



Consejo Consultivo de Canarias

DICTAMEN 51/2023

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 9 de febrero de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Ley de ordenación general y coordinación supramunicipal de las policías locales canarias (EXP. 25/2023 PL)**.

FUNDAMENTOS

I

Solicitud y preceptividad del dictamen.

1. Mediante escrito de 20 de enero de 2023, con registro de entrada en este Consejo Consultivo en el mismo día, el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, al amparo de lo dispuesto en art. 11.1.A.b) en relación con el art. 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias (LCCC), solicita la emisión de dictamen preceptivo en relación con el Proyecto de Ley de ordenación general y coordinación supramunicipal de las Policías Locales de Canarias.

2. Se acompaña a la solicitud el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo, respecto del Proyecto de Ley que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 19 de enero de 2023.

3. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, por lo que el plazo de emisión del dictamen, de acuerdo con lo previsto en el art. 20.2 LCCC, vence el día 10 de febrero, motivándose la reducción de plazo en "*la cercanía del final de la presente legislatura, y al objeto de garantizar la aprobación de la Ley, en tanto fija que el marco de relaciones entre el Gobierno de Canarias y los Ayuntamientos canarios en materia de seguridad policial, en un solo texto legal y único referente*" (sic).

* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

“Además, -continúa el Acuerdo del Gobierno- su tramitación está prevista en el Programa Legislativo del Gobierno de Canarias y en él se ha venido trabajando desde el principio de esta legislatura, si bien las circunstancias extraordinarias vividas en el sector de seguridad y emergencias, lo que incluye la Pandemia por Covid-19 y la erupción volcánica de La Palma, han dificultado su preparación y tramitación anterior, que se ha agilizado y acelerado una vez lograda cierta normalidad en el área.

La urgencia no perjudica a terceros y favorece un marco integrador para las administraciones públicas, la ciudadanía y el sector profesional de policías locales.”

Tal y como ha advertido este Consejo Consultivo en numerosos pronunciamientos, por todos nuestro Dictamen 97/2020, de 8 de abril, en el que - citando los Dictámenes anteriores 40/2019, de 4 de febrero, y 192/2019, de 16 de mayo- decíamos: *“De acuerdo con la Ley reguladora de este Consejo, cabe que la emisión de su dictamen sea requerida con carácter de urgencia, si bien ésta debe ser motivada por el órgano solicitante. En esta exigencia de motivación subyace, como ha sostenido este Consejo, el criterio de que la urgencia tiene carácter excepcional y como tal ha de responder a razones que de una manera objetiva muestren la necesidad de que el pronunciamiento de este Organismo lo sea con la mayor celeridad de lo que corresponde a una tramitación ordinaria. Es decir, no cabe sostener que pueda admitirse cualquier motivación al amparo de la posibilidad prevista en el art. 20.3 citado, sino que de la misma ha de derivarse la razonabilidad del acortamiento del plazo con que normalmente cuenta este Consejo para emitir su parecer (...)”*

Por ello, la solicitud de dictamen por la vía de urgencia que permite el art. 20.3 LCCC constituye un cauce excepcional.

En el presente caso, la única motivación es la finalización de la legislatura. El resto es justificación de por qué no se ha tramitado la iniciativa legislativa gubernamental hasta ahora. Y, además, tampoco el PL se ha tramitado con carácter urgente, tal y como permite la Norma segunda, apartado 7, del Decreto 15/2016.

Por ello, no parece que esa motivación contenida en la solicitud de dictamen sea suficiente pues, ciertamente, existen procedimientos legislativos sumarísimos en el reglamento parlamentario que pueden permitir la aprobación de la Ley con anterioridad a la finalización de la actual Legislatura.

Resulta evidente que el acortamiento de plazos afecta *per se* el ejercicio de la función consultiva, que puede resentirse al privarse a este Consejo del necesario tiempo para reflexionar sobre el contenido de la norma proyectada, que sustituye *in toto* la vigente regulación legal sobre coordinación de policías locales.

No obstante, en virtud de nuestro deber de cooperación y lealtad institucional, se da cumplida respuesta a la solicitud, emitiéndose el dictamen en el plazo establecido.

II

Procedimiento de elaboración.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Ley se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 43 y siguientes de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias, así como 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 (en adelante, *Decreto 15/2016*).

La solicitud de dictamen viene acompañada del correspondiente expediente (art. 50.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio), del que forma parte el preceptivo certificado del *«acuerdo del órgano competente para solicitar la realización de la función consultiva»*, de 20 de enero de 2023, de toma en consideración por el Gobierno del Proyecto de Ley y de solicitud del dictamen al Consejo Consultivo (art. 50.1 del referido Reglamento).

2. Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe sobre la oportunidad, objetivo y principios generales del Anteproyecto de Ley de ordenación general y coordinación supramunicipal de las Policías Locales Canarias de 15 de septiembre de 2022 (Normas Segunda, decimosegunda y siguientes del Decreto 15/2016), elaborado por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad del Gobierno de Canarias.

Este informe, a su vez, incorpora:

Memoria económica.

Informe de valoración del impacto por razón de género, de conformidad con el artículo 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.

Se incorpora como Anexo a este Informe el correspondiente al impacto sobre la identidad y expresión de género y de diversidad sexual (artículo 13 de la Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales).

Informe de evaluación del impacto empresarial, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 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.

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

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.

Informe de impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad (disposición adicional quinta de la Ley 26/2011, de 1 de agosto, de adaptación normativa a la Convención Internacional sobre los Derechos de las Personas con Discapacidad).

Informe del impacto por razón del cambio climático, de conformidad con el apartado tercero, letra h), del artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, en la redacción dada por la Ley 7/2021, de 20 de mayo, de Cambio Climático y Transición Energética, de aplicación supletoria en virtud de la disposición final primera de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, en relación con el artículo 44 de esta última.

- Consta en el expediente remitido que se inició una consulta pública previa en el Portal de Participación Ciudadana del 9 al 25 de mayo de 2022, en cumplimiento del art. 22, epígrafe B), letra b) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública, sin que se presentaran aportaciones.

Por otro lado, consta la concesión de los trámites de información pública y de audiencia a las organizaciones y entidades representativas del sector afectados por la futura norma, en cumplimiento de lo dispuesto en el art. 8 de la Ley 5/2010, de 21 de junio, Canaria de Fomento a la Participación Ciudadana en relación con el art. 5.2 y 4, letra b) de la misma Ley y en la norma tercera, apartado 1º, letras c) y f) del Decreto 15/2016. Se dio asimismo traslado a los Ayuntamientos y a la Federación Canaria de Municipios (FECAM).

Durante estos trámites se ha presentado informe por la FECAM, así como diversas alegaciones por asociaciones, organizaciones sindicales y particulares.

- Reparto a todos los Departamentos del Gobierno de Canarias para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones (norma Tercera, apartado 1, e) del Decreto 15/2016. Durante este trámite se realizaron diversas aportaciones por diversas Consejerías.

- Informe de la unidad de igualdad de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad de 7 de octubre de 2022 [directriz sexta) de las Directrices para la elaboración del informe de impacto de género en los proyectos de ley, disposiciones reglamentarias y planes que apruebe el Gobierno de Canarias, aprobadas por Acuerdo de Gobierno de fecha 26 de junio de 2017].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad de 23 de octubre de 2022 (artículo 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).

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de 7 de noviembre de 2022 [artículo 24.2.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Hacienda, aprobado por Decreto 86/2016, de 11 de julio].

- Certificación de la Comisión de la Función Pública Canaria de 17 de noviembre de 2022 [artículo 8.3 a) de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria].

- Informes, ambos de 21 de noviembre de 2022, de valoración de las alegaciones, observaciones y sugerencias realizadas durante el trámite de información pública y audiencia y por los Departamentos del Gobierno de Canarias.

- Oficio de remisión del proyecto de Decreto y documentación complementaria al Instituto Canario de Igualdad, de 16 de diciembre de 2022 (Directriz séptima del citado Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017).

- Certificación de la Comisión de Coordinación de Policías de Canarias de 16 de diciembre de 2022 [artículo 13.2.a) de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias].

- Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de 29 de diciembre de 2022 [artículo 20.f) del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Servicio Jurídico, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones fueron analizadas en Informe del Director General de Seguridad y Emergencias de 12 de enero de 2023.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno, emitido en sesión celebrada el día 17 de enero de 2023 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo, por el que se regula la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno).

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad sobre el Proyecto de Ley de ordenación general y coordinación supramunicipal de las Policías Locales Canarias de 18 de enero de 2023 [art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de Organización de los Departamentos de la Administración Autónoma de Canarias, en relación con lo establecido en la norma cuarta, apartado 1, del Decreto 15/2016].

3. Finalmente, dada la materia que se aborda en el presente PL, debiera haberse recabado el parecer del Consejo Municipal de Canarias [art. 76 del Estatuto de Autonomía de Canarias y la Disposición Adicional quinta, apartado segundo, de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, en relación con el art. 2.2, letra n) del Decreto 160/2016, de 26 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Municipal de Canarias].

III

Objeto, justificación y estructura del Proyecto de Ley.

1. El objeto, así como la justificación del presente PL, vienen recogidos de forma precisa tanto en su art. 1 como en la Exposición de Motivos.

Dice ese artículo 1: *“La presente Ley tiene por objeto la regulación de la ordenación general y de los criterios básicos de la coordinación supramunicipal de las policías locales de los municipios de Canarias, dentro del ámbito competencial conferido por el Estatuto de Autonomía de Canarias y en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o ley que la sustituya”.*

Por su parte, la ordenación que se contempla en el presente PL, según su Exposición de Motivos, persigue sustituir a la vigente Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, por una nueva disposición legal que afronte los dos cometidos competenciales asumidos estatutariamente en la materia:

a) la ordenación general, de carácter normativo, de los cuerpos de policía local de Canarias, en su vertiente orgánica, funcional y funcionarial, persiguiendo, por tanto, una ordenación de todos los aspectos nucleares afectantes a los mencionados cuerpos;

b) la regulación de los medios y sistemas que posibiliten la acción conjunta de las policías locales, en el ámbito de sus respectivas competencias, en orden a conseguir la integración de las respectivas actuaciones particulares en el conjunto del sistema de seguridad ciudadana que tienen confiado.

Y continúa dicha Exposición de Motivos señalando:

“Tales cometidos no se agotan con la regulación legal, sino que, en aras a garantizar un margen de flexibilidad normativa, la ley pretende centrarse en los aspectos principales de la regulación, remitiendo al reglamento su desarrollo más pormenorizado.

Esta nueva regulación no solo es más ambiciosa en cuanto a su ámbito objetivo sino que, igualmente, pretende incorporar a la normativa autonómica las innovaciones introducidas por la legislación estatal con incidencia en materia de policía local, como la policía de proximidad, el ejercicio de funciones de policía judicial, la posibilidad de asociacionismo municipal para el ejercicio de funciones asignadas a las policías locales o los cambios introducidos en la legislación funcionarial y sobre igualdad de género, atendiendo a las previsiones de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, canaria de igualdad entre mujeres y hombres, acogiendo así mismo las previsiones de la reciente Ley 2/2021, de 7 de junio, de igualdad social y no discriminación por razón de identidad de género, expresión de género y características sexuales.”

Modificaciones que, excepto la última, hace más de 10 años que se aprobaron.

También la Exposición de Motivos recuerda que tanto la citada Ley 6/1997, como la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, abordaron por separado las policías locales y el Cuerpo General de la Policía Canaria, pues se trata de cuerpos policiales perfectamente diferenciados y sobre los que la Comunidad Autónoma ejerce un cometido competencial de diferente intensidad. Pero que *“la actividad de los mismos es complementaria y confluye en determinadas funciones, por lo que resulta procedente avanzar hacia una sola norma que refunda ambos textos, para lo que esta ley hace la oportuna previsión y encargo, junto con la materia de seguridad y emergencias, en la que funcionalmente está incluida la actividad policial.”*

2. El PL se estructura en una Exposición de Motivos, 57 artículos, distribuidos en cuatro títulos -tres de ellos divididos, además en capítulos y secciones- complementados con una parte final de nueve disposiciones adicionales, cuatro transitorias, una derogatoria y cuatro finales.

La Exposición de Motivos describe el objeto y justificación de la norma, así como el marco competencial y su estructura.

El contenido de cada uno de los títulos en los que se distribuye el articulado es el siguiente:

- El Título I regula las disposiciones generales de la norma, donde se explicita el objeto y contenido de la regulación pretendida, con delimitación de los conceptos, naturaleza y contenido de la ordenación general y de la coordinación supramunicipal.

- La ordenación general de los cuerpos de policía local se afronta en los Títulos II y III, dedicados a la vertiente orgánico-funcional y funcionarial, respectivamente.

La vertiente orgánico funcional se centra en la institución de los cuerpos de policía local, respecto a los cuales se regula su componente orgánico, como tal cuerpo, con delimitación de su naturaleza, jefatura y organización (Capítulo I) y sus funciones donde se aborda, no solo las competencias conferidas, sino los medios para su ejercicio y los instrumentos de colaboración con otros cuerpos (Capítulo II).

La vertiente funcionarial se regula en el Título III, en el que se regulan los aspectos básicos del régimen estatutario profesional del personal de las policías locales canarias, regulando los aspectos generales de su estatuto profesional (Capítulo I), las plantillas y relaciones de puestos de trabajo (Capítulo II), el acceso y

promoción (Capítulo III), la provisión de puestos (Capítulo IV), las situaciones administrativas (Capítulo V) y el régimen disciplinario (Capítulo VI).

- Se aborda, finalmente, en el Título IV, los aspectos orgánico-competenciales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias en la materia, distribuyéndose este Título en dos capítulos que se dedican, respectivamente, a la determinación de los órganos competentes en la materia y sus respectivas competencias, y a la regulación de la formación profesional, en cuanto actividad residenciada a nivel autonómico como mecanismo de coordinación.

Destaca de este Título la relevancia de la Comisión de Coordinación de Policía Local de Canarias, como el órgano colegiado donde participan las diferentes administraciones públicas a efectos de abordar la ejecución de las competencias autonómicas, asesorándose en las líneas de coordinación entre las administraciones implicadas, sin desestimar la participación del sector profesional de la policía local, que lo hará mediante la Subcomisión de Participación de la Policía Local, vinculada a dicha Comisión.

Las disposiciones adicionales regulan la figura de los Vigilantes municipales (DA 1ª), la posibilidad de creación de una Asociación de municipios para la prestación de servicios de policía local (DA 2ª), la movilidad entre los municipios de las funcionarias víctimas de violencia de género a las que les sea preciso abandonar el puesto de trabajo de la localidad donde venían prestando sus servicios (DA3ª), el Sistema de información común previsto en el propio PL (DA 4ª), los Planes de Igualdad previstos para los propios cuerpos de policía local (DA 5ª), la posibilidad de establecer en las bases de las convocatorias una reserva de plazas para el acceso de militares profesionales de tropa y marinería (DA 6ª), las situaciones de embarazo, puerperio, lactancia y maternidad (DA 7ª), el Registro de Personal de la Policía Canaria (DA 8ª), y la correspondencia entre categorías y empleos (DA 9ª).

Por su parte, en las disposiciones transitorias se regulan esas situaciones respecto a los procedimientos de ingreso ya convocados (DT 1ª), los expedientes disciplinarios en trámite (DT 2ª), subsistencia de la actual Comisión de Coordinación de Policías Locales hasta que se apruebe la regulación por el Gobierno de Canarias de los nuevos órganos, '*Comisión de Coordinación de Policía Local*' y '*Subcomisión de Participación de la Policía Local*', y titulación exigible al personal de la policía local anterior a la Ley 6/1997, de 4 de julio (DT 4ª).

Por último, y tras la Disposición derogatoria única, las disposiciones finales incluyen la modificación en la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, modificando su denominación por la de Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias, e incorporando un nuevo artículo que establece el marco legal de la Red de Emergencias y Seguridad de Canarias, RESCAN, consolidada tanto en los servicios policiales autonómicos como en el resto de servicios de seguridad y emergencias (DF 1ª); la modificación de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, estableciendo también una reserva de plazas en las bases de las convocatorias para el acceso de militares profesionales de tropa y marinería, de forma similar a la prevista en el PL para las policías locales (DF 2ª); y la delegación legislativa al Gobierno para elaborar y aprobar el texto refundido de la presente Ley, de las Leyes 2/2008, de 28 de mayo, y 9/2007, de 13 de abril, ya citadas, así como la habilitación al Gobierno de Canarias para su desarrollo reglamentario (DF 3ª).

Cierra esta parte final la correspondiente disposición final relativa a su entrada en vigor (DF 4ª).

IV

Competencia de la Comunidad Autónoma

1. La Exposición de Motivos del PL recoge que "(l)a aprobación de la reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, por Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, ha reforzado las competencias asumidas por la Comunidad Autónoma en materia de seguridad, que se detallan en el capítulo VIII del Título V de dicho Estatuto." Y continúa:

"En materia de seguridad pública, las competencias autonómicas se proyectan en el establecimiento de políticas de seguridad pública y protección de personas y bienes, la creación, organización y mando de un cuerpo de policía autonómica y en la ordenación general y coordinación supramunicipal de las policías locales canarias.

Tales ámbitos competenciales presentan actualmente una normativa autonómica estructurada en tres normas: la Ley 9/2007, de 13 de abril, del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio; la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía

Canaria y la propia ley que ahora se sustituye, la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias.”

Para la Exposición de Motivos la ordenación que se contempla se inspira en el pleno respeto a las competencias estatales y municipales concurrentes. A saber:

“Se respeta la legislación orgánica y básica estatal en la materia, aplicable en virtud de las competencias reservadas al Estado en materia de seguridad pública, función pública o régimen local, operándose en la norma remisiones específicas a dicha normativa o cláusulas de salvaguarda de su aplicabilidad plena o prevalente.

En cuanto a autonomía local y, en particular, de los municipios, por ser la policía local una competencia propia de los mismos y ejercerse a través de cuerpos y personal funcionario de tal administración local, la Ley afronta su pleno respeto y garantía:

- reconduciendo la regulación autonómica, tanto con rango legal como reglamentario, a los aspectos nucleares o básicos de la ordenación, en lo que la legislación estatal denomina normas-marco, permitiendo así su desarrollo particularizado por los respectivos municipios a través de su normativa orgánica,

- flexibilizando la regulación a los efectos de permitir su adaptación a la situación de los distintos municipios, dada la diferente realidad de medios, dotaciones y necesidades concurrentes en los mismos,

- habilitado mecanismos de participación de las entidades locales y del personal de las policías locales canarias en los procesos de elaboración de disposiciones de desarrollo de la presente Ley, y

- no interfiriendo en el ejercicio de las funciones ejecutivas asignadas a los municipios, salvo los mecanismos de coordinación habilitados expresamente por la Ley y aquellos instrumentos de colaboración a los que puedan acogerse voluntariamente los municipios.”

Sin embargo, en la Exposición de Motivos no se menciona que en el PL también se ejercen competencias en materia de organización administrativa, creando órganos, y de protección civil y seguridad privada afectadas por sus disposiciones finales primera y tercera.

2. El art. 148.1.22ª CE dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de coordinación y demás facultades en relación con las policías locales *“en los términos que establezca una ley orgánica”*.

Y es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la que en su art. 39 establece:

«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) Establecimiento 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».

Más adelante, el art. 149.1.29ª CE dispone que el Estado tiene competencia exclusiva en '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."

3. La competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad, policía autonómica y ordenación general y coordinación supramunicipal de las policías locales canarias, viene recogida en el artículo 148 de su Estatuto de Autonomía, primero del Capítulo VIII ("Seguridad"), de su Título V ("De las competencias), que dice:

"1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el establecimiento de políticas de seguridad públicas y de protección de personas y bienes en los términos previstos en el artículo 149.1.29ª de la Constitución.

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la creación, organización y mando de un Cuerpo de Policía Canaria que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado, y en el marco de lo dispuesto en el artículo 149.1. 29ª de la Constitución, desempeñe en su integridad las que le sean propias bajo la directa dependencia del Gobierno de Canarias.

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.

4. Se creará la Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Gobierno del Estado y del Gobierno de Canarias, coordinará las políticas de seguridad y la actuación de la policía autonómica con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado."

4. El Tribunal Constitucional (TC), como señalamos en el DCC 47/2020, de 30 de enero, también ha contribuido con su jurisprudencia a acotar las competencias del Estado y las Comunidades Autónomas sobre coordinación de las policías locales. Decíamos en dicho Dictamen:

"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».

(...)

«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 administrarlas 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».

5. Además, en el aludido Dictamen 47/2020, que cita al 14/2020, de 16 de enero, este Consejo se manifestaba de la siguiente manera:

«(...) 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 (ya derogado) 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 CCAA 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, sitios 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)».

A la vista de lo anteriormente expuesto, la Comunidad Autónoma de Canarias ostenta competencias en materia de ordenación general y coordinación de policías locales, en el marco de la normativa exclusiva del Estado en materia de fuerzas y cuerpos de seguridad, y de la normativa básica de régimen local y función pública.

6. En el PL objeto del presente dictamen también se ejercen competencias en materias de protección civil y seguridad privada, reguladas en el Estatuto de Autonomía de Canarias de la siguiente manera:

“Artículo 149. Protección civil y salvamento marítimo.

1. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia en materia de protección civil, de acuerdo con la legislación estatal, que incluye, en todo caso, la regulación, planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que comprende los servicios de prevención y extinción de incendios, respetando las competencias del Estado en materia de seguridad pública.”

2. Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva en materia de salvamento marítimo de acuerdo con la legislación estatal. A tal fin, se establecerán sistemas de colaboración y cooperación con los servicios de salvamento dependientes del Estado.

“Artículo 150. Seguridad privada.

Corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia ejecutiva en materia de seguridad privada, que incluye, en todo caso:

a) La autorización de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social en el Archipiélago y cuyo ámbito de actuación esté limitado a su territorio.

b) La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada.

c) La inspección y sanción de las actividades de seguridad privada que se realicen en el Archipiélago.

d) La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la policía autonómica y las policías locales.”

En relación con la seguridad privada también ha tenido ocasión de pronunciarse con anterioridad este Consejo Consultivo. Así, en nuestro Dictamen 443/2014, de 2 de diciembre, emitido en relación con la Propuesta de Reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, decíamos:

“En relación con esta materia, la STC 31/2010, en relación con el art. 163 del Estatuto de Cataluña, no puso reparos a la constitucionalidad del precepto señalando lo siguiente:

«El art. 163 (EAC), bajo la rúbrica “Seguridad privada”, ha sido impugnado en su letra c), que atribuye a la Generalitat “la ejecución de la legislación del Estado” sobre “la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada”. Entienden los Diputados recurrentes que el precepto vulnera la competencia del Estado ex art. 149.1.29 CE y no se adecua a la doctrina contenida en nuestra STC 154/2005, de 9 de junio.

Cabe recordar que en dicha STC 154/2005 consideramos que la fijación de las pruebas dirigidas a la habilitación del personal de seguridad privada y la autorización de los centros de impartición de enseñanzas en materia de seguridad privada se situaban dentro de la competencia estatal de seguridad pública (art. 149.1.29ª CE). Ahora bien, debemos aclarar ahora que es posible separar ambos aspectos (habilitación del personal y autorización de los centros de enseñanza). Siendo de la competencia estatal establecer y regular las enseñanzas dirigidas a la habilitación de este personal, ello no tiene como consecuencia necesaria la competencia del propio Estado para autorizar los centros concretos de enseñanza que las impartan, pues puede regular, con el

máximo de concreción que decida, los requisitos que han de reunir dichos centros, de manera que las Comunidades Autónomas los autoricen cuando cumplan tales requisitos».

No obstante, el art. 148 PREA, en el último inciso de su apartado b), incluye también, a diferencia del Estatuto catalán, “en su caso, la autorización de los títulos habilitantes para el ejercicio de la profesión”, lo que no se ajusta a la competencia estatal sobre habilitación del personal de seguridad privada indicada en las referidas SSTC 154/2005 y 31/2010, salvo que con la expresión “en su caso” se esté refiriendo el precepto a la necesidad de que dicha función habilitadora, para su asunción por la Comunidad Autónoma de Canarias necesite ser transferida o delegada expresamente por el Estado utilizando la vía del art. 150.2 CE. Sólo interpretado en este sentido, este último inciso de la letra b) de este artículo se ajusta a la Constitución.”

A su vez, sobre el título competencial de protección civil también se ha pronunciado este Consejo Consultivo, en su Dictamen 95/2020, de 12 de marzo, siguiendo la doctrina consolidada del Tribunal Constitucional, así como en el Dictamen 394/2006, de 21 de noviembre, en los que decíamos:

«(...) el Tribunal Constitucional ha sentado la siguiente doctrina, ya apuntada en el DCC 146/2006:

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

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

“ (...) no puede desconocerse que en el Estatuto de Autonomía de Canarias se regulan competencias de desarrollo legislativo y de ejecución en materia de sanidad e higiene; montes y aprovechamientos forestales y protección del medio ambiente, incluidos los vertidos en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma (arts. 32.7, 10 y 12, EAC), en los que pueden darse importantes situaciones de emergencia necesitadas de protección civil. Es más, como afirma

el mismo Tribunal Constitucional, "por la misma naturaleza de la protección civil, que persigue la preservación de personas y bienes en situaciones de emergencia, se produce en esta materia un encuentro o concurrencia de muy diversas Administraciones Públicas (de índole o alcance municipal, supramunicipal o insular, provincial, autonómico, estatal) que deban aportar sus respectivos recursos y servicios". Desde esta perspectiva y en principio, la competencia en materia de protección civil dependerá de la naturaleza de la situación de emergencia y de los recursos y servicios a movilizar. Ello puede suponer, de acuerdo con los términos de los respectivos Estatutos, "que la Administración autonómica sea competente en esa materia" (STC 133/1990, de 19 de julio, FJ 6). "», doctrina que resulta ser aplicable a la norma proyectada."

7. En lo que se refiere a la habilitación competencial para poder crear y regular órganos, de acuerdo con el art. 104 EAC, en relación con el art. 61.1 EAC, corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias la competencia exclusiva para establecer la organización y el régimen de funcionamiento de su Administración, sin perjuicio de lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, y que esta competencia incluye, en todo caso, la facultad para crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas y las entidades que la configuran o que dependen de ella.

En relación con este título competencial decíamos en los Dictámenes 281/2022, de 7 julio, 145/2021, de 26 de marzo, y 356/2021, de 5 de julio, lo siguiente:

"El Tribunal Constitucional ha reiterado que «"Las Comunidades Autónomas tienen la potestad exclusiva de crear, modificar y suprimir los órganos, unidades administrativas o entidades que configuran sus respectivas Administraciones, de manera que pueden conformar libremente la estructura orgánica de su aparato administrativo, debiendo el Estado abstenerse de cualquier intervención en este ámbito" (STC 50/1999, de 6 de abril), siempre que tal competencia tenga "proyección sólo hacia el interior de la organización autonómica, no impidiendo que la competencia del Estado reconocida en el art. 149.1.18ª CE se despliegue en los aspectos de la organización que se proyecten sobre los ciudadanos" (STC 31/2010, de 28 de junio).

En este sentido, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 335/2013, de 8 de octubre y 282/2013, de 25 de julio, la STC 50/1999 ha establecido que la materia competencial "régimen jurídico de las Administraciones públicas" comprende «"la regulación de la composición, estructura y competencias de los órganos de las Administraciones públicas" (STC 32/1981, FJ 6º), "la organización

de todas las Administraciones públicas” (STC 76/1983, FJ 38º), “los aspectos organizativos e institucionales de esas Administraciones” (STC 214/1989) o “la composición, funcionamiento y organización” de las mismas (STC 35/1982)”».

Así, el Tribunal Constitucional delimita el alcance de esta competencia básica estatal, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 149.1.18ª CE, en la citada STC 55/1999, en el sentido de que el Estado no puede hacerlo con un grado tal de detalle y de forma tan acabada o completa que prácticamente impida la adopción por parte de las Comunidades Autónomas de políticas propias en la materia (...)»”.

Igualmente, tal y como decíamos en nuestros Dictámenes 281/2022, de 7 de julio, 1/2021 de 13 de enero y 86/2016, de 17 de marzo, en relación con la creación de registros:

“La competencia autonómica para la creación del Registro y para la regulación de su organización y funcionamiento deriva de las propias competencias asumidas, en la medida en que, como reconoció el Tribunal Constitucional (STC 157/1985, de 15 de noviembre), las Comunidades Autónomas pueden crear Registros administrativos de carácter interno para facilitar el adecuado ejercicio de las funciones que le corresponden”.

8. Por último, tal y como también se recoge en el Informe de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos de fecha 29.12.2022, incorporado al expediente del PL, es preciso citar además, como títulos competenciales de la materia regulada en el PL, los de los de función pública y régimen local, contenidos en los arts. 107 y 105.1 EAC, respectivamente; y que dicho título ha de ponerse en relación con el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), según el cual:

“Artículo 39.

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.

Sobre ello ya se manifestó este Consejo Consultivo en su Dictamen 151/2019, de 29 de abril, emitido sobre el Decreto-ley 4/2019, de 8 de abril, que modificó la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias, en el que -además- se decía:

“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.”

9. Por lo demás, el presente PL tiene por objeto la ordenación general y coordinación supramunicipal de las policías locales canarias, lo que es conforme a Derecho porque esa materia ya está contenida en una norma de rango legal, la vigente Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias, lo que exige que ha de ser otra norma de ese mismo rango quien la sustituya.

V

Observaciones al Proyecto de Ley.

El Proyecto de Ley sometido a la consideración de este Consejo se adecua, en términos generales, a su parámetro de constitucionalidad, constituido, además de por la CE y el EAC, por la normativa estatal dictada en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de cuerpos y fuerzas de seguridad y básica de función pública y régimen local.

Procede, no obstante, realizar las siguientes observaciones:

1. De carácter general.

Aunque, en términos generales, la redacción del PL resulta correcta y acorde con las reglas gramaticales, es aconsejable proceder a una última revisión del texto normativo encaminada a corregir las diversas deficiencias observadas en el mismo. En este sentido, se advierten incorrecciones relativas a distintos aspectos.

Así, por ejemplo, en la Exposición de Motivos, apartado II in fine: sustituir “habilitado mecanismos” por “habilitando mecanismos”. Apartado III letra A) “donde se explicita (n)”, letra C) “se aborda(n), finalmente, en el Título IV”. Art. 2.2: “sobre las bases de(l) régimen estatutario. Art. 2.3: “las competencias organizativas y de gestión que, en el ejercicio de la autonomía local corresponde(n) a los ayuntamientos”. Art. 5.1: “policías locales canarias, compuesta(s). Art. 25: El personal de las policías locales tendrá los derechos que le corresponden”. Art. 26: “El personal de las policías locales tendrá los deberes que le corresponden”.

2. A la Exposición de Motivos.

La Directriz decimonovena del Decreto 15/2016, en su apartado 1. establece que la Exposición de Motivos declarará breve y concisamente sus objetivos, con alusión a sus antecedentes “y a las competencias en cuyo ejercicio se dicta”.

Tal y como hemos descrito en el Fundamento IV anterior, en la Exposición de Motivos sólo se cita, y -además- genéricamente, el Capítulo VIII (“Seguridad”), del Título V (“De las competencias”), que comprenden los arts. 148 a 151 EAC, dedicado a la ‘Policía autonómica’, ‘Protección civil y salvamento marítimo’, ‘Seguridad privada’ y ‘Sistema penitenciario’, pero -como dijimos- también se ejercen competencias en materia de organización administrativa, creando órganos (art. 104 en relación con el art. 61.1 EAC), competencia instrumental que sirve de apoyo a la competencia material que se ejerce, a la que la Exposición de Motivos también debería hacer referencia.

3. Al Artículo 3. Concepto y contenido de la coordinación supramunicipal de policías locales.

En el apartado 2, la letra a) hace referencia a un Registro del personal de las policías locales que “podrá estar integrado” en un Registro de la Policía Canaria, es decir como una mera ‘facultad’. Sin embargo, en la Disposición adicional octava se establece que el Registro de personal de las policías locales canarias “se constituirá como una sección” del Registro de personal de la Policía Canaria, es decir una

“obligación”, y evidencia, además de una contradicción entre ambos preceptos, una reiteración innecesaria.

4. Al Artículo 13. Funciones.

En este artículo se establecen las funciones que deberán ejercer los cuerpos de la policía local de Canarias.

En la letra i) se dispone “Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ellos”. Y en la letra k) se dispone su “intervención - ejerciendo como policía de proximidad- en la gestión de los conflictos de la ciudadanía en el marco de la mediación policial cuando sean requeridos por esta”.

Además de lo confuso del texto, parecen -a priori- funciones similares o que podrían ser subsumidas una en otra, pudiendo comprometer la seguridad jurídica del precepto.

5. Al Artículo 15. Principios básicos de actuación y relación de la ciudadanía con las policías locales.

Este artículo, en su apartado 4, dispone que por orden del departamento del Gobierno de Canarias competente en materia de coordinación de policías locales, previo informe de la Comisión de Coordinación de Policía Local de Canarias, se aprobarán los protocolos básicos de relación y trato con la ciudadanía, a los que se adecuarán los protocolos municipales de los diferentes cuerpos de policía local de Canarias. Y, a continuación, dispone:

“Dichos protocolos articularán la creación de un registro para la recepción de quejas y sugerencias por los ayuntamientos, así como la comunicación del resultado de su tramitación al órgano competente en materia de coordinación de policías locales de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias a efectos de la evaluación y mejora de dichos protocolos.”

Tal y como comienza el precepto, el instrumento normativo del Gobierno para la “articulación de la creación” (sic) de un registro debe ser la orden departamental y no un ‘protocolo’, por los que dicha redacción debe corregirse.

6. Al Artículo 19. Medios técnicos defensivos.

En el apartado 5 se dispone que, “(d)e forma simultánea, previa o posterior a la incoación del procedimiento para la retirada del armamento, deberán adoptarse las medidas cautelares que procedan atendidas las circunstancias y que la incoación del procedimiento conllevará la retirada cautelar e inmediata del armamento

reglamentario, salvo resolución motivada en contrario adoptada por el órgano competente para la incoación”.

Esta medida, *‘retirada de armamento de forma cautelar’* solo vuelve a aparecer en el art. 28.2 del PL, para el caso de negativa del personal de las policías locales a realizar pruebas de consumo de alcohol y/o otras sustancias estupefacientes, o dar positivo en las mismas, al tiempo de incoar el correspondiente expediente disciplinario.

A su vez, *‘la retirada del armamento’*, aparece como medida cautelar en caso de suspensión provisional de funciones del personal en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía. El artículo 49 PL remite el régimen sancionador y disciplinario a dicha L.O., por lo que este art. 19, así como el art. 28, debieran contener similar remisión.

7. Al Artículo 38. Requisitos para el acceso por turno libre.

En este artículo se dispone que las personas aspirantes que deseen participar en los procesos selectivos de acceso por turno libre a las categorías donde está prevista deberán cumplir, entre otros, el siguiente requisito:

“g) No haber sido condenada por sentencia firme por algún delito contra la libertad e indemnidad sexual, que incluye la agresión y abuso sexual, acoso sexual, exhibicionismo y provocación sexual, prostitución y explotación sexual y corrupción de menores, así como por trata de seres humanos.”

Dichas conductas corresponden a los tipos penales recogidos en el Título VIII, “Delitos contra la libertad sexual” (arts. 178 a 189 ter) de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en la redacción actual operada tras la aprobación de la Ley Orgánica 10/2022, de 6 de septiembre, de garantía integral de la libertad sexual.

Términos y expresiones como *‘indemnidad sexual’*, o distinción entre *‘agresión’* y *‘abuso’* sexual, no existen en los vigentes tipos penales, por lo que deberá revisarse la redacción de este precepto para evitar contradicciones con el Código Penal.

8. Al Artículo 41. Provisión de puestos de trabajo.

En el apartado 1 de este artículo se establece que la provisión de puestos de trabajo dentro de un mismo cuerpo de policía local “se realizará a través del sistema de concurso de traslados (...) y excepcionalmente por el de libre designación”. Y en el

apartado 2 que *“(l)os puestos de trabajo de provisión por libre designación serán de carácter excepcional y motivado en atención a su carácter directivo o de especial responsabilidad y confianza. El resto de los puestos de trabajo se proveerán por concurso en el que se habrán de tener en cuenta los méritos adecuados a sus funciones”*.

La Directriz Vigésimosegunda del Decreto 15/2016, en su apartado 3, establece que los criterios orientadores para la redacción de un artículo son: *“cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea”*.

Pues bien, para que este artículo 41 cumpla con la citada directriz, o bien se refunden ambos apartados en uno solo, o bien se dedica un apartado al concurso y el otro a la libre designación.

9. Al Artículo 43. Adscripción del personal de los cuerpos de policía local de Canarias de nuevo ingreso.

Dispone este artículo que *“(e)l destino del personal de las policías locales canarias de nuevo ingreso en cada categoría se realizará por el orden de puntuación obtenido en el proceso de selección, siendo nombrados por la autoridad competente e incorporándose a las vacantes de la relación de puestos de trabajo del cuerpo que se trate”*.

En relación con este precepto procede advertir, de conformidad con la doctrina del Tribunal Constitucional, sentada en su Sentencia 116/2022, de 27 de septiembre, que la normativa básica en materia de función pública exige que asignación del funcionario de nuevo ingreso al puesto de trabajo se haga en régimen de adscripción definitiva.

10. Al Artículo 47. Segunda actividad.

En la letra b) del apartado 3 se establece que el pase a segunda actividad conlleva el derecho a la percepción de las retribuciones básicas y complementarias, excepto aquellas dependientes del puesto efectivamente ocupado. Debe entenderse, y especificarse así en este precepto del PL, que tiene derecho a las retribuciones del puesto de origen en el cuerpo de policía local, sin que pueda acumularlas a las del puesto de destino.

11. Al Artículo 48. Jubilación como policía local de Canarias.

El apartado 1 de este artículo dispone que la jubilación forzosa del personal de las policías locales canarias se declarará de oficio al cumplir los requisitos o la edad

legalmente establecida de acuerdo con lo que se disponga en la legislación estatal que les sea de aplicación, que en todo caso *“no superará la prevista para la función pública en la legislación básica del Estado”*.

Este último inciso parece excluir expresamente la eventualidad de que una ley estatal *“que le sea de aplicación”* (sic) - suponemos una ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- pudiera contemplar una edad superior a la prevista para la función pública en la legislación básica del Estado lo que, evidentemente, no resulta posible.

12. A la Disposición adicional octava. Registro de Personal de la Policía Canaria.

Cabe formular la misma observación que la realizada respecto a la letra a) del art. 3.2 PL, formulada en el apartado 2 del presente Fundamento.

13. A la Disposición transitoria segunda. Expedientes disciplinarios.

Establece que los procedimientos disciplinarios en trámite a la entrada en vigor de esta Ley se regularán por las disposiciones anteriores, salvo que esta norma sea más beneficiosa. Sin embargo, este PL no regula régimen sancionador o disciplinario alguno, remitiéndose *in toto* a la normativa estatal (el art. 49 PL se remite a la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía), por lo que es innecesaria.

14. Disposición final tercera. Delegación legislativa y desarrollo.

Se insiste en que la norma Vigésimosegunda del Decreto 15/2016, en su apartado 3, establece que en cada artículo debe contener un tema, en cada párrafo, una oración y en cada oración, una idea.

Esta disposición regula dos temas distintos, la delegación legislativa, en su modalidad de texto refundido, y el desarrollo reglamentario, por lo que de acuerdo con el Decreto 15/2016 deberían ir en disposiciones distintas.

CONCLUSIONES

1. El presente Proyecto de Ley de ordenación general y coordinación supramunicipal de las Policías Locales de Canarias se adecua, con carácter general, a los parámetros constitucionales y estatutarios que le son de aplicación, sin perjuicio de las observaciones en el Fundamento V.

2. Se formula reparo por incumplimiento del art. 76 del Estatuto de Autonomía de Canarias, y de la Disposición adicional quinta de la Ley 7/2015, de 1 de abril, de los municipios de Canarias, ante la falta de informe del Consejo Municipal de Canarias, tal y como se recoge el Fundamento II. 3.