



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 4 8 4 / 2 0 2 3

(Pleno)

San Cristóbal de La Laguna, a 21 de noviembre de 2023.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento de los criterios generales de selección y promoción del Cuerpo General de la Policía Canaria (EXP. 475/2023 PD)*\*.

## F U N D A M E N T O S

### I

#### Solicitud y preceptividad del Dictamen.

1. El Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias, mediante escrito de 10 de octubre de 2023, con entrada en este Consejo Consultivo al día siguiente, solicita dictamen preceptivo -por el procedimiento ordinario del art. 20.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, el Consejo Consultivo de Canarias (LCCC)- sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de los criterios generales de selección y promoción del Cuerpo General de la Policía Canaria.

El parecer de este Consejo es preceptivo, estando legitimado la Presidencia del Gobierno para solicitarlo, a tenor de los arts. 11.1.B.b) y 12.1 LCCC, ya que, de acuerdo con el art. 11.1.B.b) LCCC, se dictaminarán preceptivamente los «(p)royectos de reglamento de ejecución de leyes autonómicas, de desarrollo de normas básicas del Estado y, en su caso, de normas de la Unión Europea», y el Proyecto de Decreto se dirige a aprobar un Reglamento dictado en desarrollo de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria (Ley 2/2008), dictada en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (L.O. 2/1986), y, conforme se desprende de su art. 20, le es de aplicación la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria a su personal en todo lo no previsto en la misma.

\* Ponente: Sr. Matos Mascareño.

Acompaña a la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de solicitud del mismo respecto del Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en sesión celebrada el de 9 de octubre de 2023 (art. 50.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio).

2. En el tiempo transcurrido entre el inicio de la tramitación del PD que nos ocupa y su remisión a este Consejo, se ha producido el cambio de Gobierno como consecuencia de las elecciones de mayo pasado y se ha aprobado la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias, cuyo art. 83, precisamente dedicado a las iniciativas reglamentarias en caso de cese del Gobierno, preceptúa que las iniciativas reglamentarias cuya tramitación no haya concluido por el cese del Gobierno podrán proseguir y finalizar su tramitación una vez que se haya nombrado el nuevo Gobierno, siempre que el órgano competente para su aprobación dé su conformidad al texto elaborado y a la tramitación seguida.

Consta, como veremos, Informe conjunto de la Dirección General de Seguridad y la Dirección General de Estudios, Formación e Investigación en Seguridad Pública, conjuntamente, en el que proponen al Gobierno proseguir y finalizar la tramitación del *«Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de los criterios generales de selección y promoción del Cuerpo General de la Policía Canaria»*, dando la conformidad a la tramitación seguida y al texto elaborado, con determinadas variaciones consecuencia de: primero, la estructura actual del Gobierno, que prevé la Dirección General de Estudios, Formación e Investigación en Seguridad Pública, con competencias propias en los procesos selectivos y de formación del Cuerpo General de la Policía Canaria; segundo, la ausencia de referencias a la disposición transitoria segunda de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria (en adelante, Ley 2/2008), puesto que dicho Cuerpo se compone ya de más de 300 efectivos y ha de darse por finalizado el despliegue en los términos de ésta, de manera que el acceso desde otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad lo sea como se prevé en el articulado de la propia Ley, perdiendo efectos tal disposición transitoria segunda; y, por último, la incorporación, para mayor aclaración, de cuestiones técnicas referidas a la situación administrativa del personal que promociona en el Cuerpo General de la Policía Canaria, de conformidad con la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria.

El texto finalmente propuesto se remitió al Gobierno -que lo tomó en consideración a efectos de su remisión a este Consejo-, asumiendo el resto de

informes y trámites realizados por la extinta Dirección General de Seguridad y Emergencias, esto es, sin someterse nuevamente, tras dichas modificaciones, a informe preceptivo alguno.

## II

### Procedimiento de elaboración de la norma proyectada.

1. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto (PD) se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en el art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma 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 (Decreto 15/2016), así como en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (LPACAP).

Debe señalarse que, si bien la Ley 1/1983, de 14 de abril, ha sido derogada por la Ley 4/2023, de 23 de marzo, de la Presidencia y del Gobierno de Canarias (BOC n.º 66, de 3 de abril de 2023), en cuyo art. 80 contempla el procedimiento de elaboración y aprobación de las normas reglamentarias, esta última no resulta de aplicación al procedimiento, dado que la presente iniciativa comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor de dicha norma, sin que contenga regulación alguna transitoria.

Ha sido, por tanto, la Ley 1/1983 la que se ha tomado en consideración a los efectos de determinar la regularidad del procedimiento seguido para la elaboración del texto normativo sometido a dictamen; sin perjuicio, eso sí, de que la Ley 4/2023, cuya entrada en vigor se ha producido el 4 de abril de este mismo año, resulta ya de aplicación en lo relativo a su contenido sustantivo.

2. Consta incorporada al expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria y su anexo de cuestionario económico (Normas Octava, apartado 1, y Novena, del Decreto 15/2016), en los que consta:

- 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.

- 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.
- 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.
- Informe del impacto por razón del cambio climático, de conformidad con el apartado tercero, letra h), del art. 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 art. 44 de esta última.
- Informe del impacto sobre la identidad y expresión de género y de diversidad sexual, previsto en el art. 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 impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, previsto en la 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, que señala que las memorias de análisis de impacto normativo, que deben acompañar a los anteproyectos de ley y a los proyectos de reglamento, incluirán el impacto de la norma en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad, cuando dicho impacto sea relevante.

- 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.
- Memoria económica.

- Trámites de consulta, audiencia e información pública previstos en el art. 133 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas.

- Reparto a todos los Departamentos para su conocimiento y, en su caso, formulación de observaciones [norma Tercera, apartado 1, e) del Decreto 15/2016].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia 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].

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

- Informe de la unidad de igualdad de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad (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).

- Oficio de remisión del proyecto de Decreto y documentación complementaria al Instituto Canario de Igualdad, de conformidad con la directriz séptima del citado Acuerdo de Gobierno de 26 de junio de 2017.

- Informes preceptivos de la Dirección General de la Función Pública [art. 81.1.p) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por Decreto 14/2021, de 18 de marzo].

- Informe de la extinta Dirección General de Modernización y Calidad de los Servicios [art. 96.d) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, aprobado por el Decreto 14/2021, de 18 de marzo; y art. 7 y siguientes del Decreto 48/2009, de 28 de abril, de medidas ante la crisis económica y de simplificación administrativa].

- Informes de la extinta Dirección General de Seguridad y Emergencias de valoración de las observaciones realizadas por los Departamentos, así como las alegaciones formuladas en los trámites de información pública y audiencia.

- Certificado de la Mesa General de Negociación de Empleados Públicos.

- Certificado de la Comisión de la Función Pública Canaria.

- 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].

- Comunicación y publicación en el portal de transparencia del Gobierno de Canarias de la presente iniciativa, acompañando a tal efecto, además del texto inicial del Proyecto de Decreto, informe de iniciativa, así como los ulteriores trámites evacuados en el procedimiento, de acuerdo con el art. 22.1.B) de la Ley 12/2014, de 26 de diciembre, de transparencia y de acceso a la información pública.

- Informe de adecuación a las observaciones de la Viceconsejería de los Servicios Jurídicos.

- Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Administraciones Públicas, Justicia y Seguridad, de conformidad con el art. 15.5.a) del Decreto 212/1991, de 11 de septiembre, de organización de los Departamentos de la Administración Autonómica de Canarias.

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno del día 3 de octubre de 2023.

### III

#### **Objeto, justificación y estructura del PD.**

1. El Proyecto de Decreto tiene por objeto, de acuerdo con su artículo único, aprobar el Reglamento de los criterios generales de selección y promoción del Cuerpo General de la Policía Canaria que figura en el Anexo del Proyecto de Decreto.

Según el Preámbulo del PD, *«el artículo 3 de la referida Ley 2/2008 establece las competencias del Gobierno de Canarias respecto del Cuerpo General de la Policía Canaria, de acuerdo con lo establecido en el artículo 148.2 de la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias (EAC), recogiendo la letra g) de dicho artículo 3 las competencias normativas relacionadas con la selección, formación, especialización, promoción, régimen*

*disciplinario y situaciones administrativas del personal en el marco de la ley. Más adelante, el artículo 24, referido a los principios del sistema de selección, acceso y promoción del personal del Cuerpo General de la Policía Canaria, indica que las pruebas selectivas para ingresar en las escalas y empleos de dicho Cuerpo serán de carácter teórico-práctico y podrán incluir las pruebas médicas, psicotécnicas, físicas y de conocimiento que se fijen en las bases de las convocatorias, determinando a continuación los requisitos indispensables para el acceso al Cuerpo».*

Y continúa dicho Preámbulo:

*«Hasta la actualidad los sistemas de acceso y promoción se han venido realizando adecuándose las mismas bases de las oportunas convocatorias a la normativa general del personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, ajustándolas a los criterios legales que establece la citada Ley 2/2008. Cabe recordar, así mismo, que estamos ante un cuerpo policial que se está conformando y que se rige por el principio de jerarquía, y al que no se adecúan automáticamente los criterios generales de acceso y promoción de la función pública. En este sentido, la actividad policial requiere una formación, actitudes y aptitudes específicas, en los diferentes empleos y sus escalas, para lo que se precisa determinar un régimen particular para la cobertura de plazas que contemple su peculiaridad como cuerpo policial, sin perjuicio de la aplicación del régimen general con carácter supletorio en todo aquello no previsto en la presente disposición.*

*Si bien la Ley que regula el Cuerpo General de la Policía Canaria es de mayo de 2008, el posterior establecimiento de medidas restrictivas en las administraciones públicas, como consecuencia de las exigencias presupuestarias de la década pasada, ralentizaron su desarrollo y crecimiento. Actualmente nos encontramos ante una fase expansiva del Cuerpo General de la Policía Canaria, que, en este periodo que va desde su creación, ha ganado en reconocimiento social, siendo una Fuerza y Cuerpo de Seguridad que cuenta con una creciente demanda por parte de las entidades locales de Canarias, tanto en todas las situaciones vinculadas a la seguridad ciudadana, como de los propios departamentos de la Administración autonómica para el ejercicio de sus competencias inspectoras. En este marco, se vienen realizando regularmente convocatorias para los diferentes empleos del Cuerpo General de la Policía Canaria. Es importante, por tanto, conforme previene la Ley de dicho Cuerpo, dotarse, a la mayor brevedad, de una regulación que recoja las particularidades en el acceso, selección, promoción y provisión de puestos de*

*trabajo del Cuerpo, en aras de una mayor seguridad jurídica, a la vez que recoger medidas para favorecer la presencia de las mujeres en todas las escalas y empleos, hasta donde es posible en una norma con este rango. En esta línea, el Decreto ahora aprobado es consecuente con la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de Igualdad entre Mujeres y Hombres, avanzando en la consecución de la igualdad. Así mismo también incorpora las previsiones 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 en la formación y preparación del personal del Cuerpo General de la Policía Canaria. Esta disposición, por tanto, no contempla ni prevé condiciones discriminatorias que supongan impacto negativo en la igualdad de género, ni afecta negativamente a la igualdad y no discriminación por razón de la identidad de género o las características sexuales, por lo que dichos impactos en las personas destinatarias de la norma es totalmente positivo».*

2. El Proyecto de Decreto y su Reglamento se adecúan a los principios de buena regulación previstos en el art. 129 LPACAP y en el art. 66.2 de la Ley 4/2023, ya citada. En este sentido, como se indica en el Preámbulo, *«la presente iniciativa reglamentaria se ha adecuado a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia. Necesidad, en cuanto a dotar a la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de unos criterios generales dentro de la especificidad de la selección y acceso al Cuerpo General de la Policía Canaria; eficacia en cuanto simplifica y facilita la preparación de las diferentes convocatorias de selección, en un marco común; proporcionalidad por su concreción que se complementa con la normativa general de selección del personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, limitándose a concretar los aspectos específicos de la selección de este personal; seguridad jurídica en tanto reduce la discrecionalidad generando un marco normativo previsible para las personas aspirantes e integrantes del Cuerpo General de la Policía Canaria; transparencia, al haber estado sometido a audiencia e información pública y objeto de la negociación preceptiva en las mesa de negociación de la administración autonómica; y eficiencia, puesto que la determinación de estos criterios generales de selección del personal de Cuerpo General de la Policía Canaria se hacen complementando la normativa general, incorporando las previsiones legales y específicas de su acceso, de una manera planificada para conseguir la mejor adecuación entre el gasto público generado y el fin perseguido».*



3. En cuanto a su estructura, el Proyecto de Decreto consta de una parte expositiva -Preámbulo- y un artículo único que aprueba el Reglamento de los criterios generales de selección y promoción del Cuerpo General de la Policía Canaria, que se incorpora como Anexo, una disposición adicional, tres disposiciones transitorias, una derogatoria y una disposición final.

La Disposición adicional única da por concluido el despliegue en los términos de la Disposición transitoria segunda de la Ley 2/2008, por lo que esta deja de tener aplicación.

La primera Disposición transitoria regula las convocatorias en curso a la entrada en vigor del presente PD; la segunda determina cómo queda el modelo de acceso para las plazas que figuran en las Ofertas de Empleo Público, vigentes y no convocadas, a la entrada en vigor del Decreto por la Disposición transitoria segunda de la Ley 2/2008, al perder esta efectos, siendo por concurso de méritos y específico entre el personal de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; y, la tercera, introduce un criterio temporal de desempate en las pruebas preferente respecto de la mujer hacia el hombre, en aras de implementar medidas para el incremento de la presencia de las mujeres en el Cuerpo General de la Policía Canaria.

La Disposición derogatoria única deroga cualquier norma de igual o inferior rango en lo que contradiga o se oponga a lo dispuesto en el Proyecto de Decreto y, en particular, el Decreto 78/2009, de 16 de junio, por el que se determina el contenido y la duración del curso selectivo de adaptación al Cuerpo General de la Policía Canaria para los miembros de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y la Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de 7 de agosto de 2009, por la que se establece el sistema de evaluación de las capacidades psicológicas, físicas y los conocimientos profesionales del curso selectivo de adaptación al Cuerpo General de la Policía Canaria.

Por último, la Disposición final única dispone que el Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el Boletín Oficial de Canarias.

Por su parte, el Reglamento que se pretende aprobar consta de treinta y tres artículos, separados en tres títulos.

El Título primero, «Objeto y régimen aplicable», con dos artículos, regula el objeto y ámbito de aplicación (art. 1) y el régimen jurídico aplicable (art. 2).

El Título segundo, «*Convocatoria de acceso a los diferentes empleos y sus escalas del Cuerpo General de la Policía Canaria*» contiene veintiséis artículos (arts. 3 a 28) divididos en los cinco capítulos siguientes:

- Capítulo I, «*Disposiciones Generales*» (arts. 3 a 9), en el que se abordan los principios generales aplicables a los procesos selectivos de acceso a los diferentes empleos y sus escalas del Cuerpo General de la Policía Canaria; se regulan las convocatorias y su publicidad; la presentación de solicitudes, su tramitación a través de la sede electrónica del Gobierno de Canarias, y la publicación de los actos dimanantes del proceso; la composición de los tribunales de selección; los sistemas selectivos para el acceso a los diferentes empleos y sus escalas; las pruebas y los temarios evaluables; así como los cursos selectivos de formación, los periodos de prácticas y los nombramientos como funcionarios en prácticas y de carrera.
- Capítulo II, «*Acceso a los empleos de Policía de la Escala Básica y Subcomisario o Subcomisaria de la Escala Superior, por turno libre, del Cuerpo de la Policía Canaria*» (arts. 10 a 20), en el que -dividido en tres Secciones- se regulan los requisitos comunes de acceso libre, el acceso al empleo de policía de la Escala Básica y el acceso al empleo de Subcomisario o Subcomisaria de la Escala Superior por turno libre.
- Capítulo III, «*El acceso a los empleos de Oficial u Oficiala de la Escala Básica, Subinspector o Subinspectora de la Escala Ejecutiva y Subcomisario o Subcomisaria de la Escala Superior, por promoción interna*» (arts. 21 a 24), en el que se regulan los requisitos comunes para el acceso a los diferentes empleos y sus escalas, las fases de concurso-oposición, de oposición y de concurso.
- Capítulo IV, «*El acceso a los empleos de Inspector o Inspectora de la Escala Ejecutiva, Comisario o Comisaria y Comisario Principal o Comisaria Principal de la Escala Superior*», en el que -en su único artículo (art. 25)- se regulan las fases del concurso para el acceso a estos empleos.
- Capítulo V, «*Cursos selectivos de formación, periodos de prácticas y finalización del proceso selectivo*» (arts. 26 a 28), en los que se regulan los cursos selectivos de formación, los periodos de prácticas y los nombramientos como personal funcionario de carrera en el empleo y su escala.

Y, por último, el Título tercero «*Acceso a las plazas Brimo del Catálogo de Puestos de Trabajo*» (art. 29), regula las características de las plazas Brimo, y el

acceso, permanencia y cese a petición propia en las mismas, así como, una vez finalizado el desempeño en dichas plazas, la incorporación del funcionario a una plaza Uro.

## IV

### Competencia y habilitación legal.

1. La Constitución Española (CE) establece en su art. 148.1.22.<sup>a</sup> que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia 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. Y en el apartado 2 del mismo art. 148, que *«(t)ranscurridos cinco años, y mediante la reforma de sus Estatutos, las Comunidades Autónomas podrán ampliar sucesivamente sus competencias dentro del marco establecido en el artículo 149»*.

Por su parte, el art. 149.1.29.<sup>a</sup> CE dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia de *«(s)eguridad 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»*.

Esta Ley orgánica no es otra que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que dedica su Título III a regular el marco jurídico de las Policías de las Comunidades Autónomas. Al amparo de ella se aprueba la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, en cuya Exposición de Motivos se dice:

*«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, constituye el instrumento normativo que define el contenido, los principios y órganos del Sistema Canario de Seguridad y Emergencias y adapta y actualiza los mecanismos de coordinación de las policías locales de Canarias.*

*El Estatuto de Autonomía, sin embargo, contempla también el sistema de seguridad desde una perspectiva más orgánica, habilitando la posibilidad de que la Comunidad Autónoma, si sus instituciones representativas competentes lo estiman oportuno, cree una policía propia, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley Orgánica prevista en el artículo 149.1.29.<sup>a</sup> de la Constitución.*

*En aplicación del precepto constitucional, la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sitúa a las policías que se puedan crear por las Comunidades Autónomas en el contexto de un sistema en el que ocupan lugar principal las fuerzas de seguridad del Estado y en el que tienen su cabida específica, en el ámbito de sus competencias, las policías locales. Es en este contexto en el que esta Ley crea el Cuerpo General de la Policía Canaria y, por tanto, al servicio de un sistema complejo en el que tendrán función imprescindible los instrumentos de coordinación entre todas las fuerzas de seguridad implantadas en el territorio autonómico».*

Y en lo que respecta al contenido concreto del PD objeto de dictamen, el art. 3, letra g) de esta Ley 2/2008 dispone que el Gobierno de Canarias, de acuerdo con lo establecido en el Estatuto de Autonomía, tendrá - con respecto al Cuerpo General de la Policía Canaria- *«(l)as competencias normativas relacionadas con la selección, formación, especialización, promoción, régimen disciplinario y situaciones administrativas del personal en el marco de la ley».*

Este Consejo Consultivo de Canarias ya tuvo ocasión de pronunciarse sobre el marco competencial de la Comunidad Autónoma de Canarias respecto a la Policía de Canarias, al dictaminar sobre el Proyecto de Ley que dio lugar, precisamente, a la Ley 2/2008 por la que se creó. Decíamos en nuestro Dictamen 462/2007, de 4 de diciembre:

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

(...)

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

*Estatuto y por la propia Ley Orgánica se desenvuelve en un ámbito diferente del que resulta para las que sí se singularizan.*

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

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

*C. Tal Cuerpo de Policía autonómica es un instituto armado de naturaleza civil, "con estructura y organización jerarquizada" (art. 41.2 LOFCSE); sus miembros, en el ejercicio de sus funciones, "deberán vestir el uniforme reglamentario", con las excepciones que autoricen las Juntas de Seguridad (art. 41.3 LOFCSE); estarán dotados de los "medios técnicos y operativos necesarios (...) pudiendo portar armas de fuego, el otorgamiento de cuya licencia competirá, en todo caso, al Gobierno de la Nación" (art. 41.4 LOFCSE); "sólo podrán actuar en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma", salvo situaciones de emergencia "previo requerimiento de las autoridades estatales" y cuando ejerzan funciones de protección de autoridades autonómicas, "previa autorización del Ministerio del Interior (...) con las condiciones y requisitos que se determinen reglamentariamente" (art. 42 LOFCSE).*

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

*En cualquier caso, sobre la competencia en materia de coordinación nos remitimos a lo ya expuesto, con carácter general, por este Consejo en los Dictámenes: 8/1990; 36/1997; 102/1999; 84/2001 y, en concreto, en el Dictamen 26/1996, de 29 de abril y Dictamen 65/2003. Por lo que respecta a la interpretación del parámetro de referencia, el Tribunal Constitucional ha emitido varios pronunciamientos al respecto (SSTC 33/1982, de 8 de junio; 117/1984, de 5 de diciembre; 104/1989, de 8 de junio; 175/1999, de 30 de septiembre; 148/2000, de 1 de junio; y 235/2001, de 13 de diciembre), cuya*

*doctrina esencial ha sido resumida por la STC 154/2005, de 9 de junio, de la que cabe destacar los siguientes aspectos:*

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

*B. La actividad policial “es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública”, y “no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los Cuerpos de Policía”. Dicho en otros términos, no cabe “una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada Policía de Seguridad”.*

*C. El ámbito competencial correspondiente a la creación de Policías autonómicas comporta no sólo “una referencia orgánica sino también funcional”. Comprende, “además de la organización de la Policía autónoma, el ejercicio dentro de su territorio autónomo de las funciones o servicios policiales no estatales”.*

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

*E. Corresponden pues a la Comunidad Autónoma que disponga de Policía de Seguridad propia “todas aquellas facultades que bien por su especificidad o bien por inherencia o complementariedad sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la LOFCS”.*

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

Por último, el vigente Estatuto de Autonomía de Canarias, aprobado por la Ley Orgánica 1/2018, de 5 de noviembre, dispone en su art. 148, dedicado a la Policía autonómica, lo siguiente:

*«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 149.1.29.ª 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 149.1.29.ª 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».*

2. Por lo que se refiere a la habilitación para la aprobación de la norma, la Disposición final primera de la Ley 2/2008 dispone, en su apartado 2, que se faculta al Gobierno de Canarias para llevar a cabo su desarrollo reglamentario.

Hasta ahora, la selección y promoción del Cuerpo General de la Policía Canaria se venía rigiendo parcialmente por el Decreto 78/2009, de 16 de junio, por el que se determina el contenido y la duración del curso selectivo de adaptación al Cuerpo General de la Policía Canaria para los miembros de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y por la Orden de la Consejería de Presidencia, Justicia y Seguridad, de 7 de agosto de 2009, por la que se establece el sistema de evaluación de las capacidades psicológicas, físicas y los conocimientos profesionales del curso selectivo de adaptación al Cuerpo General de la Policía Canaria, que se derogan expresamente

por el PD que se dictamina; siendo de aplicación supletoria a su personal, según el art. 20 de la ley 2/2008, la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria, y normativa de desarrollo, en todo lo no previsto en la misma.

En efecto, como describe el Preámbulo, hasta la actualidad los sistemas de acceso y promoción se venían realizando, adecuándose las mismas bases de las oportunas convocatorias a la normativa general del personal de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, ajustándolas a los criterios legales que establece la citada Ley 2/2008.

En definitiva, la regulación que aprueba el PD, de acuerdo con la habilitación estatutaria (art. 50 EAC) y legal referida, se ejerce conforme a los títulos competenciales requeridos para abordar reglamentariamente las particularidades en el acceso, selección, promoción y provisión de puestos de trabajo del Cuerpo General de la Policía Canaria.

## V

El Decreto 15/2016, en su Directriz décima relativa a las directrices sobre la forma y estructura de las normas reglamentarias, dispone en su apartado 1 que *«(l)a norma que forma un cuerpo reglamentario completo podrá titularse Reglamento y figurará adjunta al instrumento normativo que la apruebe, en el que se incluirá el contenido correspondiente a la parte final de las normas con rango de ley, con las disposiciones que procedan»*.

Así lo hace la presente norma. De ahí que en este Fundamento sea procedente diferenciar las observaciones al Decreto que aprueba el reglamento de las observaciones propias del reglamento incorporado como Anexo.

### 1. Observaciones al PD.

#### A la Disposición adicional única.

Las referencias al Estatuto Básico del Empleado Público y a la Ley de la Función Pública Canaria ha de completarse con la expresión «o norma que la sustituya», a fin de evitar la obsolescencia de la norma en caso de derogación normativa.

#### 1.2. A la Disposición transitoria tercera.

Esta disposición establece un criterio temporal de desempate, en los casos de igualdad de puntuación o valoración, en favor de las mujeres, hasta que no se alcance una presencia de ellas de, al menos, un 40% de personal efectivo en el empleo objeto de la convocatoria.



Este contenido no encaja en ninguno de los supuestos contenidos en la Directriz vigesimoquinta del citado Decreto 15/2016, relativo a las disposiciones transitorias, siendo más propio de una disposición adicional, regulada en la Directriz vigesimocuarta, que dispone:

*«Las disposiciones adicionales incluirán:*

*1. los regímenes jurídicos especiales que se refieran a situaciones jurídicas diferentes de las reguladas con carácter general en el texto articulado y que no tengan suficiente sustantividad para integrar el contenido de un artículo o de su capítulo de la parte dispositiva,*

*2. los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas, que se usarán restrictivamente estableciéndose en su caso el plazo en el que deben cumplirse, y*

*3. los preceptos residuales que no quepan en ningún otro lugar de la nueva ley, evitándose en todo caso la inclusión de materias que nada tengan que ver con el objeto principal de la ley».*

**2. Observaciones al contenido del Reglamento que pretende aprobar el PD.**

**2.1. Al Artículo 1.- Objeto y ámbito de aplicación.**

El apartado 3 dispone que *«(p)ara la cobertura de las plazas correspondientes a la Escala Facultativa prevista en el apartado 4, del artículo 21, de la Ley 2/2008, se estará a lo que establezca la correspondiente convocatoria de acceso, en el marco del régimen general del acceso a la función pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias».*

Ello contradice al apartado 5 del art. 21 de la Ley 2/2008, que establece que el acceso a esos puestos de facultativos y de técnicos *«se realiza por promoción interna, mediante los sistemas de oposición, concurso o concurso-oposición, entre funcionarios en activo del cuerpo y del resto de cuerpos de la Administración pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de los grupos A1 y A2. Caso de no proveerse las vacantes por promoción interna, se procederá a realizar su convocatoria en turno libre».*

**2.2. Al artículo 4.**

En la letra k) del apartado 4, al regular la duración máxima del proceso de celebración de los ejercicios establece que *«desde la total conclusión de un ejercicio*

*o prueba hasta el comienzo del siguiente deberá transcurrir un plazo mínimo de setenta y dos horas y un máximo de cuarenta y cinco días naturales*». El precepto no determina el momento en que se da por concluido el ejercicio o prueba (su finalización o la publicación de las correspondientes calificaciones), por lo que procede su concreción.

La redacción de la previsión contenida en la letra m) del apartado 4 de que las convocatorias y sus bases contengan la *«Determinación por el centro directivo competente en materia de formación en seguridad pública de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias de las características, duración, plazo máximo para el comienzo del curso selectivo»* es incorrecta. Son las diferentes convocatorias y sus bases las que, en todo caso, deben contener las características, duración y el plazo máximo para el comienzo del curso selectivo establecido por ese centro directivo.

### 2.3. Al Artículo 8.- Pruebas y temarios.

En el apartado 3, se dice *«en todas las convocatorias las bases (...)»*, cuando no necesariamente las bases tienen que estar contenidas en cada convocatoria, por lo que técnicamente es más apropiado decir *«las bases por las que se rigen las distintas convocatorias (...)»*.

Por otra parte, la referencia a la mayor puntuación en *la prueba de test* ha de ser sustituida por «prueba teórica» o expresión similar, pues si bien para el acceso a la Escala Básica esta prueba sí consiste en un test (art. 13.1) no así en los supuestos de acceso al empleo contemplados en los arts. 18 y 21 PD, pues en estos casos también se prevén pruebas de desarrollo por escrito o exposición oral [art. 19.5, a) y b)] o bien test o prueba de desarrollo escrito [art. 23.2.a)].

Y en el último inciso de ese apartado se hace referencia a que se aplicará el criterio transitorio para la promoción de la igualdad en el Cuerpo General. Sin embargo, el criterio no es transitorio, si acaso es temporal, como lo titula la disposición transitoria tercera.

### 2.4. Al Artículo 18.- Fases del concurso-oposición para el acceso al empleo de subcomisario o subcomisaria de la Escala Superior por turno libre.

En el apartado 2, se dispone que *«(l)a primera (oposición) y la segunda fase (concurso) son eliminatorias respecto a la siguiente (curso selectivo de formación)»*. Sin embargo, nada se dice sobre si la fase de oposición es eliminatoria respecto de la de concurso. Esto es, si hay que superar la de oposición para pasar a la de concurso,

o si ambas se consideran una unidad que hay que superar para pasar a la siguiente; lo que debería aclararse al objeto de dotar al precepto de la necesaria seguridad jurídica.

#### **2.5. Al Artículo 21.- Requisitos comunes para el acceso a los diferentes empleos y sus escalas por concurso oposición en promoción interna.**

La Ley 2/2008 solo prevé que por promoción interna participen quienes estén en servicio activo (arts. 25, 26 y 27, es decir, todos los puestos, excepto el de comisario o comisaria principal). Sin embargo, el apartado 2 de este art. 21 PD lo extiende también a quienes estén, en su caso, en situación de servicios especiales.

La Ley del Estatuto básico del empleado público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, en su art. 87.3, dispone que quienes estén en esta situación tendrán, asimismo, los derechos que cada Administración Pública pueda establecer en función del cargo que haya originado el pase a la mencionada situación. En este sentido, las Administraciones Públicas velarán para que no haya menoscabo en el derecho a la carrera profesional de los funcionarios públicos que hayan sido nombrados altos cargos, miembros del Poder Judicial o de otros órganos constitucionales o estatutarios o que hayan sido elegidos alcaldes, retribuidos y con dedicación exclusiva, presidentes de diputaciones o de cabildos o consejos insulares, Diputados o Senadores de las Cortes Generales y miembros de las asambleas legislativas de las comunidades autónomas. Como mínimo, estos funcionarios recibirán el mismo tratamiento en la consolidación del grado y conjunto de complementos que el que se establezca para quienes hayan sido directores generales y otros cargos superiores de la correspondiente Administración Pública.

Por su parte, el art. 87.2 del Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) establece que el tiempo que permanezcan en servicios especiales se les computará a efectos de promoción interna, pero no contempla la posibilidad de participar en los procesos selectivos por este sistema mientras se encuentren en esa situación.

En consecuencia, este precepto del Reglamento que se analiza va en contra de una norma de rango superior, la Ley 2/2008, que limita la participación en los procesos selectivos por promoción interna a los funcionarios que estén en situación de servicio activo, sin que tampoco encuentre amparo en el art. 87 EBEP.

2.6. Al Artículo 22.- Fases del concurso-oposición para el acceso a los empleos de oficial u oficiala de la Escala Básica, subinspector o subinspectora de la Escala Ejecutiva y de subcomisario o subcomisaria de la Escala Superior por promoción interna.

Este precepto no contempla lo prevenido en el art. 27 de la Ley 2/2008, en relación con la reserva de hasta el 50 por 100 de las plazas de subcomisario en cada convocatoria para los funcionarios del Cuerpo que se encuentren en la situación de servicio activo en el empleo de inspector.

Por otra parte, por lo que se refiere a su apartado 2, procede reiterar la observación ya realizada al art. 18.2, ya que nada se dice sobre si la fase de oposición es eliminatoria respecto de la de concurso. Esto es, si hay que superar la de oposición para pasar a la de concurso, o si ambas se consideran una unidad que hay que superar para pasar a la siguiente; lo que debería aclararse al objeto de dotar al precepto de la necesaria seguridad jurídica.

#### **2.7. Al Artículo 27.- Periodo de prácticas.**

El apartado 6 dispone que perderán el derecho a su nombramiento como personal funcionario de carrera, además de los que se nieguen a la realización de pruebas de alcohol y drogas, aquellas personas aspirantes a las que el resultado de las pruebas obligatorias de consumo de alcohol y de cualquier tipo de drogas o sustancias psicotrópicas durante el periodo de prácticas no refleje cero consumos, sin perjuicio de las previsiones del apartado 4 del art. 16 de este Reglamento.

Procede concretar que la exigencia de '*cero consumo*' durante el periodo de prácticas se limita al tiempo en que la persona aspirante se encuentre de servicio, que es como se recoge tanto en el artículo 47 como en el artículo 63, apartados 20 y 21, de la Ley 2/2008. De otro modo, este precepto reglamentario carecería de la habilitación legal necesaria.

#### **2.8. Al Artículo 28.- Nombramiento como personal funcionario de carrera en el empleo y su escala.**

En el apartado 4, debe especificarse que las plazas conocidas por el acrónimo URO son las pertenecientes a la Unidad de Recursos Operativos.

## 2.9. Al Artículo 29.- Características de las plazas Brimo.

Debe especificarse en el Preámbulo que las plazas denominadas Brimo son las pertenecientes a la Brigada Móvil, lo que permitirá posteriormente usar el acrónimo tanto en el título como en el contenido de este precepto.

## 2.10. Observación final.

Por último, deberá realizarse una nueva revisión del texto, dado que se observan varias erratas ortográficas (así, por ejemplo, en el Preámbulo, «*Al (la) Unión Europea*», o art. 5.4 «*si alguno (a) de las personas interesadas*», entre otras).

# C O N C L U S I Ó N

El Gobierno de Canarias tiene competencia para aprobar el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el reglamento de los criterios generales de selección y promoción del Cuerpo General de la Policía Canaria, formulándose distintas observaciones y reparos, contenidos en el Fundamento V de este Dictamen.