



Consejo Jurídico
de la Región de Murcia

ANTECEDENTES

Con la expresada comunicación del Consejero de Presidencia se recibió el expediente de elaboración del indicado anteproyecto de ley, de cuyo repaso se observó la falta de algunas actuaciones que se decían remitidas, razón por la que el Consejo Jurídico acordó en sesión del día 23 de febrero de 1998 solicitar al Consejero de Presidencia se completara el expediente con tales particulares, lo que se verificó por nueva comunicación del mismo Consejero que se registró de entrada el 11 de marzo de 1998, deduciéndose de unas y otras actuaciones el relato siguiente:

1º.- Señala el informe de la Dirección General de Administración Local que, por acuerdo de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, de fecha 18 de abril de 1996, se constituyó un grupo de trabajo para elaborar el borrador del anteproyecto, grupo en el que participaron representantes de la Federación de Municipios de Murcia, Sindicatos y Administración Regional y que, tras 18 reuniones celebradas en los años 1996 y 1997, ultimó su trabajo, y en trámite de audiencia del borrador logrado formularon alegaciones los Sindicatos y la Asociación de Jefes de Policía Local de la Región de Murcia, sin que ninguno de los Ayuntamientos de la Región realizara alegaciones o sugerencias pese a la remisión que de tal borrador hizo a los mismos la aludida Federación de Municipios.

2º.- Añade el propio Centro Directivo que en cumplimiento del artículo 15,a) de la vigente Ley 5/1998, de 11 de julio -de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia-, el anteproyecto fue informado favorablemente por la Comisión de Coordinación de las Policías Locales "en reunión celebrada el día 26 de noviembre", aunque más exactamente lo fue en la celebrada el 28 de noviembre de 1997, según consta en la certificación también aportada. Prosigue la indicada Dirección General en su informe con un pormenorizado detalles de la legislación aplicable, pasando a considerar las principales cuestiones de "la competencia en materia de Coordinación de las policías locales", "el régimen estatutario de los funcionarios", "estructura del anteproyecto", "contenido de la ley" y "representación sindical", para concluir constatando su informe favorable del anteproyecto, aunque consigna también algunas matizaciones sobre parte del articulado.

3º.- La Secretaría General de la Consejería de Presidencia emite también su informe con relación al anteproyecto y, tras considerar los aspecto que figuran como "antecedentes", "estructura y contenido", "observaciones de carácter general al articulado" y "procedimiento", sienta en las "conclusiones" su informe favorable con las observaciones que apunta, indicando se recabe y una al expediente la memoria económica, y señalando el cauce procedimental a seguir.

4º.- Con relación a tal memoria económica la misma Dirección General de Administración Local

expresa en informe, fechado el 23 de enero de 1998, que la aprobación y la aplicación de la normativa a que se refiere el anteproyecto no conlleva la generación de nuevas obligaciones económicas no previstas en los Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma para 1998, no siendo, precisa la redacción de dicha memoria económica conforme a la Disposición Adicional Primera de la Ley 12/1997, de 23 de diciembre, de Presupuestos Generales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia para 1998.

5º.- El anteproyecto en cuestión fue examinado en la reunión de la Comisión de Secretarios Generales celebrada el día 22 de enero de 1998, estimando que no existía inconveniente para que el asunto se elevara al Consejo de Gobierno.

El mismo día el Consejero de Presidencia suscribe propuesta de elevación del expediente al Consejo de Gobierno, a los efectos prevenidos en el artículo 22.3 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno.

6º.- En sesión del Consejo de Gobierno de 29 de enero de 1998 se adopta el acuerdo de estimar que no es necesario ni conveniente efectuar consultas ni recabar dictámenes e informes distintos de los ya obrantes en el expediente, y del preceptivo que ha de evacuar el Consejo Jurídico de la Región de Murcia, acuerdo que se cumplimenta por el Consejero de Presidencia con la solicitud de dictamen y remisión de actuaciones a este Consejo Jurídico.

7º.- Hasta aquí los antecedentes que resultan de las actuaciones remitidas. Sin embargo, no podemos menos de adicionar el relato con algo que es de público conocimiento y que tiene una marcada incidencia con el asunto que nos ocupa. Nos referimos a que en las Cortes, ahora mismo, se está debatiendo una propuesta de la Asamblea Regional para modificar el Estatuto de Autonomía con el fin de poder convenir con el Estado la adscripción de una unidad del Cuerpo Nacional de Policía para el ejercicio de las funciones consignadas en el art. 149.1.29 de la Constitución.

Los hechos relatados merecen las siguientes

II. CONSIDERACIONES

Primera: De carácter general

1.- El dictamen ha sido solicitado por órgano facultado para ello y con carácter preceptivo, a tenor de los artículos 11 y 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, de creación del Consejo Jurídico de la Región de Murcia.

2.- Refiriéndose la consulta a un anteproyecto de Ley por el que la Comunidad Autónoma ejercita la competencia de desarrollo legislativo que, en orden a "la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca la Ley Orgánica", le confiere el artículo 11.6 de su Estatuto de Autonomía, tal ejercicio ha de ser considerado "en el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca", conforme expresa el aludido precepto estatutario en el arranque de su redacción.

Como ha dicho el Tribunal Constitucional (STC 25/93), las leyes convergentes en la materia de policías locales son, de un lado la Ley de Bases de Régimen Local (LBRL), y de otro la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCS), constituyendo ambas el

bloque normativo a confrontar. Pero también el examen precisará repasar la conexión del anteproyecto con el restante ordenamiento con el que puede guardar coherencia, caso en que se encuentra la Ley regional 7/1983, de 7 de octubre, de Descentralización Territorial y Colaboración entre la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y las Entidades Locales, y la Ley regional 6/1988, de 25 de agosto, de Régimen Local de la Región de Murcia.

3.- La elaboración del anteproyecto se ha sujetado al artículo 22 de la Ley 50/1997, del Gobierno, conforme a la remisión procedimental que consigna el artículo 62.1 de la Ley regional 1/1988. Señala aquel precepto que el anteproyecto irá acompañado de la documentación que justifique "la necesidad u oportunidad del mismo", aspecto que se trató muy de pasada en la documentación inicialmente remitida, pese al principal propósito derogatorio que se perseguía respecto a la normativa vigente, constituida por la Ley regional 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de las Policías Locales. En la nueva "Exposición de Motivos" aportada como documentación complementaria, ya se expresa que la Ley 5/1988 "...fue innovadora, si bien no contenía todas las normas relativas al régimen estatutario, en el que ha de entenderse comprendida la normativa relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, las condiciones de promoción en la carrera administrativa..." y, tras detallar las intensas variaciones que el anteproyecto comporta respecto a la normativa en vigor, expresará también que "por razones sistemáticas, que faciliten su claridad y comprensión se ha abordado la redacción de un texto íntegro en vez de proceder a la modificación de la Ley anterior".

4.- El expediente y la documentación aportadas acreditan el largo itinerario y la amplia labor desarrollados para la confección del anteproyecto, desde su arranque el 18 de abril de 1996 por la Comisión de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia, con la participación de todos los sectores afectados y del modo que se relata en los Antecedentes que preceden. Tales actuaciones canalizadas a través de la expresada Comisión de Coordinación respondió a las exigencias de los artículos 13 al 15 de la vigente Ley regional 5/1988, en armonía con lo previsto en el art. 58 LBRL, por lo que puede establecerse que se dio cabal cumplimiento al constitucional derecho de participación ciudadana en los asuntos públicos (art. 23.1 CE) y al más concreto derecho de los Municipios a "intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses" /art. 2.1 LBRL), razones todas ellas para las que el Consejo de Gobierno ha podido estimar, como estimó por su acuerdo de 29 de enero de 1998, "que no es necesario ni conveniente efectuar consultas ni recabar dictámenes distintos de los ya obrantes en el expediente y del preceptivo que ha de evacuar el Consejo Jurídico de la Región de Murcia".

5.- El anteproyecto de ley que se examina, pese a consignar la "coordinación" como rótulo de la misma, comprende en su articulado otras técnicas distintas, tales como la "colaboración" (arts.7.2, 9.2 y 24.2) y la "sustitución" /art. 22.2 y D. Final 3ª). Tal variedad temática aconsejaría sustituir la denominación actual del anteproyecto por otra más acorde con su vario contenido, y no circunscrito a la sola mención de una de las técnicas empleadas, sugerencia también recogida en el informe de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia.

La composición y diseño del anteproyecto impone examinar las líneas maestras de tales técnicas a partir de lo que establece la legislación básica.

Segunda: La técnica de colaboración

1.- Señala la LBRL que la colaboración, tanto en servicios locales como en asuntos de interés común, se desarrollará con carácter voluntario mediante consorcios y convenios (art. 57), o a través de los órganos, deliberantes o consultivos, de colaboración creados por la Ley (art. 58).

Añade la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común que las Administraciones Públicas deberán prestar en el ámbito propio "la cooperación y la asistencia activas que las otras Administraciones recaben para el eficaz ejercicio de sus competencias" (art. 4.1.A), indicando también que podrán celebrar convenios de colaboración entre sí "en el ámbito de sus respectivas competencias", debiendo especificar los instrumentos en que se formalicen "la capacidad jurídica con la que actúa cada una de las partes" (art. 6).

En nuestro concreto ámbito regional la Ley 7/1983 expresa que la Comunidad Autónoma podrá, previa conformidad con las Corporaciones interesadas, utilizar los órganos y medios propios de los Entes locales "para la prestación de los servicios de la Comunidad Autónoma" (art. 4.2). Y la Ley 6/1988 refiere, por último que ambas Administraciones habrán de prestarse, de manera recíproca, la cooperación y asistencia activa que pudieran precisar "coyunturalmente" para el eficaz cumplimiento de sus tareas (art. 79).

Es claro que la "cooperación y asistencia activa" a que eluden los expresados preceptos afecta a la eficacia, de ahí que opere con carácter coyuntural y pueda recabarse directamente. En cambio la colaboración exige siempre previo convenio y sitúa a las partes en el ejercicio de sus propias competencias.

2.- Sentado lo anterior, el artículo 7.2 del anteproyecto de la ley presenta graves reparos, tanto por apoyarse en el artículo 47 de la LOFS, como por el repertorio de funciones que posibilita convenir con los Ayuntamientos.

No se puede apoyar en el artículo 47 de la LOFCS porque tal precepto, al remitirse al artículo 37.2 de igual Ley, está haciendo concreta referencia a Comunidades Autónomas que, teniendo previsto en sus Estatutos la potestad de crear Cuerpos de Policía, no hayan hecho uso de tal facultad. Por eso el artículo 47 permitirá a tales Comunidades Autónomas el que puedan solicitar al Estado la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

Y no puede prever la posibilidad de convenir con los Ayuntamientos el ejercicio de las funciones que indica (velar por el cumplimiento de normativa autonómica; vigilancia y protección de personal, edificios e instalaciones; inspección de actividades sometidas a la disciplina autonómica, y usara la coacción para la ejecución forzosa de actos I disposiciones autonómicas), porque ello es tanto como proclamar que se tiene tales competencias cuando no es así, siendo esas mismas funciones precisamente las que la LOFCS instala como propias (art. 38.1) de las Comunidades Autónomas a que se refiere el artículo 37.1 (con Estatutos que prevén la creación de Cuerpos de Policía).

Por ello no está traído el ejemplo de la Comunidad Autónoma de Andalucía, al que alude el informe de la Dirección General de Administración Local con cita de la STC 81/93, ya que aquella Comunidad, a diferencia de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, sí tiene en su Estatuto (art. 14.1) la competencia para creación de tales Cuerpos.

Reafirma nuestra postura de rechazo la circunstancia mencionada en el Antecedente 7º, ya que

la Asamblea Regional pretende la modificación del Estatuto agregando a la asumida competencia de coordinación de Policías Locales (art. 148.1,22 CE), la nueva de creación de policía propia (art. 149.1.29 CE), aunque sirviéndose para el ejercicio de sus funciones de la adscripción de Policía Nacional y de acuerdo con el art. 47 LOFCS, que entonces sí sería de aplicación.

3.- El artículo 9.2 del anteproyecto prevé que los Ayuntamientos podrán convenir entre ellos, que miembros de las Policías Locales de otros Municipios, puedan actuar en sus términos municipales del modo y forma que allí se consigna. Tal prevención es conforme a la jurisprudencia constitucional y no vulnera el principio de actuación territorial de dichos Cuerpos establecido por el art. 51.3 de la LOFCS.

4.- El artículo 24.2 del citado anteproyecto prevé que los Ayuntamientos podrán encomendar a la Comunidad Autónoma de la realización de las pruebas de acceso a los Cuerpos de la Policía Local. Tampoco se aprecia dificultad alguna en dicha previsión.

Tercera. La técnica de coordinación

1.- La misma LBRL establece que procederá la coordinación de las competencias de ñas entidades locales con las de las restantes Administraciones Públicas cuando "las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio en las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de las éstas" (art.10.2). En los expresados supuestos, para el caso que la coherencia de la actuación de las Administraciones Públicas no pueda alcanzarse por vía de cooperación o ésta resultara manifiestamente inadecuada por razón de las características de la tarea pública de que se trate, las Leyes de las Comunidades Autónomas, reguladoras de los distintos sectores de la acción pública, podrán atribuir al Consejo de Gobierno la facultad de coordinar la actividad de la Administración local en el ejercicio de sus competencias, realizándose la coordinación mediante la definición concreta, planificada y priorizada de la acción pública en la materia de que se trate, debiendo, en todo caso, la Ley precisar, con el suficiente detalle, las condiciones y límites de la coordinación así como las modalidades de control que se reserve la Asamblea legislativa (art.59).

2.- En la concreta materia de las Policías Locales corresponde a las Comunidades Autónomas coordinar la actuación de tales Cuerpos en el ámbito territorial de aquéllas, mediante el ejercicio de las funciones indicadas en el artículo 39 de la LOFCS, funciones que no constituyen un elenco cerrado sino comprensivo de otras manifestaciones del principio de colaboración que preside las relaciones entre cualesquiera Administraciones territoriales y, por ello, el anteproyecto, tras indicar en su artículo 13 como funciones no solo las concretamente consignadas en el expresado artículo de la LOFCS, sino también las relativas al asesoramiento e información recíprocos.

La Comisión de Coordinación de Policías Locales, -art. 15 a18 del anteproyecto-, prosigue configurada como órgano consultivo, aunque aumenta la participación prevista por la Ley 5/1988, siendo de destacar el esfuerzo que la consecución de los textos ha comportado en el seno de su elaboración, modificándose también parcialmente las normas de funcionamiento de dicha Comisión.

Los artículos 11 y 12 establecen y propician -en materia de uniformidad y armamento- la homogeneización de los distintos Cuerpos de las Policías Locales, a la vez que habilitan al ejecutivo para el pertinente desarrollo reglamentario.

Y en orden a la selección, formación, promoción y movilidad los artículos 24 a 30 fijan los criterios oportunos determinando los niveles educativos exigibles, previendo la posibilidad de que la Comunidad Autónoma realice de forma conjunta las pruebas de acceso y estableciendo como requisitos la superación de pruebas y un curso selectivo de formación impartido por la Escuela de Policías Locales de la Región de Murcia; en orden a convocatorias éstas se adecuarán a las bases que fije reglamentariamente la Administración regional, así como respecto a Tribunales; el régimen de ingreso en la policía Local, la formación interna y la movilidad tienen el correspondiente tratamiento, así como la Escuela de Policía Local de la Región de Murcia y las Escuelas Municipales de Policía.

3.- Cabe sentar que las actividades coordinadas encajan dentro del ámbito en que la LOFCS permite la coordinación, ya descendiendo a concretos supuestos de regulación o habilitando al ejecutivo para su implantación reglamentaria, y podrían merecer la calificación de normas-marco a la que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales que aprueben los respectivos municipios.

Pero ha de señalarse, que, por consistir la coordinación en una técnica de imposición, como indica la STC 33/93, mediante la cual la Comunidad Autónoma en posición de supremacía y por vía legal incide en el ejercicio de competencias propias de las Corporaciones Locales, ello habrán de hacerse con el consiguiente grado de detalle, de modo que queden especificadas las condiciones y los límites de la coordinación, consignando también las modalidades de control que se reserva la Asamblea Regional, como al efecto dispone el artículo 82.3 de nuestra Ley 6/1998, en armonía con el artículo 59 LBRL.

Las diversas remisiones (hasta 13 hemos contado: arts. 12.2; 14.1; 21.2; 22.2; 25.1; 25.6; 28.1; 32; 35.2; 44; DF 1ª, 2ª y 3ª.3) que el anteproyecto de la ley hace al ejecutivo habilitándolo para que, por vía reglamentaria, perfile y complete la regulación de los supuestos objeto de coordinación, impiden conocer ya tales concretas limitaciones, e imposibilitan también sugerir o proponer las medidas de control que se reserve la Asamblea Regional, de las que nada expresa el anteproyecto pese al imperativo utilizado por los preceptos.

Cuarta : La técnica de sustitución

1.- El artículo 22.1 del anteproyecto impone como obligación a los Municipios que cuenten con Cuerpos de policía Local, la de aprobar su Reglamento de Organización y Funcionamiento para dichos Cuerpos "ajustándose a lo establecido en esta Ley y en los Reglamentos que la desarrollen", añadiendo el párrafo 2 de dicho artículo que el Consejo de Gobierno aprobará un Reglamento-tipo que regirá con carácter general en los Municipios que no hayan aprobado el suyo propio. A su vez, la Disposición Final Tercera, en su apartado 3, volverá a repetir lo mismo, siendo evidente que sobra uno de los dos preceptos; pero, incluso para el que de ambos subsista, cabe hacer reparos en la medida en que, confundándose como actividad coordinada, lo que se introduce es una verdadera sustitución competencial que tampoco se ejercita conforme al ordenamiento.

2.- Señala la LBRL que cuando la entidad local incumpliera las obligaciones impuesta directamente por la Ley, de forma tal que afecte al ejercicio de competencias de la Comunidad Autónoma y cuya cobertura económica esté garantizada, se requerirá de cumplimiento a aquélla, y si el incumplimiento persistiera "se procederá a adoptar las medidas necesarias para el cumplimiento de la obligación a costa y en sustitución de la entidad local" (art. 60), precepto que se corresponde con el artículo 87 de la Ley regional 6/1988.

De incumplir un Municipio que cuente con Cuerpo de Policía Local su obligación de reglamentarlo conforme a las normas producidas por vía de coordinación, es claro que se da el presupuesto de arranque indicado para la sustitución competencial; pero en la medida que el anteproyecto no ha completado el resto de presupuestos exigibles -previo requerimiento y cobertura económica- no puede tampoco obtener el resultado apetecido de la sustitución competencial.

3.- Pese a que el artículo 39 LOFCS pueda no estimarse como un "numerus clausus" en cuanto al conjunto de funciones de coordinación que consigna, no es dable deducir que comprenda también la función de dicha sustitución cuando la potestad reglamentaria municipal en la materia viene concretamente invocada en el art. 52.1 LOFCS (".... y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos"), y cuando el propio art. 39 LOFCS atribuye a las Comunidades Autónomas como facultad de coordinación el "establecimiento de normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales".

Quinta: Sobre la estructura policial y el régimen estatutario.

1.-Conforme a la LOFCS, en materia de Policías Locales "todas las facultades de las Comunidades Autónomas concernientes a estos Cuerpos son las de coordinación (art. 39), de legislación relativa a su creación o régimen estatutario (arts. 51.1 y 52.1) o de requerimiento de colaboración (art. 53.1.H), tal como indica la Jurisprudencia Constitucional (STC 50 y 51/93. FJ 3). Con dicha enumeración se concretan las "demás facultades" que, junto a la de coordinación, se alude en los arts. 148.1.22 CE, y 11.6 de nuestro Estatuto, como competencia asumida en la materia por la Comunidad Autónoma.

2.- En el orden estructural de los Cuerpos de las Policías Locales y en su régimen estatutario es donde el anteproyecto presenta las mayores innovaciones respecto a la ley regional que pretende sustituir. Así, de un lado por vía de ejemplo, configura tres nuevas escalas y categorías, frente a las dos escalas del esquema actual, y establece la integración en la nueva estructura. De otro, y con relación al régimen estatutario, faculta al Consejo de Gobierno para que reglamentariamente determine los intervalos de niveles de complemento de destino y los criterios para la determinación del complemento específico; establece la edad de jubilación y prevé el pase a la segunda actividad, así como un régimen de distinciones y recompensas, a la vez que configura, con gran detalle, el régimen disciplinario, particular este que merece los siguientes comentarios.

3.- En el orden disciplinario el anteproyecto pormenoriza los supuestos de faltas muy graves, graves y leves (arts. 38, 39 y 40), en adecuación al principio de legalidad que reclama el tratamiento de las infracciones administrativas /art. 25.1 CE), pero no consigue el buen cumplimiento de las exigencias de claridad y precisión que también resulta predicable de los

normas coordinadoras (STC 182/88), en algunos de los supuestos que contempla. Es el caso, por ejemplo, del abuso de atribuciones tal como se contempla en los arts. 38.3 (muy grave) y los arts. 39.2 y 5 (grave); o los supuestos de exhibición de los documentos de identificación profesional o el arma reglamentaria sin causa justificada, calificada de grave (art. 39.11) y como leve (art. 40.10), sin que se aprecien matices que realmente los diferencien, con riesgo de la seguridad jurídica.

Asimismo, el artículo 43 relativo a la graduación de las sanciones no es coherente con la alusión a la "gravedad de las faltas disciplinarias" que seguidamente hace el mismo precepto.

En virtud de lo expuesto el Consejo Jurídico emite las siguientes

III. CONCLUSIONES

PRIMERA.- La denominación del anteproyecto examinado, en cuanto a su contenido no es sólo de normativa de coordinación, demanda una rotulación de mayor amplitud que la concretamente utilizada.

SEGUNDA.- No teniendo la Comunidad Autónoma de Murcia la competencia de creación de su propio Cuerpo de Policía, carece de facultades para ejercitar las funciones que como propias de las Policías Autonómicas señala el artículo 38.1 de la LOFCS, lo que le impide poder convenir con los Municipios de la Región la colaboración para dicho ejercicio, debiendo reputarse el artículo 7.2 del anteproyecto, en el presente momento, como extralimitación del Estatuto de Autonomía murciano y contravención del artículo 149.1.29 de la Constitución, en tanto no se asuman las competencias de dicho ámbito.

TERCERA.- Tanto el artículo 22.2 como la Disposición Final Tercera, párrafo 3, del anteproyecto, aparte de formular una innecesaria duplicación normativa, constituyen un supuesto de sustitución de la competencia de los Municipios, que al no venir contemplada en los términos impuestos por la legislación básica, en su redacción actual atentan al principio de autonomía municipal.

CUARTA.- La abundancia de remisiones que el anteproyecto hace al ejecutivo para desarrollo reglamentario suplanta en exceso la facultad de introducir en la propia ley coordinadora el concreto establecimiento de normas-marco (como sí se hace en muchos aspectos), y dificulta la elaboración y constatación de las preceptivas modalidades de control que haya de reservarse a la Asamblea Regional, de las que nada expresa el anteproyecto examinado.

QUINTA.- En materia de régimen disciplinario el anteproyecto debería perfilar la redacción de algunos de los preceptos que consigna, en aras de la claridad y precisión normativa a tenor de lo expuesto en la Consideración Quinta.

No obstante, V.V.E.E. resolverán