la disposición final primera del PD, considero asimismo preciso introducir una mejora técnica en la redacción del precepto, para evitar la interpretación de que es el PD el que “autoriza” la emanación de la orden, en los términos expuestos.

Lejos está de ser así y lo hemos resaltado en multitud de dictámenes. La autorización ha de provenir y solo puede venir de la Ley. Si bien puede disponerse en el PD, la atribución no procede del propio PD. Por tanto, sería más preciso matizar el alcance de la fórmula empleada e indicar que *“queda facultado el titular de la Consejería competente correspondiente por razón de la materia al amparo de (la norma legal de que se trate a regular, en este caso, la Ley 6/1997 (...))”* o recurrir a alguna otra fórmula de corte similar, para precisar así de forma más correcta los términos de los que proviene en realidad su verdadera habilitación, esto es, del propio legislador, a salvo las cuestiones de mero carácter técnico o de detalle, cuya concreción, actualización o ajuste sí puede encomendarse a su desarrollo mediante orden departamental).