



Consejo Consultivo de Canarias

D I C T A M E N N° 36/1997

La Laguna, a 8 de abril de 1997.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Parlamento de Canarias sobre **enmiendas presentadas al Proyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales (EXP. 35/97 CP)*.**

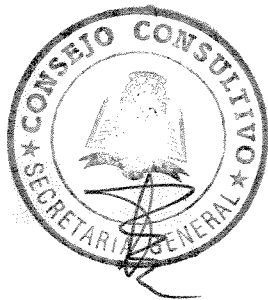
F U N D A M E N T O S

I

1. A solicitud facultativa de la Presidencia del Parlamento de la Comunidad Autónoma (CAC), en aplicación de lo dispuesto en el artículo 12.b) de la Ley del Consejo Consultivo (LCCC), se emite el presente Dictamen sobre las enmiendas planteadas por los Grupos Parlamentarios Popular, las números 60, 64 y 65, y Socialista, la número 68, de la mencionada Cámara legislativa al Proyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de Canarias, formalizando la opinión de este Organismo sobre la adecuación a la Constitución (CE) y al Estatuto de Autonomía (EAC) de dichas enmiendas, de acuerdo con lo ordenado en los artículos 1 y 3, LCCC.


* **PONENTE:** Sr. Petrovelly Curbelo.

* **VOTO PARTICULAR:** Sr. Fernández del Torco Alonso.



Además, el órgano solicitante acorta el plazo ordinario de emisión del Dictamen y fija fecha de vencimiento del mismo antes de cumplido el mes de entrada de la solicitud en el Consejo Consultivo, habiéndose de suponer que lo hace al amparo de lo previsto en el artículo 15.2, LCCC, aunque no lo cita en su escrito de solicitud.

Al respecto ha de recordarse lo advertido por este Organismo sobre la adecuada aplicación del precepto de su Ley reguladora del que se trata. En este caso, es evidente que no se justifica la necesidad de tal acortamiento en el antedicho escrito de la Presidencia parlamentaria o en su correspondiente Resolución al respecto, aunque quepa entender que, pese a esta circunstancia, resulta razonable el plazo de emisión disponible habida cuenta que el texto legislativo enmendado está en tramitación parlamentaria y no parece preciso que ésta se suspenda o se extienda en exceso, máxime vista la entidad del asunto a dictaminar.



En todo caso, ha de indicarse que, en puridad, la fijación de un plazo límite para emitir el Dictamen solicitado únicamente se prevé en la norma comentada en el supuesto de que el órgano solicitante considere preciso disminuir aun más el plazo normal de urgencia, que es de quince días, aunque aquél deba ser, desde luego, suficiente.

Por demás, aunque técnicamente lo facultativo es más propiamente la solicitud del Dictamen que no éste, es cierto que aquí puede reputarse que aquélla es en efecto facultativa. Así, la preceptividad de solicitar Dictamen previo se refiere, estatutaria y legalmente, al Proyecto de Ley objeto de las enmiendas que nos interesan, o a la Proposición de Ley que se hubiere podido adoptar por la

Cámara en esta materia, pero no a aquellas. Y ello, pese a que la ordenación que proponen introducir en el texto normativo al que se afectan sea susceptible de exigir la realización de la función consultiva dada la materia interesada por ella (cfr. artículo 10.3, LCCC). Ciertamente, en esta ocasión ha sido recabado y evacuado Dictamen sobre el Anteproyecto del señalado Proyecto legislativo y obviamente no es éste un supuesto de omisión indebida de la reseñada función (cfr. artículo 11.2 y 3, LCCC).

2. No obstante, ha de añadirse a los fines procedentes, relacionados con lo dispuesto en los arts. 17.1 y 2, LCCC o 48 y 49 del Reglamento del Consejo Consultivo y, lógicamente, su eventual futura aplicación con sus correspondientes consecuencias, que a lo sumo la documentación que acompaña a la solicitud de Dictamen no se ajusta en puridad a lo prevenido al respecto en los preceptos mencionados.


Así, la documentación que necesariamente debe enviarse al Consejo Consultivo formalmente ha de corresponder con la certificación del acuerdo de solicitar el Dictamen, que, según dispone con evidente congruencia el artículo 12.b), LCCC, debe tomar la Mesa de la Cámara. En efecto, en el expediente remitido a este Organismo tan solo consta un documento que no corresponde con la formalidad exigida por la normativa legal vigente.

II

1. De acuerdo con lo establecido en el artículo 149.1.29, CE el Estado "central" tiene competencia exclusiva en materia de seguridad pública, mientras que en el artículo 104.2 de la Norma constitucional se dispone que una ley

orgánica, sin duda la vigente 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), determinará las funciones, principios básicos y estatutos de unas y de otros.

2. De conformidad con lo que se previene en el artículo 148.1.22, CE, el artículo 34.1, EAC recoge una norma competencial según la cual la CAC tendrá competencia en materia de seguridad ciudadana, aunque en los términos fijados en el antes citado precepto constitucional, que se refiere precisamente a la posibilidad de asunción por la Norma estatutaria para la correspondiente Comunidad Autónoma de facultades en materia de Policía Local en los términos, de nuevo, que establezca una Ley Orgánica, la LOFCS.



En este contexto, es claro que la actuación legislativa que nos ocupa, pretendiéndose el establecimiento por ley del Parlamento autonómico de una regulación de la CAC de rango primario en la materia indicada, se fundamenta en la normativa antedicha, particularmente en la estatutaria que se cita. Incluyendo, como es obvio, tanto la ordenación originalmente contenida en el Proyecto de Ley remitido por el Gobierno autonómico, en ejercicio de su facultad estatutaria de iniciativa legislativa plena (cfr. artículos 12.5, EAC y 110 a 122 del Reglamento del Parlamento de Canarias), como la que se añada al texto normativo por enmiendas parlamentarias reglamentariamente presentadas y aprobadas en Comisión y/o en Pleno.

Y asimismo lo es que la eventual limitación o condicionamiento al ejercicio de las facultades estatutariamente asumidas al respecto, en especial las de orden legislativo para emitir la ley autonómica en cuestión, se encuentran en las normas de la LOFCS, como explícitamente

se dispone en los artículos 104.2 y 148.1.2 CE e indirectamente se viene a reconocer en el artículo 34.1 EAC.

2. Desde luego, no habiendo sido declarada inconstitucional por el Tribunal Constitucional (TC), ha de presumirse la constitucionalidad de la LOFCS en sus distintos apartados y preceptos, generando éstos mientras ello no cambie por decisión del Alto Tribunal el efecto indicado en el Punto anterior (cfr. artículos 161, 163 y 164, CE y 1, 2.1, 27, 29, 30 y 38 al 40 de la Ley Orgánica 2/1979, del Tribunal Constitucional, LOTC).

En este orden de cosas, es incuestionable no sólo que estos Cuerpos específicos, pese a ser civiles y administrativos o encuadrarse orgánicamente en su respectiva Administración, tienen un estatuto propio igualmente especial y diferenciado del correspondiente a los restantes Cuerpos administrativos de carácter general, sino que las determinaciones al respecto de la LOFCS, habilitada para ello por el precepto del artículo 104.2 CE, y en definitiva las especificidades estatutarias que nos ocupan, únicamente han de respetar las normas constitucionales aplicables en la materia (artículos 14, 23.2 y 103.3, CE).

Consecuentemente, en lo que afecta a este Cuerpo administrativo especial de Policía autonómica o local, la LOFCS viene a ser la decisiva y determinante normativa a desarrollar y respetar o tener en cuenta por el legislador autonómico al ejercer las facultades previstas en el artículo 34 EAC, en concreto aquéllas relativas a facultades, entre ellas la coordinación, sobre Policía Local, no siéndolo a este fin la regulación de la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la Función Pública (artículos 37 al 46, 48 al 50

y 51 al 54, LOFCS, así como la disposición transitoria catorce Ley 30/1984).

No obstante lo cual, por los motivos ya señalados, no cabe duda que al Cuerpo del que se trata y a sus funcionarios le pueden ser aplicables diversas determinaciones o instrumentos funcionariales contemplados en normas de la Ley 30/1984, básicas o no, máxime cuando la propia LOFCS llama a ello, pues supondría contravención o vulneración de los preceptos constitucionales a atender por tal acto legislativo específico e institucional que éste se separara, irrazonable e injustificadamente, de previsiones generales sobre Función Pública y, por tanto, aplicables a la de cualquier Administración u Organismo (en particular, artículos 16 y 17, LOFCS, así como las Leyes 53/1984 o el Texto Refundido de la Ley de Clases Pasivas del Estado, aprobado por Real Decreto-Legislativo 670/1987).



Todo ello, sin perjuicio de que seguramente pudiera cuestionarse la plena corrección constitucional de la disposición final quinta, LOFCS, en relación con su previsión de que no tiene carácter orgánico los preceptos del artículo 17 o de la disposición adicional segunda de la misma. Así, es dudoso que aquél no contenga normas referentes al estatuto de los miembros del Cuerpo de Policía, factor de inadecuación formal que se haría extensivo al Real Decreto-Ley 12/1995, de medidas urgentes en materia presupuestaria, tributaria y financiera, al ordenar materia reservada a ley orgánica, o que, sin ningún presupuesto normativo de carácter orgánico, pueda ordenarse por ley ordinaria aspectos básicos de un derecho fundamental (artículo 24.2 y 81 CE).

3. De todos modos, el Real Decreto-Ley 12/1995 sería inconstitucional, y un mal precedente a usar o ejemplo a seguir por ello, si se entendiera que su artículo 11, en concreto, más que contener una norma presupuestaria o financiera sobre gastos del personal al servicio del sector público, como sería lo coherente con la titulación proclamada y la finalidad confesada de esta disposición y, además, se dice expresamente en la calificación de su Título II en el que se encuadra, recogiera una norma sustantiva en materia de Función Pública y, particularmente, sobre el Cuerpo Nacional de Policía, pues ello supondría una inadecuada reforma por este instrumento normativo de carácter limitado del artículo 17, LOFCS, que ordena materia reservada a normación por ley formal.



Pero, como la propia norma del artículo 11 declara explícitamente, su finalidad no es tal, sino en exclusiva una simple reclasificación de orden financiero y presupuestario de ciertas escalas y funcionarios del citado Cuerpo. Esto es, que a los solos efectos retributivos y de fijación de haberes pasivos, las escalas de subinspección y básica, clasificadas administrativamente en los grupos C y D respectivamente por determinación legal, con todo lo que ello supone a fines de selección, ingreso, formación y promoción (artículo 17, LOFCS), se entenderán clasificadas en los grupos B y C sin que ello suponga aumento del gasto público o del montante anual de las retribuciones totales de los funcionarios afectados, que pasarán a percibir el sueldo de esos grupos B y C y verán deducidas de sus retribuciones complementarias el incremento retributivo que implica lo anterior.

Lo que, aunque pudiera objetarse desde una perspectiva de Función Pública, no supone problema de adecuación


constitucional relativo al debido respeto por el legislador, aquí gubernativo, de principios como el de igualdad ante la ley y no arbitrariedad de los Poderes Públicos. No sólo porque esas retribuciones permanecen inalteradas globalmente y su parte a disminuir no tiene que repercutir sobre los complementos que, conexos a los puestos de trabajo a ocupar y funciones a realizar encomendadas a sus titulares, figuran como tales en las correspondientes Relaciones de aquéllos, sino sobre todo porque los funcionarios interesados ocupan puestos reservados en dichas Relaciones a funcionarios de escalas administrativamente clasificadas en los Grupos C y D, mas no en los grupos B y C.

4. Finalmente, es pertinente advertir la particular aplicación en estas circunstancias de la legislación sobre la materia de Régimen Local, en conexión naturalmente con los supuestos en los que la LOFCS llama a tener presente las bases normativas sobre dicho Régimen en relación con el ejercicio de las facultades autonómicas de coordinación de las Policías Locales (artículos 39 y 51).

Así, por una parte es claro que, dictada la LOFCS y vistas sus determinaciones sobre Policía Local y competencias autonómicas sobre ella, la eventual regulación reglamentaria de un estatuto específico para aquella de acuerdo con la ley orgánica del artículo 104.2, CE (Disposición Final tercera de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local, LRBRL) no puede alterar la situación sobre el particular establecida por la propia LOFCS, de manera que tal regulación, debiéndose ajustar a ésta, no puede obstar o contradecir las facultades de la CAC en la materia estatutariamente asumidas y fijadas legalmente (cfr. artículos 148.1.22 CE; 34.1 EAC; y 39 y 52.1 LOFCS).

Por otra, no lo es menos que, por similar motivo que el antes explicitado, no son aplicables como normativa básica los preceptos de los artículos 172 y 173 o de la Disposición Transitoria cuarta del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por el Real Decreto-Legislativo 781/1986, pues no sólo formalmente se excluyen de tener ese carácter por el apartado a) de la Disposición Final séptima, punto primero, de tal Texto Refundido, sino que tampoco cabría interpretar que esta regulación pudiera ser materialmente básica al declarar inconstitucional la Sentencia 385/1993 del TC el inciso "conforme a su naturaleza" que originalmente se recogía en dicha disposición final.

III



1. Pues bien, mientras en su caso el TC no diga otra cosa o matice la aplicación del precepto con una interpretación determinada del mismo para hacerlo conforme a la Norma constitucional, el hecho es que en el artículo 39, LOFCS se contiene la regulación aplicable al supuesto que nos interesa, que es la ordenación por el legislador autonómico de la Policía Local en relación con su coordinación y otros temas de dicho Cuerpo, con carácter esencial y determinante, como ya hemos dicho que previenen tanto la CE como el EAC.

Y esa regulación, según se observa en los apartados a), b) y c) del artículo 39, dispone que la CAC, respetando las determinaciones de la LOFCS y, en su caso, las Bases del Régimen Local (cfr. artículos 51 al 54 de dicha Ley), es competente para: coordinar normativamente las Policías Locales de su ámbito territorial mediante el establecimiento de las normas-marco de los Reglamentos Orgánicos de las

mismas; homogeneizar estos Cuerpos en materia de retribuciones; o fijar criterios de selección de sus funcionarios, determinando al efecto los niveles educativos exigibles para el ingreso en cada categoría de aquéllos, con el único límite expreso de que ese nivel no puede ser inferior al grupo D. Aunque convenga recordar que, a la hora de ordenar este tema, el legislador autonómico seguramente deba tener en cuenta tanto lo dispuesto por él mismo en las antedichas normas-marco, como lo establecido en los aplicables artículos 5 y 6 LOFCS.

2. Con este presupuesto y recordando lo señalado precedentemente en relación con el Real Decreto-Ley 12/1995, o lo razonado en el Dictamen 26/1996 de este Organismo sobre el Anteproyecto de Ley cuyo subsiguiente Proyecto se pretende enmendar, podemos pasar a analizar pertinentemente la adecuación de las ordenaciones propuestas en las enmiendas de referencia para sustituir a las actualmente recogidas en el citado Proyecto de Ley, interesando a su artículo 13 y a sus disposiciones transitorias, al alterarse la primera y añadirseles una quinta.

- No es jurídicamente objetable la enmienda n° 60, de modificación, que pretende dar nuevo contenido normativo al artículo 13 del Proyecto de Ley, en cuanto es ajustada a la normativa aplicable, en particular la constitucional, inmediatamente o a través de sus normas de desarrollo o interpuestas recogidas en la LOFCS y en el EAC.

Esto ocurre con el apartado 1 del precepto propuesto, que incluso puede significar cierta mejora técnica respecto a la normativa a sustituir. No obstante, también desde esta perspectiva técnica y aun de seguridad jurídica, posiblemente



sea cuestionable utilizar en este contexto el término empleo en vez del de categoría o no usar el de oficial en la escala básica. Y, desde la de eficacia de la ordenación a establecer o, si se prefiere, de logro del fin a alcanzar con ella, pudiera discutirse que la normativa propuesta dificulte la posibilidad de selección del personal para los empleos o categorías de la llamada escala básica, o bien, que se integre a los subinspectores, actuales sargentos, en el Grupo B por similar causa.

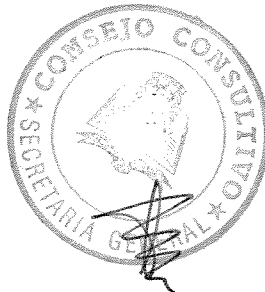
Y tampoco hay problemática de adecuación jurídica en el apartado segundo, aunque, como el Grupo Parlamentario enmendante comprendió, el mantenimiento del inciso final de este apartado exige la supresión del mismo, por inútil al ser reiterativo, en los preceptos correspondientes del Proyecto. A lo que precisamente responden, entre otras cosas, las enmiendas n.ºs 61 a 63 de dicho Grupo.



- Es incuestionable que, estructurados por la Ley autonómica a establecer en la materia los Cuerpos de Policía Local de manera novedosa y, según se ha indicado, sustancialmente ajustada a Derecho, han de integrarse los existentes funcionarios de aquellos en esa nueva estructura, con sus escalas y categorías, procediendo hacerlo mediante las pertinentes normas de Derecho transitorio. Cuales justamente son las recogidas en las disposiciones transitorias primera y segunda del Proyecto de Ley o la contenida en la enmienda n.º 64 del Grupo Parlamentario Popular.

Sin embargo, esta necesidad, sobre la que ya se pronunció este Organismo en el Dictamen referido al comienzo del presente, que no es obviamente nueva y que, en concreto,

ha tenido que ser vista y tratada por el legislador estatal (disposición transitoria primera, LOFCS), no puede constitucionalmente ser resuelta, como sin duda no ha hecho la antedicha Ley orgánica, en la forma automática y sin mas que parece entender posible el Grupo enmendante, cuanto menos por coherencia con los preceptos generales de la Norma proyectada al respecto.




En este sentido, teniéndose presente cuáles son los requisitos, en particular el de titulación y sin mas excepción o matización al efecto que la seguidamente expuesta, para el ingreso o integración de personal en los nuevos empleos o categorías y escalas de estos Cuerpos, es claro que tal integración, que la enmienda pretende hacer arriesgadamente exhaustiva, sólo puede hacerse debidamente asegurando su adecuación a las circunstancias técnicas y normativas señaladas, cual procura hacer la LOFCS y no altera el Real Decreto-Ley 12/1995. Y ello, sin perjuicio de habilitar medidas excepcionales para facilitar o hacer mas viable o conveniente ese tránsito funcional (disposiciones transitorias primera, apartados 2 al 9, y segunda, LOFCS), pasando o permaneciendo los funcionarios afectados de los Cuerpos a extinguir en la situación estatutaria que les corresponda, a lo que no obsta que funcionalmente ocupen los puestos que correlatos a las categorías o escalas de nueva creación.

Por demás, congruentemente y contra lo entendido por el Grupo Parlamentario que enmienda, en este ámbito sí que puede tener importancia establecer cierto tipo de medida temporal al respecto, como de alguna manera hace el apartado 8 de la disposición transitoria primera, LOFCS y contiene la presente disposición transitoria segunda del Proyecto de Ley. Que, por

cierto, contradictoriamente no se enmienda y, por tanto, se deja tal cual con todas sus consecuencias.

Al respecto ha de indicarse que cabe constitucionalmente adoptar medidas de la índole de la comentada, máxime en la forma usada por el legislador estatal, aun cuando fuere con el matiz expresado sobre este particular en el Dictamen sobre el correspondiente Anteproyecto. Así, una cosa es facilitar la promoción interna y, con ella, el pase de funcionarios de una escala a otra compensando la carencia en su caso del título debido con la realización de determinados cursos y obtención de diplomas en el centro legalmente habilitado al efecto, que es correcto, y otra es entender que esos diplomas son equivalentes a los títulos académicos de los que se habla, que no lo es.

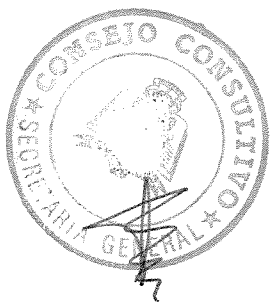


- En conexión con lo expuesto hasta aquí, en especial respecto a la operación financiera de carácter retributivo y de contención del gasto público efectuada por el Real Decreto-Ley 12/1995, es claro que bien puede el legislador autonómico arbitrar una medida parecida a tal operación. Pero sin que ello comporte una reestructuración administrativa, que resulta inadecuada y que, además, no es necesaria para alcanzar este propósito.

Es decir, aunque técnicamente pudiera serlo, no es constitucionalmente objetable, formal o materialmente, que la Ley autonómica disponga que los funcionarios de ciertas escalas, clasificadas administrativamente en los adecuados Grupos, cobren, sin dejar de pertenecer a aquellas y a éstos, el sueldo de Grupos superiores y que esto no suponga incremento del gasto o de las retribuciones globales de aquéllos mediante alteraciones a la baja de sus retribuciones

complementarias, incluso en su caso de las relativas a puestos de trabajo.

Sin embargo, aparte de que es contradictorio y erróneo, tras mencionar que lo ordenado en este tema es consecuencia de la reclasificación, no ya de los Grupos, sino de las escalas y categorías del personal, referirse a funcionarios como sorprendentemente aun incluidos en un Grupo ya eliminado, no es jurídicamente adecuado, al menos en cuanto supondría desconocer o quebrar el debido respeto a los principios constitucionales citados en el Fundamento II de este Dictamen, que se pretenda hacer la operación en cuestión considerando a los funcionarios efectivamente clasificados administrativa o estatutariamente en Grupos distintos a aquellos en los que han de estarlo legalmente.



- Finalmente, sobre la enmienda nº 65 se han de reproducir básicamente las mismas observaciones que las hechas a la enmienda nº 60. Añadiéndose tan sólo que la reclasificación a la que se refiere el Grupo Parlamentario Socialista Canario que la presenta, hecha por el Real Decreto-Ley 12/95, se insiste que sólo es limitada y a efectos presupuestarios o financieros, pero no administrativos, afectando a las retribuciones de ciertos funcionarios, pero no a su integración en escalas y grupos determinados con ese carácter orgánico y estatutario.

Además, aunque es mejor técnicamente el empleo del término cabo que el de oficial en la escala básica, sin embargo debe tenerse en cuenta que no necesariamente y sin posible alternativa han de ser equivalentes los empleos o categorías de suboficial y sargento, pese a que parezcan serlo para el legislador estatal.

CONCLUSIONES

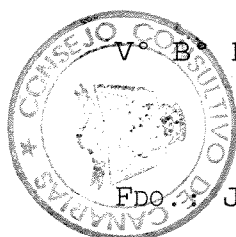
PRIMERA. Sin perjuicio de las matizaciones técnicas explicitadas al respecto, es conforme a Derecho la enmienda nº 60 presentada al Proyecto de Ley de referencia, según se razona en los Fundamentos II y III.

SEGUNDA. Por los motivos expuestos en los antedichos Fundamentos, no son jurídicamente adecuadas, en el sentido expresado en el segundo de aquéllos, las enmiendas nºs 64, 65 y 68 al mencionado Proyecto.

TERCERA. En todo caso, el legislador autonómico puede acordar una medida del tipo financiero y presupuestario, afectante a las retribuciones de los funcionarios de las Policías Locales, similar a la aprobada por el Estado para el Cuerpo Nacional de Policía.

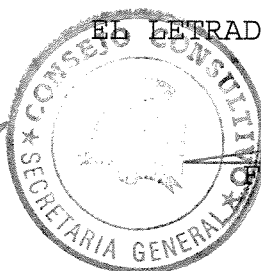
Este es nuestro Dictamen (DCC 36/1997, de 8 de abril, recaído en el EXP. 35/97 CP) que pronunciamos, emitimos y firmamos en el lugar y fecha indicados en el encabezado.

DILIGENCIA: PARA HACER CONSTAR QUE EL PRESENTE TEXTO ES COPIA DEL DICTAMEN APROBADO EN EL LUGAR Y FECHA INDICADOS EN EL ENCABEZADO Y CUYO ORIGINAL SE CONSERVA EN LOS ARCHIVOS A MI CARGO.



V.º B.º EL PRESIDENTE,

FDO.: JUAN MANUEL FERNÁNDEZ DEL TORCO ALONSO.



EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL,

FDO.: FERNANDO RÍOS RULL.



Consejo Consultivo de Canarias

VOTO PARTICULAR AL DICTAMEN 36/1997.

A) Una primera de índole formal, disintimos de la observación formulada a la documentación remitida por esa institución, habida cuenta, que su configuración ha tenido lugar dentro del ejercicio de la función propia del fedatario público, y que este esboza a través del estampillado con la formula de << es copia>>, elemento que resulta coincidente con el contenido de la dación de fe de la documentación obrante en las dependencias de su cargo, de la que él es el custor.

B) Disintimos del parecer mayoritario, en cuanto, a las observaciones formuladas a las enmiendas 64, y 65, por las razones que a continuación exponemos:

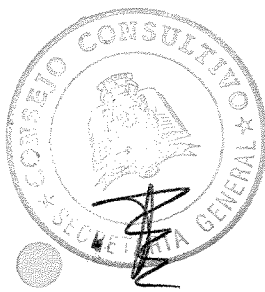
<<El art. 1.3 Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, LFP, determina cuáles de sus preceptos, por ser básicos, son de aplicación a los funcionarios de las Administraciones autonómicas y locales. Esos preceptos, entre los que se encuentra el art. 25 LFP, constituyen una regulación general que puede ser excepcionada, según su Disposición Adicional XVª y su Disposición Transitoria XIVª, por regulaciones especiales para funcionarios de los cuerpos docentes o de los cuerpos y fuerzas de seguridad.



La existencia de un régimen estatutario especial de los funcionarios de los cuerpos de seguridad distinto del general tiene su fundamento constitucional en el art. 104.2 CE (Auto del Tribunal Constitucional 66/1987, de 21 de enero).

El art. 104.2 CE se refiere a los cuerpos de seguridad en general, sin limitar Ley Orgánica que prevé a la regulación de los cuerpos de seguridad mencionados en el art. 104.1 CE. Esa referencia general está en relación con la previsión constitucional de los arts. 148.1.22ª y 149.1.29ª de otros cuerpos de seguridad distintos de los del art. 104.1 CE y sobre los cuales se ejercerán competencias autonómicas con el alcance que determine esa Ley Orgánica.

Ello explica que la D.T. XIVª LFP disponga:



a) Que la aplicación de la LFP a dichos cuerpos de seguridad se limitará a lo que de ella sea compatible con la legislación anterior específica de dichos cuerpos a la cual mantiene expresamente vigente.

b) Que esa aplicación es transitoria hasta la aprobación de la Ley Orgánica del art. 104.2 CE. De donde se sigue que el art. 25 LFP, de carácter básico, sería de aplicación a los funcionarios de las policías locales si no contradijera su regulación especial anterior a la LFP y hasta que se aprobara la Ley Orgánica prevista en los arts. 104.2, 148.1.22ª y 149.1.29ª CE.

Por la misma razón la Disposición Final IIIª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LRBRL) contemplaba un estatuto específico de los

funcionarios de la Policía Local conforme a la Ley Orgánica del art. 104.2 CE.

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, LOFCS, establece el régimen estatutario básico de la policía local (arts. 51 a 54 y, por remisión del art. 52.1, arts. 5 a 8 y 27 y 28) y las facultades que comprende la competencia autonómica sobre policías locales (art. 39).

De esta regulación de la LOFCS hay que destacar:

1°. Que sus preceptos relativos al régimen estatutario no dispone nada respecto a las categorías en que se clasifican los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local.


2°. Al contrario, esa es una cuestión que el art. 39,c) remite a la potestad normativa autonómica al disponer que corresponde a las Comunidades Autónomas determinar esas categorías y los distintos niveles educativos exigibles para cada una de ellas, sin más condicionamiento que en ningún caso el nivel académico pueda ser inferior a graduado escolar.

Hay que reparar en que la D.F. IIIª LRBRL preveía una regulación reglamentaria de un estatuto específico para la Policía Local de acuerdo con la Ley Orgánica del art. 104.2 CE.

La LOFCS, norma posterior a la cual la Constitución reserva la regulación del estatuto de las Policías Locales y la delimitación de las competencias autonómicas sobre ellas,



hace caso omiso de esa reserva de la D.F. IIIª LBRL a la potestad reglamentaria del Gobierno de la Nación para regular ese estatuto funcional y establece ella misma el régimen estatutario básico de la policía local remitiendo su desarrollo a la potestad normativa autonómica. De donde se sigue que ese desarrollo reglamentario estatal previsto en la D.F. IIIª LRBRL sólo sería directamente aplicable en aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran asumido competencia normativa sobre policías locales y en aquellas otras que, aun habiéndola asumido, no hubieran establecido una normativa propia o ésta presentare lagunas.

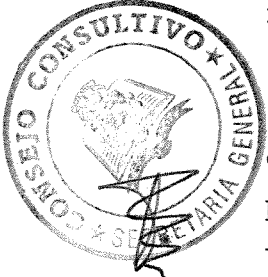


Con posterioridad el Texto Refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, TRRL (aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril), por un lado define a la Subescala de Funcionarios de Servicios Especiales como la integrada por funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica y **para cuyo ejercicio no se exija con carácter general la posesión de títulos académicos o profesionales determinados** e incluye en esa Subescala a la Policía Local (art. 172), que ejercerá sus funciones de acuerdo con la LOFCS (art. 173); y por otro lado establece una regulación transitoria de determinados aspectos estatutarios de la Policía Local (D.T. IVª).

Estos preceptos no tienen carácter formalmente básico según el apartado a) de la Disposición Final VIIª.1 TRRL; y es imposible calificarlos de materialmente básicos por su naturaleza en virtud de su apartado b) porque la STC 385/1993, de 23 de diciembre, declaró inconstitucional su inciso "conforme a su naturaleza", por lo que sólo los

preceptos del TRRL calificados formalmente de básicos por la legislación estatal pueden condicionar la potestad normativa autonómica. Esos preceptos del TRRL, por lo demás, no exigen niveles académicos para las categorías que contempla. Las normas estatutarias de su D.T. IVª sólo rigen en defecto de normativa autonómica.

Conforme al art. 34.1 del Estatuto de Autonomía (antes art. 30.1) en relación con el art. 148.1.22ª CE y el art. 39,c) LOFCS, la Comunidad Autónoma ostenta competencia normativa para establecer las categorías de los funcionarios de la Policía Local y las correspondientes exigencias de titulación académica sin más limitación que ésta no sea en ningún caso inferior a Graduado Escolar.



El art. 25 LFP, norma básica general en la materia, no es aplicable porque existe una norma básica especial y posterior, el art. 39,c) LOFCS, de aplicación preferente en virtud de la reserva que a dicha Ley Orgánica establecen los arts. 104.2 y 148.1.22ª CE. La normativa autonómica que se establezca en virtud del título competencial del art. 34.1 del Estatuto no está limitada por el art. 25 LFP.

II

El art. 11 del Real Decreto Ley 12/1995, de 28 de diciembre, sobre Medidas Urgentes en Materia Presupuestaria, Tributaria y Financiera (D-L 12/1995) **"a efectos retributivos y de fijación de los haberes reguladores para la determinación de los haberes pasivos"** pasó al grupo C del art. 25 LFP el personal del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil y de las Fuerzas Armadas que pertenecía al

grupo D; y al personal de dichos Cuerpos de Seguridad y Fuerzas Armadas que pertenecía al grupo C lo pasó al grupo B. Para que esa reclasificación no supusiera un incremento de gasto público ni modificación del cómputo anual de sus retribuciones totales, estableció que "el exceso que el sueldo del nuevo grupo tenga sobre el sueldo del grupo anterior, ambos referidos a 14 mensualidades, se deducirá de sus retribuciones complementarias, de forma que se perciban idénticas remuneraciones globales respecto a la situación anterior".

El art. 11 RDL 12/1995 lo que realizó fué una reclasificación de los grupos C y D en los grupos B y C respectivamente con el único fin de incrementar sus retribuciones básicas y así aumentar la base sobre la que se calculan los haberes pasivos correspondientes a situaciones como la jubilación o la incapacidad laboral transitoria.

El art. 11 RDL 12/1995 estableció para esos cuerpos una regulación especial en comparación con la general del art. 25 LFP, innovación normativa a la cual no se puede reprochar que carezca de fundamentación objetiva y razonable porque, como se ha expuesto, la Constitución contempla un estatuto especial para los funcionarios de los cuerpos de seguridad distintos del de los demás servidores públicos.

Obviamente, el RDL 12/1995 no extendió a los Cuerpos de Policía Local esa reclasificación, porque la decisión de realizarla o no es de competencia autonómica.

Las enmiendas que se dictaminan se dirigen a trasladar esa reclasificación a los Cuerpos de Policía Local de Canarias.

La enmienda n° 60 establece las escalas y empleos en que se estructurarán los Cuerpos de Policía Local. Esas escalas son las siguientes Escala superior, técnica o ejecutiva y básica. La primera la clasifica en el Grupo A, la segunda en el B y la tercera en el C y sus requisitos de titulación académica los establece por remisión a la legislación general autonómica sobre función pública -condicionada por el art. 25 LFP-; lo que implica que, conforme a la Disposición Adicional Iª de la Ley 2/1987, de 30 de marzo, de la Función Pública Canaria (LFPC), para acceder a la Escala Superior será necesario poseer titulación universitaria superior; para la Escala Técnica, titulación universitaria media; y para la Escala Básica, Bachiller superior o formación académica equivalente.

Esta propuesta de regulación de las Escalas y de los requisitos académicos para acceder a ella no vulnera los límites a la potestad normativa autonómica en materia de policías locales; por consiguiente es inobjetable.

La enmienda n° 64 introduce una Disposición transitoria dirigida a integrar *ope legis* a los actuales integrantes de los Cuerpos de Policía Local en las escalas y categorías que se pretenden establecer con la enmienda n° 60. Como la potestad normativa autonómica en esta materia sólo está limitada por el art. 39,c) LOFCS, esta reclasificación tampoco es objetable.



En relación de dependencia con la reclasificación que pretende la enmienda n° 64, la n° 65 introduce una Disposición Transitoria Quinta que persigue el mismo objetivo que el art. 11 RDL 12/1995, a saber, que la reclasificación *ope legis* de los actuales integrantes de los Cuerpos de Policía Local no suponga un incremento de las remuneraciones directas de ese personal, limitando sus efectos económicos a las retribuciones indirectas, dado el incremento de las remuneraciones básicas que son las utilizadas para el cálculo de los haberes pasivos.

Esta operación normativa también cae dentro del ámbito de decisión del legislador autonómico y, por ende, también es irreprochable jurídicamente.

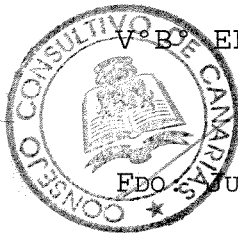
La enmienda n° 68 clasifica los empleos de suboficial y sargento en el grupo B y los de cabo y policía en el grupo C sin establecer limitaciones al incremento retributivo que supone dicha reclasificación.

Esta operación normativa, por las mismas razones expuestas en relación con las anteriores enmiendas, no vulnera el bloque de constitucionalidad que condiciona la potestad normativa autonómica en esta materia. Por ello, tampoco es reparable>>.

C) En consecuencia, no compartimos las conclusiones aprobadas, porque a nuestro entender << la regulación que se pretende establecer en el proyecto de ley no vulnera normativa de clase ni de rango alguno que condiciona la

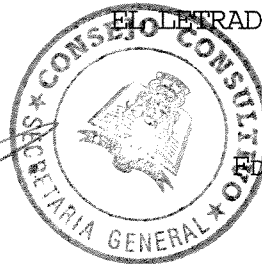
potestad normativa autonómica en materia de Policías locales>>.

DILIGENCIA: PARA HACER CONSTAR QUE EL PRESENTE TEXTO ES COPIA DEL VOTO PARTICULAR PRESENTADO POR EL EXCMO. SR. D. JUAN MANUEL FERNÁNDEZ DEL TORCO ALONSO AL DICTAMEN 36/1997 AL QUE SE ACOMPAÑA Y CUYO ORIGINAL SE CONSERVA EN LOS ARCHIVOS A MI CARGO.



V.º B.º EL PRESIDENTE,

EDO: JUAN MANUEL FERNÁNDEZ DEL TORCO ALONSO.



EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL

[Handwritten signature]

EDO: FERNANDO RÍOS RULL.