



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Señores Consejeros:

Gómez Fayrén, Presidente.  
García Canales.  
Martínez Ripoll.  
Gálvez Muñoz.

Letrado-Secretario General:  
Contreras Ortiz.

Dictamen nº 260/2018

El Consejo Jurídico de la Región de Murcia, en sesión celebrada el día 8 de octubre de 2018, con la asistencia de los señores que al margen se expresa, ha examinado el expediente remitido en petición de consulta por la Ilma. Sra. Secretaria General de la Consejería de Presidencia (por delegación del Excmo. Sr. Consejero), mediante oficio registrado el día 7 de junio de 2018, sobre Anteproyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia (expte. 152/18), aprobando el siguiente Dictamen.

### ANTECEDENTES

**PRIMERO.-** Con fecha 21 de octubre de 2014, el Director General de Seguridad Ciudadana y Emergencias remite a la Vicesecretaría de la Consejería de Presidencia y Empleo el Borrador de Anteproyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia, al objeto de que se emita informe jurídico sobre el mismo (folios 1 a 60 expte.).

**SEGUNDO.-** Con fecha 3 de noviembre de 2014 se emite informe por el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia y Empleo (folios 61 a 81 expte.) en el que se realiza una corrección de errores de puntuación, de redacción y de directrices de técnica normativa, así como observaciones específicas al articulado.

**TERCERO.-** Con fecha 1 de diciembre de 2014 se emiten los siguientes informes:

1º. Informe de impacto por razón de género en el que se concluye que en la norma que se proyecta dicho impacto es nulo (folios 147 y 148 expte.).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

2º. Memoria del Anteproyecto de Ley en el que se indica el contenido de los títulos y capítulos de la misma, se concluye que dicha norma responde a los principios de proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia y se indican cuáles son los siguientes trámites a seguir (folios 149 a 160 expte.).

3º. Informe justificativo de la necesidad y oportunidad de la norma, transcurridos más de 15 años desde la entrada en vigor de la vigente Ley de Coordinación de las policías locales de la Región de Murcia, siendo necesario modernizar y actualizar su texto a la vista de las normas posteriores que han modificado su contenido, como la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (folios 161 a 163 expte.).

4º.- Informe por el que se aceptan algunas de las observaciones realizadas por el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia y Empleo, incorporándose al texto del Borrador de Anteproyecto, y se justifica el por qué no se aceptan otras (folios 164 a 171 expte.).

**CUARTO.-** Con fecha 2 de diciembre de 2014, el Director General de Seguridad Ciudadana y Emergencias eleva al Consejero de Presidencia y Empleo propuesta para la toma de conocimiento del expediente y para la continuación por parte de la Consejería del procedimiento de elaboración del Anteproyecto, con indicación de los trámites a seguir (folios 229 a 231 expte.).

Propuesta que, informada favorablemente por el Servicio Jurídico de la Consejería de Presidencia y Empleo (folios 232 a 237 expte.), es igualmente informada favorablemente por la Comisión de Secretarios Generales en su sesión de 3 de diciembre de 2014 (folio 238 expte.); elevándose por el Consejero de Presidencia y Empleo la misma con fecha 4 de diciembre de 2014 (folios 239 a 241 expte.) al Consejo de Gobierno, quién adopta Acuerdo favorable en su sesión de 5 de diciembre de 2014 (folios 242 y 243 expte.).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**QUINTO.-** Con fecha 11 de diciembre de 2014 se elabora la Memoria Económica (folios 244 a 248 expte.), en la que se considera que el gasto en el que podría incurrir la Comunidad Autónoma con la entrada en vigor de la Ley asciende a “algo más” de 300 euros por los costes de fabricación del documento de acreditación profesional, mientras que para los Ayuntamientos sí tendrá una mayor incidencia económica, pues algunos vendrán obligados a crear el Cuerpo de Policía Local y a crear puestos de “segunda actividad”.

**SEXTO.-** Siguiendo las indicaciones del Consejo de Gobierno, se ha formulado consulta a los siguientes órganos y entidades: la Secretaría de Estado de Seguridad, la Asociación Murciana de Jefes y Directivos de la Policía Local, la Asociación de Jefes de la Policía Local de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, la Federación de Municipios de la Región de Murcia, la Unión Sindical Obrera de la Región de Murcia (USO), la Unión General de Trabajadores Región de Murcia (UGT), Comisiones Obreras Región de Murcia (CCOO), a todos los Ayuntamientos de la Región, a todas las Consejerías de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, a la Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios y a la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos (folios 251 a 322 expte.).

Igualmente se solicita informe preceptivo de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia y al Consejo Regional de Cooperación Local, el cual, en su sesión de 5 de febrero de 2015, adopta Acuerdo favorable al Anteproyecto de Ley que nos ocupa (folios 326 a 339 expte.).

Presentaron alegaciones: el Ayuntamiento de Campos del Río, el Ayuntamiento de La Unión, el Ayuntamiento de Blanca, el Ayuntamiento de Mula, el Ayuntamiento de Cehegín, el Ayuntamiento de Ricote, el Ayuntamiento de Murcia, el Ayuntamiento de Lorca, el Ayuntamiento de Molina de Segura, el Ayuntamiento de Ulea, el Ayuntamiento de Fuente Álamo, el Ayuntamiento de Torre Pacheco, la Asociación de Jefes de la Policía Local de la Región de Murcia, la Asociación Murciana de Jefes y Directivos de la Policía Local, la Consejería de Agricultura y Agua, la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Dirección General de la Función Pública y Calidad de los Servicios, la Secretaría de Estado de Seguridad, el Ministerio de Defensa, CSI-F, el Sindicato de Policías y Bomberos (SPPLB), alegaciones conjuntas de los sindicatos UGT, FSP, CCOO, USO, Sindicato de Empleados Públicos (SIME), CSI-F y SPPLB, y el Sindicato de Policía Local Región de Murcia (folios 341 a 572 expte.).

**SÉPTIMO.-** Con fecha 6 de marzo de 2015 se emite informe por el Jefe de Servicio de Coordinación de Policías Locales, de la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias de la Consejería de Presidencia y Empleo, valorando las alegaciones formuladas conjuntamente por las organizaciones sindicales anteriormente referidas (folios 573 a 618 expte.).

Con fecha 26 de marzo de 2016 el Jefe de Servicio referido emite informe valorando las alegaciones de las Asociaciones de Jefes de Policía Local citadas anteriormente (folios 619 a 644 expte.).

Con fecha 9 de abril de 2015 emite finalmente informe sobre el resto de alegaciones formuladas (folios 649 a 691 expte.), redactándose nuevo Borrador de Anteproyecto de Ley con las observaciones aceptadas (folios 693 a 758 expte.).

**OCTAVO.-** En los meses de febrero y marzo de 2016 se otorga un segundo trámite de consulta a todos los Ayuntamientos de la Región (folios 759 a 785 expte.), habiendo formulado alegaciones los Ayuntamientos de Lorca, Molina de Segura, Cehegín y Murcia (folios 786 a 806 expte.).

**NOVENO.-** Con fecha 30 de marzo de 2016 se elabora informe por el Servicio de Coordinación de Policías Locales, tantas veces referido, valorando las alegaciones formuladas por los Ayuntamientos en esta segunda consulta (folios 807 a 827 expte.). Con las observaciones aceptadas se elabora, el 31 de marzo de 2006, nuevo Borrador de Anteproyecto (folios 828 a 892 expte.).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**DÉCIMO.-** Con fecha 23 de junio de 2016 se emite por la Comisión de Coordinación de las Policías Locales informe favorable al Borrador de Anteproyecto (folios 893 a 905 expte.); elaborándose, con fecha 29 de junio de 2016, nuevo Borrador con las observaciones realizadas (folios 906 a 970 expte.).

**UNDÉCIMO.-** Con fecha 21 de junio y 20 de octubre de 2016 se formulan alegaciones por la Federación de Municipios de la Región de Murcia (folios 971 a 974 expte.), incorporándose sus observaciones a un nuevo Borrador de 21 de octubre de 2016 (folios 906 a 1040 expte.).

**DUODÉCIMO.-** En su sesión de fecha 24 de octubre de 2016 el Consejo Regional de Cooperación Local emite informe favorable al Anteproyecto de Ley (folio 1042 expte.).

**DECIMOTERCERO.-** Con fecha 24 de octubre de 2016 emite informe la Dirección General de Administración Local, a los efectos de salvaguarda del principio de autonomía local, considerando que ciertas cuestiones reguladas en el Anteproyecto pueden vulnerar dicho principio reconocido constitucionalmente (folios 1043 a 1052 expte.).

**DECIMOCUARTO.-** Con fecha 23 de noviembre de 2016 se emite informe de valoración de las observaciones realizadas por la Dirección General de Administración Local (folios 1053 a 1064 expte.).

**DECIMOQUINTO.-** Con fecha 17 de enero de 2017 se elabora una nueva Memoria del Anteproyecto de Ley (folios 1065 a 1093 expte.) en la que se realiza ya una valoración concreta del coste económico que la entrada en vigor de la Ley supondrá a los Ayuntamientos de la región, por la necesidad de algunos de éstos de crear el Cuerpo de Policía Local y de equiparar el nivel mínimo del puesto de trabajo de Agente. Además, se explica que finalmente, tras el primer trámite de consultas y como consecuencia de las peticiones de los Sindicatos, se optó por crear un grupo de trabajo para negociar el texto con éstos, sometiéndose el nuevo texto surgido de la negociación a un segundo trámite de consultas.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

**DECIMOSEXTO.-** Con fecha 20 de enero de 2017 se elabora nuevo Informe Justificativo de la Necesidad y Oportunidad de aprobación del Anteproyecto de Ley (folios 1094 a 1096 expte.) coincidente con el inicial, al igual que ocurre con el nuevo Informe de Impacto por Razón de Género de fecha 25 de enero de 2017 (folios 1097 y 1098 expte.).

**DECIMOCTAVO.-** Con fecha 7 de febrero de 2017 se realiza un nuevo Estudio Económico del Anteproyecto de Ley, concretando que el coste que supondrá a la Comunidad Autónoma la entrada en vigor de la Ley se cifra en 51.075 euros por la adquisición del documento de acreditación profesional y de la cartera porta placa y porta carné (folios 1101 a 1105 expte.).

**DECIMONOVENO.-** Mediante Comunicación Interior de fecha 14 de febrero de 2017 (folio 1108 expte.), la Secretaría General de la Consejería de Presidencia solicita a la Dirección General de Seguridad Ciudadana y Emergencias que le sea remitido nuevamente determinada documentación que, debidamente cumplimentada, consta a los folios 1109 a 1282 expte.).

**VIGÉSIMO.-** Con fecha 3 de julio de 2017 emite informe el Servicio Jurídico de la Secretaría General de la Consejería de Presidencia (folios 1284 a 1297 expte.), en el que asume las valoraciones jurídicas efectuadas por el Jefe de Servicio de Coordinación de Policías Locales a lo largo del expediente.

**VIGÉSIMO PRIMERO.-** Con fecha 5 de marzo de 2018 se emite Dictamen por el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia (CES) (folios 1301 a 1370 expte.), en el que considera que, en aplicación de la doctrina constitucional se deberían suprimir del Anteproyecto de Ley aquellos preceptos, reseñados en el Dictamen, que incorporan el contenido de la regulación establecida en la normativa estatal en aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma carece de competencias normativas.

**VIGÉSIMO SEGUNDO.-** Con fecha 8 de mayo de 2018 se emite informe por el Jefe de Servicio de Coordinación de Policías Locales

Firmante: CONTRERAS ORTIZ, MANUEL MARIA  
D. 10.2018.11.13.06 Firmante: GÓMEZ FAYRE, ANTONIO

Esta es una copia notífica imprimible de un documento administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c de la Ley 7/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.com.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 544b70c4-aa04-051b-2735-14608238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

valorando el Dictamen del CES (folios 1374 a 1414 expte.); elaborándose con las observaciones aceptadas un último Borrador del Anteproyecto de Ley de 14 de mayo de 2018 (folios 1415 a 1478 expte.).

**VIGÉSIMO TERCERO.-** Finalmente, con fecha 16 de mayo de 2018 se elabora nueva Memoria en la que se recogen las observaciones esenciales realizadas por todos los intervinientes hasta ese momento y la respuesta que se ha dado a las mismas (folios 1469 a 1517 expte.).

Una vez incorporados el índice y el extracto de Secretaría, con fecha 7 de junio de 2018 ha sido remitido a este Consejo Jurídico en solicitud de Dictamen preceptivo.

A la vista de los referidos antecedentes procede realizar las siguientes

### CONSIDERACIONES

#### PRIMERA.- Carácter del Dictamen.

El presente Dictamen se emite con carácter preceptivo, al versar sobre un Anteproyecto de Ley regional, de conformidad con lo previsto en el artículo 12.2 de la Ley 2/1997, de 19 de mayo, del Consejo Jurídico de la Región de Murcia (LCJ).

#### SEGUNDA.- Procedimiento de elaboración.

Se inició, como consta en antecedentes, el 21 de octubre de 2014 y, en el marco de lo dispuesto por el artículo 46 de la Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno (Ley 6/2004), pueden considerarse atendidas las exigencias mínimas de índole procedimental que deben seguirse para preparar, con las necesarias garantías, un texto normativo como el ahora examinado. Constan en el expediente -y así se recoge en los antecedentes- las sucesivas versiones del Anteproyecto sometido a consulta y la preceptiva memoria que lo





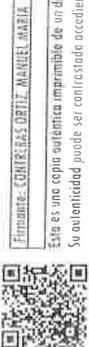
Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

acompaña, así como los informes de los distintos órganos y dependencias administrativas que han intervenido en su elaboración. Y ello a pesar de que inicialmente la premura en la cumplimentación de los trámites generó un efecto contrario al pretendido al solaparse algunos de aquellos, lo que obligó a su repetición ordenada posterior, lo que derivó en el lógico retraso, si bien permitió adecuar el procedimiento de elaboración del Anteproyecto a lo establecido en la normativa reguladora.

El Consejo Jurídico valora de forma muy positiva la actuación de la Dirección General promotora de la iniciativa normativa y, en particular, del Servicio de Coordinación de Policías Locales en su labor de exposición y justificación de las alternativas normativas plasmadas en el Anteproyecto y en el análisis de las alegaciones y sugerencias vertidas durante el complejo y extenso procedimiento de elaboración de la futura Ley.

Es destacable, asimismo, al amplio proceso participativo llevado a efecto durante el procedimiento, que ha permitido formular alegaciones y sugerencias a la Administración General del Estado y a las distintas Corporaciones Locales de la Región, tanto de forma individual como colectiva a través de la Federación de Municipios de la Región de Murcia. Del mismo modo, dicha intervención en la gestación del Anteproyecto se ha hecho extensiva a los integrantes de los Cuerpos de Policía Local y resto de funcionarios municipales a través de los sindicatos y asociaciones profesionales que los representan, si bien su participación no se ha canalizado a través de las Mesas u órganos institucionales de negociación legalmente establecidos, lo que no obsta para considerar que el texto ha sido ampliamente debatido con las organizaciones sindicales.

No obstante la positiva valoración general acerca del procedimiento de elaboración, ha de advertirse, que, aun cuando la memoria económica que acompaña al Anteproyecto afirma que su entrada en vigor generará para la Administración regional determinadas obligaciones económicas no previstas, no consta que se haya evacuado el informe de la Dirección General de Presupuestos y Fondos Europeos que exige la Disposición adicional primera del Texto Refundido de la Ley de Hacienda de la Región de Murcia, aprobado por Decreto Legislativo 1/1999, de 2 de diciembre





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

(TRLH), lo que habrá de subsanarse antes de la elevación del Anteproyecto al Consejo de Gobierno para su aprobación como Proyecto de Ley.

### TERCERA.- Estructura del Anteproyecto y marco competencial.

I. El Anteproyecto consta de una Exposición de Motivos, ochenta y seis artículos, dos disposiciones adicionales, seis transitorias, una derogatoria y cuatro finales.

El articulado se estructura en los siguientes títulos y capítulos:

Título Preliminar. Disposiciones generales.

Título I. De las funciones y órganos de coordinación y del Registro de Policías Locales.

Cap. I. De las funciones de coordinación.

Cap. II. De los órganos de coordinación.

Cap. III. Del Registro de Policías Locales.

Título II. De los Cuerpos de Policía Local.

Cap. I. Creación, naturaleza y ámbito de actuación.

Cap. II. Principios y funciones.

Cap. III. Uniformidad, acreditación y medios técnicos.

Cap. IV. Estructura y organización.

Título III. Selección, provisión de puestos y formación.

Cap. I. Normas generales.

Cap. II. Selección y provisión de puestos.

Secc. Primera. De la selección.

Secc. Segunda. De la provisión de puestos.

Cap. III. De la movilidad.

Cap. IV. La permuta.

Cap. V. Formación.

Título VI. Régimen estatutario.

Cap. I. Derechos.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Cap. II. Deberes.

Cap. III. Situaciones administrativas.

Título V. Régimen disciplinario.

Título VI. Auxiliares de policía.

II. Escenario normativo.

El artículo 149.1.29<sup>a</sup> de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica” y el artículo 148.1.22<sup>a</sup> permite asumir estatutariamente a las comunidades autónomas “la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

Esta competencia ha sido asumida por la Comunidad Autónoma como exclusiva, en virtud de lo establecido por el artículo 10.Uno,21 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (EAMU), que incluye entre las competencias autonómicas la de “vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal”.

Sobre esta norma estatutaria y su encuadre constitucional, la STC 25/1993, dictada con ocasión del recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Gobierno de la Nación contra dos preceptos de la hoy ya derogada Ley 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia, dispuso que *“dentro del concepto de la seguridad pública y como uno de sus instrumentos, la Constitución permite a las Comunidades Autónomas, como una de las competencias eventualmente asumibles, no sólo «la vigilancia y protección de sus edificios» sino también «la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica» (art. 148.1.22.º). En el caso de la Región de Murcia su Estatuto asume efectivamente tal atribución, que configura con las mismas palabras del Texto*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*Constitucional, sin alterar una tilde, con la cautela expresa de que se ejercerá «en el marco de la legislación básica del Estado». Esta no es otra sino la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, Reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se codifican las normas que atañen a la seguridad pública y sus servidores que vienen exigidas por otras varias constitucionales (arts. 104, 126, 148.1.22.ª y 149.1.29.ª). En efecto, concreta los diferentes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en un planteamiento territorial pero también sectorial, puesto que no olvida la policía judicial, determina sus funciones respectivas, proclama los principios de su actuación, marca las bases del estatuto personal de sus agentes y configura tanto orgánica como funcionalmente el principio de coordinación en los distintos niveles. En consecuencia, esta Ley Orgánica forma parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de los dos preceptos impugnados”.*

La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), constituye en consecuencia el marco fundamental en la materia, regula el estatuto básico de los cuerpos de policía locales y forma parte del bloque de constitucionalidad. En estos términos, el artículo 39 de la citada ley dispone:

“Artículo 39. Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

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

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





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

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

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

Es preciso, además, tener en cuenta que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), dispone en su artículo 25.2.f) que el municipio ejerce como competencia propia la relativa a la “Policía local”, y que el 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, fija el marco general de encuadramiento de los policías locales en cuanto funcionarios públicos. También se encuentran imbricadas en el grupo normativo las disposiciones que afectan a la posesión y uso de armas, la homologación de títulos y la protección civil.

En este grupo normativo se enmarca el Anteproyecto de Ley sometido a consulta, que sucede y deroga a la Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia, en cuyo desarrollo se ha dictado el Decreto 92/2001, de 21 de diciembre, por el que se aprueban las Bases Generales por las que han de regirse los concursos de méritos para la movilidad en los Cuerpos de Policía Local de la Región, normas ambas que son objeto de derogación expresa por la Disposición derogatoria del Anteproyecto.

III. La materia “coordinación de policías locales” en la Jurisprudencia constitucional.

Como del escenario normativo expuesto se desprende, nuestro ordenamiento jurídico patrio se caracteriza por su complejidad, con sujetos diversos dotados de potestad normativa y con diferentes niveles de regulación. En la cúspide del sistema, la Constitución no es una Ley completa, precisa y esclarecedora, en especial cuando en sus artículos 148





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

y 149 procede a diseñar el reparto competencial entre el Estado y las Comunidades Autónomas, estando necesitada del auxilio de otras normas que, junto a ella, constituirán el llamado bloque de la constitucionalidad. Como es bien sabido, forman parte de éste no sólo la Constitución y los Estatutos de Autonomía, que atribuyen a sus respectivas Comunidades Autónomas aquellas competencias que la Constitución no reserva al Estado, concretando para cada una de ellas el ámbito de su actuación; sino también las restantes Leyes Orgánicas que, como desarrollo primario de la Constitución, ostentan una posición preponderante en el ordenamiento, no solo por la reserva que en su favor efectúa la Constitución para la concreción del régimen de los derechos fundamentales y las libertades públicas, sino también porque operan como las normas cabecera de numerosos sectores materiales de regulación.

Pero la complejidad del sistema no acaba ahí, porque el artículo 149 CE lejos de efectuar una nítida distinción entre las competencias que corresponden al Estado y las Comunidades Autónomas, mediante la atribución exclusiva y excluyente de aquéllas a uno u otras, en ocasiones distingue dentro de la competencia distintos ámbitos de regulación, otorgando al Estado la determinación de aquellos elementos que constituyen una regulación común para todos los territorios, las denominadas normas básicas, dejando a las Comunidades Autónomas únicamente su desarrollo; en relación con otras competencias, por el contrario, la Constitución reserva para el Estado toda la actuación normativa, dejando a las Comunidades Autónomas la mera ejecución, etc.

Es fácil advertir, entonces, la trascendencia de la Jurisprudencia Constitucional, que con su labor de interpretación de las normas que conforman el bloque de la constitucionalidad facilita la comprensión del sistema y la determinación de a qué entidad corresponde el ejercicio de la competencia y los contornos en los que aquél ha de moverse.

Ya de forma particular y atendiendo a la competencia que invoca la Comunidad Autónoma como título legitimador para abordar la regulación proyectada, habrá que atender a la abundante doctrina constitucional que en





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

interpretación de la Constitución, del EAMU y de la LOFCS ha perfilado la materia de “coordinación de Policías Locales”.

De forma sintética la STC 175/2011, de 8 de noviembre, caracteriza a la policía local en los siguientes términos: *“tiene, por una parte, naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad (art. 2 LOFCS), integrada, por otra parte, en institutos armados de naturaleza civil (art. 52 LOFCS), regida por los principios de mérito, capacidad y antigüedad (art. 6.6 LOFCS) e integrada por funcionarios al servicio de la Administración local (arts. 130, 171.1 y 2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local) coordinados por las Comunidades Autónomas de conformidad con la LOFCS y LBRL y con funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad (art. 92.2 LBRL), razón por la cual su desempeño se reserva exclusivamente a personal funcional (art. 92.2 LBRL y art.172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local)”*.

La coordinación de las policías locales y la concepción que de ella han plasmado las Comunidades Autónomas en su actuación legislativa ha sido una materia sometida a una elevada litigiosidad constitucional, lo que posibilita que en la actualidad se cuente con una delimitación de sus contornos esculpida por el Alto Tribunal a lo largo de numerosos pronunciamientos, en los que ha ido precisando qué previsiones de la legislación autonómica suponían un exceso sobre la competencia coordinadora que les correspondía, invadiendo competencias estatales (singularmente en materia de bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, aunque también en relación con el uso de armamento y sobre homologación de títulos) o limitando más allá de lo admisible la autonomía local reconocida por la propia Constitución.

Así, cabe destacar las siguientes precisiones competenciales extraídas de la indicada Jurisprudencia:

- No pueden crearse Cuerpos de Policía Local de ámbito diferente al municipal (STC 172/13), no los pueden crear entidades supramunicipales





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

(STC 25/1993), ni se admite la creación de mancomunidades para la prestación de servicios policiales (STC 49/1993).

- Las policías locales únicamente pueden desempeñar sus funciones en el ámbito territorial de su propio municipio. Su actuación supramunicipal se configura como excepcional, y se admite únicamente en supuestos de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes (SSTC 81 y 82/1993). O, dicho de otro modo, no cabe introducir en la legislación autonómica un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el art. 51.3 de la LOFCS (STC 49/1993).

- La competencia de coordinación de policías locales no incluye el sometimiento a autorización autonómica del acuerdo de colaboración entre municipios para la prestación de servicios policiales, para lo que sería necesario que la Comunidad Autónoma hubiera asumido competencias en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento del orden público, en definitiva, en materia de seguridad pública (SSTC 172/2013 y 86/2014).

- No cabe establecer dispensas y sustituir las exigencias de titulación para el acceso a los Cuerpos y categorías de la Policía Local por cursos o por una experiencia previa, más allá de lo establecido en las normas básicas de los empleados públicos, y ello ni en la promoción interna (STC 189/2014), ni en la equiparación de los auxiliares de policía a policía local (STC 200/2015), ni en el acceso a las categorías de subinspector (STC 4/2012) e inspector (STC 154/2017).

- A efectos de acceso a los Cuerpos de Policía Local, no se admite la homologación o equivalencia de los cursos impartidos por las escuelas de formación policial o local de los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas con los títulos académicos exigidos para el acceso (STC 82/1993).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- No son admisibles pruebas restringidas de acceso para la integración de los auxiliares de policía en los Cuerpos de Policía Local (STC 154/2017).

- No puede someterse a autorización de la Comunidad Autónoma la creación de puestos de trabajo de auxiliar de policía local (STC 82/1993).

- La competencia de coordinación de policías locales no incluye la regulación sobre el uso y tenencia de armas de fuego, que es de competencia exclusiva estatal ex art. 149.1, 26ª (STC 200/2015). No obstante, dentro de lo dispuesto por el Estado, sí habilita a las Comunidades Autónomas para concretar los modelos y marcas que deben utilizar las policías locales de los Ayuntamientos de la Comunidad Autónoma, al objeto de homogeneizarlas y coordinarlas en lo relativo a su armamento (SSTC 81 y 85/1993).

- La dispensa para el uso de la uniformidad corresponde al Delegado del Gobierno y no puede atribuirse al Alcalde. Si cabe, por el contrario, asignar al Alcalde la determinación de qué servicios pueden realizarse sin armas (STC 81/1993).

- Se admite el establecimiento por la legislación autonómica de deberes de información recíproca y de instrumentos que faciliten dicha comunicación entre las policías locales y la Comunidad Autónoma y posibiliten una actuación conjunta y coordinada (SSTC 51, 85 y 86/1993).

- Se admite la adscripción temporal de funcionarios entre las policías locales de distintos Ayuntamientos y la comisión de servicios entre municipios (STC 86/1993).

- Cabe que la Comunidad Autónoma establezca un límite máximo de edad en el acceso por el turno de movilidad (STC 29/2012) así como en los distintos procedimientos de ingreso, si bien su fijación habrá de quedar ampliamente fundamentada y justificada por constituir dicha medida un requisito profesional esencial y determinante para el correcto desempeño del trabajo al que se pretende acceder y siempre que la finalidad a alcanzar





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

con dicha medida no se puede lograr mediante otros recursos (SSTJUE de 12 de enero de 2010, Asunto C-229/08, Caso Wolf; de 13 de noviembre de 2014, Asunto C-416/13, Caso Vital Pérez; y de 15 de noviembre de 2016, Asunto C-258/15, Caso Salaberría Sorondo, entre otras).

**CUARTA.-** La competencia autonómica de coordinación y su permanente tensión con la autonomía local y con diversas competencias estatales.

I. Parece oportuno reiterar aquí lo que ya señalamos en nuestro Dictamen 39/2002, con ocasión de un Proyecto de Decreto sobre estructura, organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local de la Región de Murcia que, finalmente, no vería la luz.

Decíamos entonces que el principio de autonomía local informa la estructura territorial del Estado diseñada por la propia Constitución (art. 137 y 140) y determina la atribución al municipio de diversas potestades entre las cuales se encuentra, junto a la reglamentaria o normativa, la organizativa (art. 4.1,a) LBRL), en la cual ha de estimarse comprendida la dotación de medios personales, con su estatuto o régimen jurídico, desde el nacimiento a la extinción de la relación correspondiente. Dichas potestades municipales, no obstante, coexisten con las propias de las restantes administraciones territoriales, articulándose las relaciones entre las mismas a través de técnicas o instrumentos de cohesión, entre los que destaca, por lo que aquí interesa, el de coordinación (STC 25/1993, de 21 de enero).

La coordinación supone atribuir al órgano coordinador una cierta superioridad sobre los coordinados, orientando su comportamiento de forma decisiva a través de directrices o criterios de actuación obligatorios, de tal forma que la coherencia del interés superior que define el órgano coordinador delimita la autonomía de los coordinados. En definitiva, la coordinación constituye un límite al pleno ejercicio de las competencias por los entes locales y como tal, en tanto que afecta a la autonomía local constitucionalmente garantizada, sólo puede producirse en los casos y con las condiciones previstas en la ley (STS de 18 de julio de 1997, que compendia numerosa jurisprudencia constitucional). En definitiva, la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

coordinación parte de la existencia de unas competencias propias de las Corporaciones Locales que, aunque limitadas por aquélla, no pueden llegar a ser agotadas o eliminadas, como ocurriría en el caso de que la coordinación se tradujera en una regulación tan exhaustiva y detallada que excluyera un margen de decisión propio de los entes coordinados. En consecuencia, la función coordinadora debería extenderse únicamente a las determinaciones estrictamente imprescindibles para la consecución del fin perseguido, que no es otro que garantizar la homogeneidad de las distintas Policías Locales de la Región en cuanto a su organización y funcionamiento en el ámbito del sistema de seguridad pública, así como una acción policial eficaz y profesional. Repárese, además, en que homogeneidad no es sinónimo de identidad y que a ello apunta precisamente tanto el principal instrumento normativo de coordinación que la propia Ley establece, la norma-marco, que ha de ser completada con una ulterior actividad normativa local, como el resto de mecanismos de coordinación que el artículo 4 del Anteproyecto enumera.

Por otra parte, la coordinación no debe llevarse al extremo de desnaturalizarse, asumiendo la Comunidad Autónoma funciones ejecutivas o, incluso, directivas o jerárquicas respecto de los agentes de las Policías Locales, configurando estos efectivos como “*una fuerza de orden público a disposición de la Comunidad Autónoma*” (Consejo de Estado, Dictamen 18/2017, sobre el Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de Extremadura).

II. Sin perjuicio de que el conjunto del Anteproyecto es manifestación o aplicación del principio de coordinación, pues en definitiva no es sino el resultado del ejercicio en su aspecto normativo de la competencia autonómica ya descrita *supra*, es el capítulo I del Título I el que, en dos preceptos, configura el sistema que inspira toda la futura Ley.

Así, en su artículo 3 ofrece un concepto abstracto o general de lo que se entiende por coordinación a los efectos de la Ley para, en su artículo 4, enumerar las funciones en las que se concreta la competencia autonómica de coordinación.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

La redacción del primero de estos preceptos es muy similar, cuando no idéntica, a la que presentan los artículos 19 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, y 12 de la Ley gallega homónima (Ley 4/2007, de 20 de abril), sin que conste que tales artículos hayan merecido reproche constitucional alguno (el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados artículos de la Ley riojana -resuelto por STC 172/2013- no impugnaba este concreto aspecto).

No obstante, en la medida en que se alude a un funcionamiento “integrado” de los Cuerpos de Policía Local de la Región, y dado que ese término podría hacer pensar en la existencia de un mando único o, incluso, en la idea de integración de todos los Cuerpos en uno de ámbito regional, lo que como ya se ha indicado sería inconstitucional por extralimitar las competencias estrictamente coordinadoras que corresponden a la Comunidad Autónoma, ya en este primer precepto que la Ley destina a delimitar la competencia que ejerce aquélla, podría reforzarse la coexistencia de esa coordinación regional con la autonomía local de que gozan los municipios, mediante su salvaguarda expresa en el texto, trasladando al artículo 3 la que ya contiene el artículo 4. A tal efecto, se sugiere introducir un inciso del siguiente tenor: “..., se entiende por coordinación, el conjunto de técnicas y medidas que, *con respeto a la autonomía local*, posibilitan la unificación de criterios en materia de...”.

III. Como ya se ha anticipado, establecido en el artículo 3 del Anteproyecto el concepto general de coordinación, se dedica el artículo 4 a enumerar las concretas funciones que darían contenido a dicha competencia. Muchas de tales funciones se reflejarán posteriormente en el articulado, como ejercicio normativo de aquéllas, configurándose este precepto como una recopilación de todas las funciones coordinadoras que la Comunidad Autónoma asume sobre las Policías Locales de los municipios de la Región.

Entre estas funciones enumeradas en el artículo 4, asume la Comunidad Autónoma la determinación del régimen de derechos y deberes y del régimen disciplinario de los miembros de la Policía Local (art. 4, letra





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

i), en el marco de la normativa vigente que resulte de aplicación. Sin perjuicio de lo que más adelante se indica en relación a la competencia de la Comunidad Autónoma para la regulación del régimen estatutario de los funcionarios de la Policía Local, ha de efectuarse una consideración ahora sobre la función descrita como “determinar el régimen disciplinario” (art. 4.i) y su plasmación en el Título V (Régimen disciplinario) del Anteproyecto.

Ha de advertirse al respecto que, en virtud de lo establecido en su Disposición final sexta, la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, extiende su aplicación a los Cuerpos de Policía Local. Se configura así el régimen disciplinario de sus agentes como parte del estatuto común de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, con fundamento en el artículo 104 CE y en la LOFCS. Si se advierte, además, que la Comunidad Autónoma carece de relación jerárquica y, en consecuencia, de potestad disciplinaria alguna sobre los agentes de la Policía Local, cabe preguntarse, con el Consejo de Estado (Dictamen 18/2017), si es posible que aquélla establezca cuál es el régimen disciplinario de éstos, salvo para reiterar lo ya establecido en la ley orgánica, lo que sería no sólo innecesario sino incluso perturbador ante los riesgos que esta forma de legislar, mediante la repetición en la ley regional de contenidos normativos extraídos del ordenamiento básico u orgánico estatal, conlleva ante la eventual inconstitucionalidad de sus preceptos por falta de competencia material, como de forma constante viene recogiendo la doctrina constitucional y consultiva reseñada en el indicado Dictamen del Consejo de Estado y seguida, asimismo, por este Consejo Jurídico en numerosos dictámenes (por todos, Dictamen 282/2017 y Memoria de este órgano consultivo correspondiente al año 2004).

Así, en primer lugar, el ya citado Dictamen núm. 18/2017 del Consejo de Estado, se expresa en el siguiente sentido:

*“La competencia que ostenta la Comunidad Autónoma de Extremadura sobre las Policías Locales es una competencia de coordinación. Y coordinar significa, ya se dijo, fijar sistemas para la*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*información recíproca, la homogeneidad técnica y la acción conjunta de las autoridades, como señaló el Tribunal Constitucional.*

*El estatuto común de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tiene su fundamento en el artículo 104 de la Constitución y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En razón de este fundamento, la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, dispone:*

*«Disposición final sexta. Aplicación a los Cuerpos de Policía Local. La presente Ley Orgánica se aplicará a los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».*

*Si se tiene en cuenta, además, que son las entidades locales las que tienen competencias disciplinarias sobre sus agentes, cabe preguntarse si es posible que el anteproyecto de Ley dedique un título completo, el Título VI, al régimen disciplinario del personal de la Policía Local, personal sobre el que no tiene competencia disciplinaria y con el que no mantiene relación jerárquica. A estos efectos conviene traer a colación la doctrina del Tribunal Constitucional que, en su Sentencia 150/1998, declaró que «si la reproducción de normas estatales por las leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de todas competencia para legislar una materia». En el mismo sentido, la Sentencia 18/2011, de 3 de marzo, expresa:*

*«En relación con la reproducción de preceptos estatales en normas autonómicas tenemos reiteradamente declarado, como recuerda la STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9, que "cabe distinguir dos supuestos de reproducción de normas estatales por las autonómicas, de los que se derivan consecuencias distintas. El primer supuesto se produce cuando la norma reproducida y la que reproduce se encuadran en una materia sobre la que ostentan competencias tanto el Estado como la Comunidad Autónoma", supuesto este en el que "al margen de reproches de técnica legislativa, la consecuencia no será siempre la inconstitucionalidad, sino*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*que habrá que estar a los efectos que tal reproducción pueda producir en el caso concreto". El segundo supuesto "tiene lugar cuando la reproducción se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencias", en cuyo caso "la falta de habilitación autonómica debe conducirnos a declarar la inconstitucionalidad de la norma que transcribe la norma estatal", salvo supuestos excepcionales como el aludido en la STC 47/2004, de 25 de marzo, FJ 8, o en la propia STC 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 10 a), esto es, cuando la reiteración simplemente consiste en incorporar a la normativa autonómica, ejercida ésta en su ámbito competencial, determinados preceptos del ordenamiento estatal "con la sola finalidad de dotar de sentido o inteligibilidad al texto normativo aprobado por el Parlamento autonómico". Y más concretamente hemos declarado que la reproducción parcial en un precepto autonómico de una norma estatal básica determina la invalidez de la norma autonómica, por contradecir y no respetar la legislación básica del Estado (por todas, SSTC 154/1989, de 5 de octubre, FJ 6; 62/1993, de 18 de febrero, FJ 4; 162/1996, de 17 de octubre, FJ 4; 172/1996, de 31 de octubre, FJ 2; y 73/1997, de 11 de abril, FJ 4)".*

*Esta doctrina ha sido recogida por el Consejo de Estado en sus dictámenes números 630/2011, de 14 de abril, 1.427/2012, de 20 de diciembre, y 318/2013 de 18 abril.*

*Y a estas consideraciones se suma que los artículos 62 y siguientes del anteproyecto de Ley enviado en consulta reproducen solo parcialmente las previsiones de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, que resulta de aplicación directa en razón de su inserción en el bloque de constitucionalidad. Así, por ejemplo, el artículo 63 del anteproyecto es copia del artículo 3 de la citada ley orgánica y el artículo 66 reproduce el contenido del artículo 5. Los catálogos de infracciones y sanciones, que califican determinadas conductas como infracciones leves, graves o muy graves y sus correspondientes sanciones no suponen, salvo lo que se expresará después, innovación sobre los contenidos de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, como ya*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*hizo notar la Abogacía de la Junta de Extremadura. La única diferencia sustancial reside en el órgano al que se atribuye la competencia sancionadora, como consta en el artículo 87.1, que se remite al órgano competente del ayuntamiento. Esta atribución de competencia al ayuntamiento resulta, por otra parte, de la legislación en materia de régimen local y no deriva de la competencia de la Comunidad Autónoma para la coordinación de los Cuerpos de Policía.*

*Estima el Consejo de Estado, por consiguiente, que el Título VI debe ser suprimido, salvo en lo que afecta al régimen disciplinario de la Academia de Seguridad, observación que tiene consideración de esencial de acuerdo con lo previsto en la normativa reguladora del Consejo de Estado.*

*Basta para esta materia una remisión en bloque, que simplificaría el ordenamiento aplicable. Así, por cierto, regula el régimen disciplinario la vigente Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, en un artículo, en vez de veintisiete”.*

Del mismo modo, la STC núm. 154/2017, que en cuanto a la competencia para establecer el régimen disciplinario de la Policía Local, establece que (FJ 9º):

*“El problema competencial que debemos resolver viene dado, entonces, porque el legislador estatal dispone la aplicación de un determinado régimen disciplinario a los policías locales, régimen cuya aplicación en Navarra quedaría excluido por la decisión del legislador foral.*

*Para su resolución debemos partir de que el régimen disciplinario de los policías locales se encuadra en materia de función pública en tanto que es uno de los elementos que integra el régimen estatutario de los funcionarios públicos (por todas, STC 39/2014, de 11 de marzo, FJ 5), y es indiscutido que los policías locales ostentan dicha condición (STC 175/2011, FJ 4). Ello no obsta a que los cuerpos de policía local, en tanto que instituto armado de naturaleza civil (entre otras, STC 200/2015, de 24*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*de septiembre, FJ 3), estén sujetos también al régimen disciplinario que deriva de lo previsto en el artículo 52 LOFCS. Realizadas dichas consideraciones, y atendiendo al régimen de distribución de competencias, esta es una materia compartida entre el Estado y la Comunidad Foral de Navarra, en los términos que ya han quedado reiteradamente expuestos.*

*En la medida en que se trata de una materia compartida, es patente que las competencias de Navarra en relación con la policía local no permiten que el legislador foral pueda arrogarse en exclusiva la tarea de definir el régimen disciplinario aplicable a los policías locales de Navarra, desplazando con ello la intervención del legislador estatal. Por lo tanto, atendiendo a que la norma autonómica lo que expresa es la intención de excluir la aplicación de cualquier otra norma distinta en la definición del régimen disciplinario aplicable a los policías locales de Navarra, resulta contraria al criterio de delimitación de competencias al desconocer el carácter compartido de la misma”.*

Aplicando dichas consideraciones al Anteproyecto ahora sometido a consulta resulta que el régimen disciplinario de los Policías Locales se encuadra en materia de función pública, y en dicha materia corresponde al Estado (artículo 149.1.18 CE) la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos de todas las Administraciones públicas. A la Comunidad Autónoma de Murcia le corresponde, de conformidad con la legislación básica del Estado, establecer mediante Ley el régimen jurídico de la Administración Pública Regional y de sus funcionarios. Los funcionarios de la Policía Local no son funcionarios de la Comunidad Autónoma sino de la Administración Local; Policía Local respecto de la que la Comunidad Autónoma sólo ostenta competencias de coordinación, a las que evidentemente no alcanza, como vimos anteriormente, su régimen disciplinario. Corolario de lo expuesto sería la carencia por parte de la Comunidad Autónoma de competencia para fijar el régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía Local.

Probablemente con fundamento en esta interpretación y en relación a la Ley valenciana de coordinación de policías locales (Ley 17/2017, de 13 de diciembre), el Estado ha iniciado el procedimiento de resolución de





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

discrepancias previo a la interposición del recurso de inconstitucionalidad previsto en el artículo 33 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, en relación tanto con un artículo similar al 4, letra i) del Anteproyecto ahora sometido a consulta como con el título de aquella ley autonómica destinado a regular el régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía Local valencianos (equivalente al Título V del Anteproyecto), sin que se tenga noticia a la fecha de evacuar este Dictamen acerca de su resolución o de la interposición del correspondiente recurso de inconstitucionalidad.

Ahora bien, la doctrina constitucional antes expuesta ha afirmado la inconstitucionalidad de la exclusión por parte de la normativa autonómica del régimen disciplinario establecido por la legislación estatal, si bien no ha llegado a establecer que suponga una extralimitación competencial la definición por parte de la Comunidad Autónoma de especificidades del régimen disciplinario de las policías locales.

De hecho, la STSJ Islas Baleares núm. 107/2013, de 6 de febrero, sobre la base del artículo 52 LOFCS, matiza que *"la legislación autonómica que regule su régimen disciplinario [el de las Policías Locales] sólo tiene que sujetarse a "los principios generales" de la legislación orgánica estatal y además, con la posibilidad de la "adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente y las disposiciones dictadas por las Comunidades Autónomas y reglamentos específicos de cada Cuerpo", lo que debe ser interpretado en el sentido de que no es necesaria la absoluta identidad entre el cuadro de infracciones tipificadas en la norma autonómica para los policías locales con el cuadro de infracciones tipificadas en la legislación orgánica estatal para el Cuerpo Nacional de Policía y que se aplica a los Cuerpos de Policía Local "de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad" (según la D.F. 6ª LO 4/2010) y, ya hemos visto que esta legislación orgánica sólo exige sujeción a los "principios generales", por lo que no impide un cuadro de infracciones de redacción distinta"*.

Considera el Consejo Jurídico que la "determinación del régimen disciplinario" (art 4.i del Anteproyecto) de las Policías Locales de la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

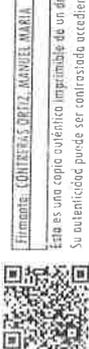
Región, en su acepción de conjunto normativo al que se somete esta materia, ya está realizada por la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, en cuya virtud el régimen aplicable es el del Cuerpo Nacional de Policía, determinación que no puede ser alterada por la Comunidad Autónoma, como de hecho ocurre en el Anteproyecto, cuando su artículo 64.1 dispone que el régimen disciplinario de los miembros de los Cuerpos de Policía Local se regirá por la futura Ley, las disposiciones reglamentarias que la desarrollen y los reglamentos específicos de cada Cuerpo, sin perjuicio de lo establecido en la legislación orgánica dictada al amparo del artículo 104.2 CE (referencia que cabe entender realizada a la LOFCS y a la LO 4/2010, de 20 de mayo) y la legislación aplicable sobre función pública.

Adviértase cómo al “determinar” el régimen disciplinario aplicable (en ejercicio de la función pretendidamente coordinadora contemplada en el art. 4, letra i), cambia de forma inadmisiblemente el orden de prelación de las fuentes, quedando la que debería ser primera y principal (la LO 4/2010, de 20 de mayo) relegada a un papel meramente secundario, con el efecto práctico de alterar sustancialmente la determinación del legislador estatal.

Entiende el Consejo Jurídico que la función que puede asumir la Comunidad Autónoma respecto del régimen disciplinario de las Policías Locales es, a lo sumo, la del establecimiento de especificidades propias sobre lo regulado por la legislación orgánica y siempre con el límite infranqueable de su no contradicción, pero no proceder a su desplazamiento y sustitución por un régimen propio que desconozca las previsiones disciplinarias estatales básicas.

En la medida que el Anteproyecto no se ajusta a dichos términos procede concluir, como hace el Consejo de Estado, que el Título V del Anteproyecto de Ley debe ser suprimido, bastando una remisión en bloque a la normativa estatal, salvo lo relativo a la competencia sancionadora, sus peculiaridades orgánicas y las especialidades procedimentales, como hace, por ejemplo, el artículo 36 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.

Esta consideración tiene carácter esencial.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

IV. También se atribuye a la Comunidad Autónoma, como manifestación de la competencia coordinadora que le corresponde sobre las Policías Locales, la función de ordenar y canalizar la colaboración temporal entre municipios derivada de una situación de emergencia o de necesidades eventuales del servicio policial (art. 4, letra I).

Los dos escenarios contemplados por el precepto son distintos y exigen un análisis diferenciado aun cuando comparten una dificultad común, cual es el principio de territorialidad de la actuación de las Policías Locales, que esta función excepciona.

En efecto, el artículo 51 LOFCS dispone que los Cuerpos de Policía Local “sólo podrán actuar en el ámbito del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes”.

1. Así, en primer lugar, la actuación de los agentes de Policía Local de un municipio en otro diferente como consecuencia de una situación de emergencia, si bien está expresamente contemplada por la LOFCS, queda sometida al previo requerimiento de la autoridad competente, que será aquella que establezca la normativa reguladora de estas situaciones, singularmente la Ley Orgánica 4/1981, de 4 de junio, reguladora de los estados de alarma, excepción y sitio, cuyo artículo 9.1 dispone que por la mera declaración del estado de alarma, los integrantes de los Cuerpos de Policía de las Corporaciones Locales, entre otros, quedarán bajo las órdenes directas de la Autoridad competente en cuanto sea necesario para la protección de personas, bienes y lugares, pudiendo imponerles servicios extraordinarios por su duración o por su naturaleza. En consecuencia, será esta autoridad la que determine las necesidades de agentes de Policía Local de municipios diferentes de aquél que se vea afectado por la situación de emergencia y la que dé las órdenes oportunas, no la Comunidad Autónoma, que en ejercicio de sus funciones de coordinación sí puede aportar sus medios de comunicación e información, para servir de cauce o canal de transmisión entre la autoridad competente y los Ayuntamientos.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En consecuencia, la función que corresponde a la Comunidad Autónoma no sería la de “ordenar” la colaboración temporal entre municipios, mediante la asignación de agentes de unos municipios para la atención de situaciones de emergencia fuera de sus territorios respectivos, aunque sí cabe aceptar la de “canalizar” dicha colaboración.

2. Del mismo modo, la función de “ordenar” dicha colaboración intermunicipal para atender necesidades eventuales del servicio policial excede la competencia coordinadora a juicio de este Consejo Jurídico.

Si bien la colaboración temporal entre Ayuntamientos dirigida a la intervención de agentes de un determinado municipio en otro diferente para atender situaciones coyunturales de necesidad de efectivos policiales ha sido expresamente sancionada por la jurisprudencia constitucional (STC 86/1993, de 8 de marzo), no es admisible por contravenir la autonomía local constitucionalmente garantizada que sea la Comunidad Autónoma la que ordene a un Ayuntamiento la cesión temporal de sus agentes a otro.

De hecho, el propio Anteproyecto regula en su artículo 14.3 la situación aquí descrita en términos de absoluta voluntariedad por parte de las Corporaciones Locales, que pueden llegar a acuerdos entre ellas para que sus agentes puedan prestar servicios en municipios distintos al de pertenencia, en comisión de servicio. En tales casos, la intervención de la Comunidad Autónoma es de muy baja intensidad pues se limita a tomar conocimiento de los correspondientes acuerdos y convenios intermunicipales (art. 14.5).

Procede, en consecuencia, eliminar del artículo 4, letra l) del Anteproyecto el término “ordenar”, siendo admisible por el contrario la función de canalizar o facilitar la colaboración temporal entre municipios que también prevé el precepto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

V. La prohibición de suprimir Cuerpos de Policía Local.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

El artículo 12.6 del Anteproyecto prevé que los municipios que hayan creado el Cuerpo de Policía Local no lo podrán disolver, con independencia de que se produzca en ellos un descenso de su población.

Como se desprende de forma evidente del primer inciso del artículo 12.1, la decisión de crear el Cuerpo de Policía por un municipio es una manifestación de la autonomía local, que queda vedada a la intervención autonómica y que se residencia en exclusiva en los órganos de la propia Corporación, a los que el Anteproyecto deja libertad acerca de crear o no el Cuerpo, sin imponerles la creación del mismo.

De igual modo, y en la medida en que se trata de una decisión de signo contrario a aquélla, la determinación acerca de la continuidad del Cuerpo o de su supresión debería quedar residenciada en tales órganos de gobierno municipal, como plasmación expresa de la capacidad de autoorganización local y, en consecuencia, de su autonomía. Sí cabe que la Comunidad Autónoma regule el procedimiento a seguir cuando el Municipio toma la decisión de extinguir el Cuerpo, incluso que de forma similar al procedimiento establecido para su creación se prevea informe preceptivo de la Administración regional (así, por ejemplo, el art. 16 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura).

También cabría que la futura Ley estableciera medidas de garantía de la situación y derechos del personal integrante del Cuerpo tras su disolución, así como sobre la continuidad del servicio policial en el Municipio; pero, en todo caso, sin llegar a constreñir la autonomía local mediante el establecimiento de una prohibición legal y absoluta de disolución o supresión del Cuerpo de Policía como la que refleja la redacción proyectada, que impediría suprimir el Cuerpo aun cuando aquél pudiera devenir insostenible para el Municipio.

Esta consideración reviste carácter esencial.

VI. La fijación en las leyes autonómicas de coordinación de policías locales de la estructura organizativa de los Cuerpos de Policía





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

municipal es una constante que no ha generado conflictos constitucionales en defensa de la autonomía local, aun cuando la potestad autoorganizatoria de las Corporaciones Locales constituye una manifestación evidente de dicha autonomía, que se ve claramente constreñida por las prescripciones autonómicas.

Probablemente en la base de esta aceptación se encuentre, no sólo una concepción expansiva de la competencia coordinadora que se ha venido gestando al amparo de la indeterminación del concepto de “norma-marco autonómica” identificado por el artículo 39.1 LOFCS como una de las funciones en que se manifiesta la potestad coordinadora regional, sin que esa misma Ley establezca de forma explícita los límites de tales instrumentos normativos o el ámbito de regulación que les es propio y específico (la STS de 3 de diciembre de 2012, rec. 2442/2011, llega a señalar que el término coordinación se sustituye por el de “co-ordenación” u ordenación común), sino también la conciencia de que esa estructura homogénea facilita no sólo las actuaciones puramente coordinadoras de la Comunidad, sino también la movilidad funcional y la relación entre los Cuerpos policiales de los municipios de la Región.

Ahora bien, considera el Consejo Jurídico que el artículo 22 del Anteproyecto podría extralimitarse en el ejercicio legislativo de la competencia autonómica coordinadora cuando pretende imponer a los Ayuntamientos una obligatoria reserva del 50% de las plazas correspondientes a la Escala Facultativa ofertadas por cada Ayuntamiento, para que puedan acceder a dicha escala mediante una suerte de turno restringido los funcionarios, pertenecientes o no a los Cuerpos de Policía Local, de otras Corporaciones Locales de la Región.

Adviértase que el acceso a la escala facultativa se contempla mediante reclutamiento externo, sobre plazas comprometidas en la oferta de empleo público y a través de sistemas de selección (oposición libre y concurso-oposición), no de provisión de puestos de trabajo como sí prevé alguna legislación autonómica (así, el artículo 26 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Galicia).

10/10/2018 11:21:04 Firmante: GOMEZ LATORRE, ANTONIO  
Firmante: CONTRERAS ORTIZ, MANUEL MARIA  
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 2.3.d) de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 54467004-aa04-051b-273514009238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

El acceso a Cuerpos y Escalas mediante procedimientos selectivos restringidos está vedado por el derecho constitucional de igualdad en el acceso a las funciones y cargos públicos consagrado en el artículo 23.2 CE. De ahí que una doctrina constitucional ya muy consolidada excluya la posibilidad de estos procesos restringidos salvo en aquellos casos en los que la legislación básica, que a su vez establece el principio general de que las convocatorias han de ser abiertas o libres, los autorice por excepción. Por todas, la STC 31/2006, afirma *"este Tribunal se ha pronunciado en diversas ocasiones «acerca de si las llamadas pruebas restringidas de acceso a la función pública son o no compatibles con el sistema diseñado por la normativa estatal básica contenida en la última de las disposiciones citadas. Así, la STC 174/1998, de 23 de julio (F. 4), recogiendo la doctrina sentada en las SSTC 151/1992, de 19 de octubre, y 302/1993, de 21 de octubre, afirma que el art. 19.1 de la Ley 30/1984 establece con carácter básico el principio de que las convocatorias tienen que ser por regla general abiertas o libres. Asimismo estatuye, con carácter igualmente básico (aun cuando no les otorgue expresamente esta condición), ciertas excepciones, entre las que se encuentra la Disposición transitoria sexta, apartado 4, de la Ley 30/1984 (norma por la que se permite a los Consejos de Gobierno de las Comunidades Autónomas la posibilidad de convocar "pruebas específicas" en determinadas circunstancias). De todo lo expuesto resulta obligado concluir que las Comunidades Autónomas sólo tienen competencia para convocar pruebas de carácter restringido si se atienen a los requisitos que establece el apartado 4 de esta disposición transitoria..."*

Fuera de estos casos excepcionales establecidos en la normativa básica, cabe la posibilidad de que las Administraciones Públicas limiten la participación en los procedimientos de acceso a determinados cuerpos y escalas a quienes ya ostentan la condición de funcionarios de carrera en otros cuerpos y escalas diferentes, ya correspondan al mismo Subgrupo o Grupo de titulación que las plazas convocadas, ya a otros inferiores (art. 18 TREBEP), acudiendo a la promoción interna. Vinculada a esta figura ya clásica y propia de la legislación básica en materia de función pública, numerosas leyes autonómicas de coordinación de policías locales prevén un sistema mixto de promoción que, junto a la idea de progresión en la carrera





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

profesional de quien ya es funcionario de carrera de un Cuerpo de Policía Local, conlleva a su vez un cambio de Cuerpo policial y Administración municipal de la que depende, figura que recibe nombres diversos como promoción externa, mixta (denominación ésta escogida por el Anteproyecto), movilidad con ascenso o promoción con movilidad.

Sin embargo, el acceso a las plazas de la Escala Facultativa reservadas no se configura en el Anteproyecto como promoción, ya sea interna o mixta, lo que exigiría que al menos se delimitaran los grupos o subgrupos de titulación a los que habrían de pertenecer los aspirantes a acceder a la escala de nueva creación, sino que se posibilita la participación en los correspondientes procedimientos selectivos de cualesquiera funcionarios de carrera de Ayuntamientos de la Región, con independencia de su cuerpo o escala de pertenencia, bastando para ello reunir la titulación exigida para la plaza a la que se opta y tener una determinada antigüedad como funcionario de carrera.

Con este diseño se permitiría, en un ejemplo extremo pero posible, que un funcionario de carrera perteneciente a alguna de las agrupaciones profesionales a que se refiere la Disposición adicional sexta TREBEP (equivalente al antiguo Grupo E de titulación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, o al Personal de Oficios en la terminología propia de la Administración local) pudiera acceder, mediante un procedimiento de concurrencia mucho más limitada que la del turno libre, a plazas de la Escala Facultativa clasificadas en el Subgrupo A1, supuesto contrario a las exigencias de una carrera profesional progresiva, en la que los ascensos de Subgrupo o Grupo de titulación mediante promoción se produzcan mediante el acceso al inmediatamente superior, como exigía para la promoción interna el artículo 22.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y como de hecho se plasma en el artículo 34 del Anteproyecto al regular la promoción -tanto interna como mixta- en el seno de los Cuerpos de Policía, pues ésta se configura como el acceso a la categoría inmediatamente superior, evitando ascensos "*per saltum*".

Al margen de lo expuesto, y que debería llevar a configurar la reserva de plazas de la escala facultativa como reserva para promoción





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

desde Cuerpos o Escalas del mismo Grupo o Subgrupo de titulación o desde el inmediatamente inferior, ya anticipamos que el establecimiento en el Anteproyecto de un porcentaje de reserva fijo e imperativo para los Ayuntamientos convocantes de las plazas puede resultar excesivamente limitativo de la autonomía local, existiendo en la legislación comparada soluciones más respetuosas con aquélla, como es la fijación de porcentajes máximos -lo que deja un margen de decisión a la Corporación convocante- e inferiores al contemplado en el Anteproyecto, que a su vez permitirían alcanzar las finalidades que se adivina persigue la reserva, tales como facilitar la provisión efectiva de dichas plazas, fomentando a su vez la promoción profesional de los funcionarios locales.

Por otra parte, existe una descoordinación interna del precepto pues si, como ya se ha expuesto, la reserva de plazas prevista en el primer párrafo del apartado 3 tiene por destinatarios a “funcionarios de municipios de la Región, pertenezcan o no a los Cuerpos de Policía Local”, al fijar la regla de cómputo de dicho porcentaje en el segundo párrafo del mismo apartado, se afirma que la reserva lo será para “miembros de los Cuerpos de Policía Local de la Región”.

Procede, en consecuencia, revisar el precepto en los términos indicados.

Esta consideración reviste carácter esencial.

VII. El artículo 30.2 del Anteproyecto prevé que las bases generales y programas mínimos de los temarios a los que habrán de ajustarse las convocatorias de pruebas selectivas de los Ayuntamientos se establecerán mediante Decreto del Consejo de Gobierno.

El Consejo de Estado ha señalado que la selección del personal de las Entidades Locales es una manifestación de la autonomía local y que le corresponde a aquéllas en todas sus facetas, extralimitándose las Comunidades Autónomas cuando pretenden atribuirse la fijación de bases y programas mínimos que rijan la selección de los policías municipales. Así, en el ya citado Dictamen 18/2017, afirma:





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*"Es oportuno recordar que las competencias de las comunidades autónomas en la materia están delimitadas por el artículo 39.c) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que las circunscribe a "fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar". Y también es oportuno recordar que la Comunidad Autónoma de Extremadura no tiene competencias en materia de seguridad pública.*

*En este sentido, el Consejo de Estado aprecia que existe una diferencia conceptual entre "fijar los criterios de selección" y "fijar las bases y los programas mínimos", diferencia conceptual a la que se refería el dictamen número 52.631, de 15 de diciembre de 1988, en el expediente relativo a la adecuación al orden de competencias derivado de la Constitución y del Estatuto de Autonomía de Murcia de la Ley 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales.*

*El mismo argumento se refleja en la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1993, de 29 de enero, dictada en recurso de inconstitucionalidad contra la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia de Coordinación de Policías Locales. Como señalara el Tribunal Constitucional, existen determinadas potestades de las entidades locales "que la propia Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, enumera. Entre ellas, a la par que la reglamentaria o normativa, se encuentra la organizativa [art. 4.1 a)] y en ella ha de estimarse comprendida la dotación de medios personales, con su estatuto o régimen jurídico, desde el nacimiento a la extinción de la relación correspondiente. Este criterio general inspira la regulación que contiene al respecto el Título VII de la Ley de Bases, dedicado al personal, cuyo art. 100 advierte explícitamente que es "competencia de cada Corporación local la selección de funcionarios" no necesitados de habilitación general. Y en tal ámbito, corresponde al Pleno la aprobación de las bases por las que hayan de regirse las pruebas selectivas y los concursos para la provisión de puestos de trabajo". Recuerda el Tribunal Constitucional en la misma*

Firmante: CONTRERAS ORTIZ, MANUEL MARIA



10.10.2018 11:21:04 Firmante: SOLÍS FAYEN, ANTONIO  
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 37.3.d) de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) 504b70e4-0a04-451b-2735-14808238



Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*sentencia citada la vigencia del Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de la Administración local.*

*En razón de lo expuesto, entiende el Consejo de Estado que la fijación de los programas mínimos en las convocatorias locales, la provisión de puestos y promoción y la coordinación de la movilidad a las que se refiere el apartado 2 del artículo 45 del anteproyecto de Ley exceden del ámbito competencial conferido a la Comunidad Autónoma de Extremadura. A los efectos previstos en la normativa reguladora del Consejo de Estado esta consideración tiene carácter de esencial”.*

No cabe aquí sino reiterar lo dictaminado por el Consejo de Estado, por lo que procede suprimir el apartado 2. Esta consideración se extiende a la referencia contenida en el artículo 35.2 del Anteproyecto a las bases generales a aprobar por el Consejo de Gobierno.

Esta consideración tiene carácter esencial.

**QUINTA.-** De la competencia en materia de fijación del régimen estatutario de los policías locales en su condición de empleados públicos.

I. Tal y como se expone en la STC 154/2017, de 21 de diciembre “*al Estado le corresponde, en virtud de lo establecido en el art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos, expresión que ha de entenderse referida a los funcionarios de todas las Administraciones públicas, debiendo, por consiguiente, entenderse incluidos en dicho título competencial tanto los funcionarios de la Administración del Estado como los de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y los de las Corporaciones Locales. Además, “en relación con el contenido de la expresión “régimen estatutario de los funcionarios públicos”, empleada por los arts. 103.3 y 149.1.18 CE, hemos tenido ocasión de declarar, poniendo en conexión ambos preceptos constitucionales, “que sus contornos no pueden definirse en abstracto y a priori”, debiendo*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*entenderse comprendida en su ámbito, “en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción de la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas” (por todas, STC 156/2015, de 9 de julio, FJ 8)”.*

Por su parte, el artículo 52 del Estatuto de Autonomía atribuye a la Comunidad Autónoma la competencia, de conformidad con la legislación básica del Estado, para establecer el régimen jurídico de la Administración Pública Regional y de sus funcionarios mediante Ley de la Asamblea, de los que se excluyen, por tanto, los funcionarios de Administración Local.

Por otro lado, el artículo 52 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), dispone que:

*“1. Los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la Sección 4ª del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos”.*

Como ya hemos dicho anteriormente, el artículo 148.1.22ª de la Constitución permite asumir estatutariamente a las comunidades autónomas “la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”; previsión constitucional que es recogida en nuestro Estatuto de Autonomía, en el artículo 10.Uno.21, como competencia exclusiva en materia de “Vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y demás facultades en





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*relación con las policías locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal”.*

Competencia de coordinación que, como nos dice la STC 154/2017 referida *“se limita al establecimiento de principios y mecanismos coordinadores entre estas policías (STC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 4). En tal sentido, aun cuando no sea de aplicación a Navarra, ha de tenerse en cuenta, a título de ejemplo, lo dispuesto en el artículo 39 LOFCS. Delimita las funciones de coordinación de la actuación de las policías locales que corresponden a las Comunidades Autónomas, entre las que enumera el «establecimiento de normas-marco a las que habrán de ajustarse los reglamentos de las policías locales»; «establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos cuerpos de policías locales en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de estos, de uniformes y de retribuciones»; «fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales»; así como «coordinar la formación profesional de las policías locales mediante la creación de escuelas de formación de mandos y formación básica»”.*

Lo expuesto hasta ahora nos permite extraer una evidente conclusión: la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia no tiene competencia exclusiva para establecer el régimen estatutario de la Policía Local, sino que su competencia únicamente alcanza a esas facultades de coordinación expuestas anteriormente.

También con carácter general debemos indicar, que este Consejo Jurídico ha realizado la advertencia (Memoria del año 2004) acerca de los riesgos de la técnica denominada *“lex repetita”*, consistente en reproducir preceptos o contenidos normativos procedentes de normas de diverso origen. Así en el Dictamen 151/04, con ocasión de un Anteproyecto de Ley que reproducía normas legales básicas, se recoge una doctrina presente ya en nuestros primeros Dictámenes, para recordar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 150/1998, ha advertido que la reproducción de derecho estatal en los ordenamientos autonómicos *“además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*de competencias en materias cuya regulación no corresponde a la Comunidad Autónoma*". Esa ausencia de competencia puede salvarse bien mediante la remisión genérica a la norma básica, sin reiterar su contenido; bien mediante las expresiones "de acuerdo con", "de conformidad con", u otra similar referida al precepto básico que se reproduzca; o bien, de forma excepcional y como última solución, acudiendo al recurso de citar claramente en el precepto autonómico que su contenido es reproducción de la norma estatal, evitando así una eventual confusión acerca del rango u origen del precepto, debiendo en tal caso efectuar una mera transcripción literal de aquélla.

II. El conjunto de derechos y deberes de los funcionarios públicos y, por ende, de los policías locales, forma parte del núcleo de la competencia exclusiva del Estado para establecer las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (artículo 149.1.18ª), por lo que la Comunidad Autónoma carece de competencias para su fijación. Así lo viene a reconocer el artículo 45 cuando dispone que "*Los derechos de los miembros de los Cuerpos de Policía Local son los recogidos en la legislación orgánica reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad, así como los establecidos con carácter general para los funcionarios de la Administración Local,...*". Pero el artículo no se limita a decir esto, sino que va más allá y añade "*y, en particular, los siguientes:*" para indicar hasta 12 derechos sin especificar en qué norma vienen recogidos.

No siendo en modo o circunstancia alguna el legislador autonómico un legislador básico, incurre en vicio competencial cuando, careciendo obviamente de facultad para ello, adopta actos legislativos por los que se aprueban normas básicas, incluso cuando se limite en los textos normativos correspondientes a reiterar o reproducir (como en el presente caso) las que precedentemente aprueba el legislador estatal facultado por la Norma Constitucional para ello.

Ya hemos advertido que la reproducción o reiteración es innecesaria para la eficacia de las normas afectadas y, por tanto, para su aplicabilidad en territorio autonómico, pero, además, en este caso desconocemos si esa reproducción es perfecta o correcta, por lo que, de no serlo, implicaría el

10/10/2018 11:24:41

10/10/2018 11:24:41 Firmante: GONZALEZ FAYRUEN, ANTONIO

Firmante: GONZALEZ FAYRUEN, ANTONIO

Esta es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.4 de la Ley 39/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 5c44b70e4-aa04-c51b-273514808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

desconocimiento o vulneración de la ordenación básica por las normas primarias regionales, lo que devendría en inconstitucional e inválida.

El defecto arriba indicado tiene además un aspecto funcional nada desdeñable porque, cabiendo modificaciones en la normativa básica, es evidente que estas modificaciones producirán, a su vez, la necesidad, y no solo por razones de seguridad jurídica o de eficacia normativa, de reformar los textos normativos autonómicos que la copian.

Es por ello que, con el objeto de salvar la posible inconstitucionalidad del precepto, o bien el mismo queda reducido a la primera parte (normativa que recoge esos derechos) o bien se hace una transcripción literal de los preceptos en los que vienen establecidos, indicando la norma y el artículo.

Lo expuesto en relación con la regulación de los derechos ha de hacerse extensivo al artículo 53 del Anteproyecto, que fija los deberes específicos de los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local.

Esta consideración tiene carácter esencial.

III. El artículo 52.2 LOFCS, respecto a los Cuerpos de Policía Local, señala que *“Por lo que respecta al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos, les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical”*. La Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, regulaba la materia y era directamente aplicable a la Policía Local por indicación expresa de su artículo 2.1.c). La Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (EBEP) derogó dicha norma, regulando en el Capítulo IV del Título III el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional; norma que fue a su vez derogada por el TREBEP, la cual regula, igualmente, esta materia en el Capítulo IV de su Título III, siendo de aplicación a los Cuerpos de Policía





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Local por disposición expresa de su artículo 3.2; materia que igualmente se reconoce en forma de derechos individuales ejercidos colectivamente en su artículo 15, a salvo, claro está, de las especificidades propias por su condición de Cuerpo y Fuerza de Seguridad como es la interdicción del derecho a la huelga (artículo 8 LOFCS).

A su vez, el artículo 95 LBRL establece que *“La participación de los funcionarios, a través de sus organizaciones sindicales, en la determinación de sus condiciones de empleo, será la establecida con carácter general para todas las Administraciones públicas en el Estatuto básico de la función pública”*.

Por ello, dado que la Comunidad Autónoma carece de competencia propia para regular los derechos sindicales de la Policía Local, y a falta de una norma específica dictada al amparo de lo establecido en el artículo 52.2 LOFCS, será aplicable en esta materia lo establecido en el EBEP, debiendo reflejarse simplemente así en el artículo 46 del Anteproyecto.

Esta consideración tiene carácter esencial.

IV. Los artículos 47 y 48 del Anteproyecto establecen normas en materia de salud y seguridad laboral.

1. El artículo 3.2 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales (LPRL) establece que *“La presente Ley no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de: Policía, seguridad y resguardo aduanero... No obstante, esta Ley inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades.”*

La disposición adicional 3.<sup>a</sup> de la LPRL establece que dicha ley, así como las normas reglamentarias que dicte el Gobierno en su desarrollo, constituyen legislación laboral dictada al amparo del artículo 149.1.7.<sup>a</sup> de la CE, precepto que atribuye al Estado la competencia exclusiva en

10/10/2018 11:24:41 Firmante: CONTRERAS ORTIZ, MANUEL MARIA  
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.d) de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) 504b70a4-aa04-45fb-9a04-c5fb-273514808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

legislación laboral, sin perjuicio de su ejecución por los órganos de las comunidades autónomas. Además, se señala que respecto del personal civil con relación de carácter administrativo o estatutario al servicio de las Administraciones Públicas, la LPRL será de aplicación como norma básica en el sentido previsto en el artículo 149.1.18.<sup>a</sup> de la CE, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en la regulación de las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del régimen estatutario de los funcionarios. Por ello, al formar parte la prevención de riesgos laborales de este régimen estatutario, será necesario delimitar qué concretos contenidos pueden entenderse como básicos y, por tanto, atribuibles al Estado, y qué contenidos no lo son. Sólo estos podrán ser regulados por las comunidades autónomas y por las entidades locales en el ámbito de sus competencias. A estos efectos, la disposición adicional 3.<sup>a</sup>.2 de la LPRL determina qué concretas materias preventivas contenidas en la LPRL se entienden como básicas y, por tanto, de regulación exclusiva por el Estado. En el resto de materias, se atribuye a las comunidades autónomas las competencias regulatorias respecto a su personal. Teniendo en cuenta lo preceptuado por la disposición adicional 3.<sup>a</sup> de la LPRL, en el ámbito del Estado no se ha adoptado ninguna norma específica en relación con la prevención de riesgos laborales de la Policía Local, al entender que la normativa básica en esta materia está constituida por la LPRL y las normas reglamentarias de desarrollo que son totalmente aplicables a la Policía Local.

Habiéndose cumplido por parte del Estado su función de regulación básica a través de la LPRL, cabe concluir que concierne a las comunidades autónomas y a la Administración Local el desarrollo y adaptación de aquellos aspectos de la LPRL que resulten necesarios para su mejor aplicación al ámbito de la Policía Local, sin que quepa disminuir por esta vía el nivel de protección de la Policía Local amparándose en normativa de rango autonómico; normativa que «cede frente a la obligación impuesta por la normativa europea de insoslayable aplicación».

En efecto, la Directiva 89/391/CEE, de la que la Ley 31/1995 es trasposición, se basa en el criterio de la actividad para excluir de la normativa común solo a aquellas actividades que realice la Policía Local en las que concurren ciertas condiciones particulares que hagan imposible la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

aplicación del régimen general preventivo. Así lo había venido manteniendo el Tribunal de Justicia de la Unión Europea (TJUE) conforme a reiterada jurisprudencia (resumida en la STJUE de 12 de enero de 2006), entendiendo que el ámbito de aplicación de la Directiva debe entenderse de manera amplia, debiendo interpretarse restrictivamente las excepciones.

No existe actualmente ninguna norma que concrete las circunstancias excepcionales en las que se quiebra la general aplicación de la LPRL a la Policía Local. Tampoco la normativa de desarrollo dictada en relación con la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía nos otorga una solución a esta laguna. En ausencia de concreción normativa, la existencia de circunstancias excepcionales que justifiquen la inaplicación de la LPRL a las funciones públicas de policía y seguridad debe ser interpretada caso por caso en los términos contenidos en la STJCE de 12 de enero de 2006, teniendo en cuenta que, como principio general, el ámbito de aplicación de la LPRL ha de interpretarse de modo amplio y sus excepciones de modo restrictivo.

En este marco normativo, y en relación con el precepto que analizamos, el apartado 2 establece que *“Los responsables municipales asegurarán la vigilancia periódica del estado de salud de los efectivos policiales mediante una revisión anual de carácter médico, que será voluntaria”*.

El artículo 22.1 LPRL, que tiene carácter básico de conformidad con su disposición adicional 3.<sup>a</sup>, establece que:

*“El empresario garantizará a los trabajadores a su servicio la vigilancia periódica de su estado de salud en función de los riesgos inherentes al trabajo.*

*Esta vigilancia sólo podrá llevarse a cabo cuando el trabajador preste su consentimiento. De este carácter voluntario sólo se exceptuarán, previo informe de los representantes de los trabajadores, los supuestos en los que la realización de los reconocimientos sea imprescindible para evaluar los efectos de las condiciones de trabajo sobre la salud de los*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*trabajadores o para verificar si el estado de salud del trabajador puede constituir un peligro para el mismo, para los demás trabajadores o para otras personas relacionadas con la empresa o cuando así esté establecido en una disposición legal en relación con la protección de riesgos específicos y actividades de especial peligrosidad”.*

Dado que el artículo 22 LPRL es precepto básico, deberá hacerse referencia en el apartado 2 del artículo 47 del Anteproyecto de Ley que dicho precepto es “de conformidad” o “en el marco de lo establecido” en dicho artículo 22.

En el apartado 3 del artículo 47 se establece la obligación de que, a propuesta del Jefe del Cuerpo o del propio funcionario, éste se someta a un reconocimiento médico cuando se adviertan alteraciones en la salud del mismo. Dado que el párrafo 2 del apartado 1 del artículo 22 LPRL permite esta posibilidad, previo informe de los representantes de los trabajadores, no estaría de más que se introdujese esta previsión en este apartado.

## 2. Medidas de protección de la mujer embarazada.

El artículo 26 LPRL, que tiene carácter básico por aplicación de su disposición adicional 3.ª, establece que:

*“1. La evaluación de los riesgos a que se refiere el artículo 16 de la presente Ley deberá comprender la determinación de la naturaleza, el grado y la duración de la exposición de las trabajadoras en situación de embarazo o parto reciente a agentes, procedimientos o condiciones de trabajo que puedan influir negativamente en la salud de las trabajadoras o del feto, en cualquier actividad susceptible de presentar un riesgo específico. Si los resultados de la evaluación revelasen un riesgo para la seguridad y la salud o una posible repercusión sobre el embarazo o la lactancia de las citadas trabajadoras, el empresario adoptará las medidas necesarias para evitar la exposición a dicho riesgo, a través de una adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo de la trabajadora afectada. Dichas medidas incluirán, cuando resulte necesario, la no realización de trabajo nocturno o de trabajo a turnos.*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

2. Cuando la adaptación de las condiciones o del tiempo de trabajo no resultase posible o, a pesar de tal adaptación, las condiciones de un puesto de trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la trabajadora embarazada o del feto, y así lo certifiquen los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, en función de la Entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, con el informe del médico del Servicio Nacional de Salud que asista facultativamente a la trabajadora, ésta deberá desempeñar un puesto de trabajo o función diferente y compatible con su estado. El empresario deberá determinar, previa consulta con los representantes de los trabajadores, la relación de los puestos de trabajo exentos de riesgos a estos efectos.

El cambio de puesto o función se llevará a cabo de conformidad con las reglas y criterios que se apliquen en los supuestos de movilidad funcional y tendrá efectos hasta el momento en que el estado de salud de la trabajadora permita su reincorporación al anterior puesto.

En el supuesto de que, aun aplicando las reglas señaladas en el párrafo anterior, no existiese puesto de trabajo o función compatible, la trabajadora podrá ser destinada a un puesto no correspondiente a su grupo o categoría equivalente, si bien conservará el derecho al conjunto de retribuciones de su puesto de origen.

3. Si dicho cambio de puesto no resultara técnica u objetivamente posible, o no pueda razonablemente exigirse por motivos justificados, podrá declararse el paso de la trabajadora afectada a la situación de suspensión del contrato por riesgo durante el embarazo, contemplada en el artículo 45.1 d) del Estatuto de los Trabajadores, durante el período necesario para la protección de su seguridad o de su salud y mientras persista la imposibilidad de reincorporarse a su puesto anterior o a otro puesto compatible con su estado.

4. Lo dispuesto en los números 1 y 2 de este artículo será también de aplicación durante el período de lactancia natural, si las condiciones de





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*trabajo pudieran influir negativamente en la salud de la mujer o del hijo y así lo certifiquen los Servicios Médicos del Instituto Nacional de la Seguridad Social o de las Mutuas, en función de la Entidad con la que la empresa tenga concertada la cobertura de los riesgos profesionales, con el informe del médico del Servicio Nacional de Salud que asista facultativamente a la trabajadora o a su hijo. Podrá, asimismo, declararse el pase de la trabajadora afectada a la situación de suspensión del contrato por riesgo durante la lactancia natural de hijos menores de nueve meses contemplada en el artículo 45.1.d) del Estatuto de los Trabajadores, si se dan las circunstancias previstas en el número 3 de este artículo.*

*5. Las trabajadoras embarazadas tendrán derecho a ausentarse del trabajo, con derecho a remuneración, para la realización de exámenes prenatales y técnicas de preparación al parto, previo aviso al empresario y justificación de la necesidad de su realización dentro de la jornada de trabajo”; incluyéndose en los anexos VII y VIII del Real Decreto 39/1997, de 17 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de los Servicios de Prevención de Riesgos Laborales, una lista no exhaustiva de agentes, procedimientos y condiciones de trabajo que pueden influir negativamente en la salud de las trabajadoras embarazadas o en período de lactancia natural, del feto o del niño durante el período de lactancia natural y una lista no exhaustiva de agentes y condiciones de trabajo a los cuales no podrá haber riesgo de exposición por parte de trabajadoras embarazadas o en período de lactancia natural.*

Por ello, en este precepto deberá hacerse referencia a que las disposiciones se adoptan en el marco de lo establecido en el artículo 26 LPRL.

El apartado 4 de este artículo 48 establece que “*Con el fin de prevenir posibles daños en la salud de la embarazada o del feto, las funcionarias que se encuentren en estado de gestación podrán utilizar una vestimenta adecuada a su situación, en los términos establecidos en el artículo 18.7*”. Por su parte, el artículo 18.7 del Anteproyecto permite a los Ayuntamientos dispensar a las agentes embarazadas del uso del uniforme cuando se den diversas circunstancias que se especifican en el precepto. La





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

configuración de esta regla como una dispensa en el uso del uniforme encuentra como dificultad que, de conformidad con los artículos 41.3 y 52.3 LOFCS, dicha facultad de dispensa de la uniformidad corresponde a la Delegación del Gobierno y no a los propios municipios. De hecho, la STC 81/1993, de 8 de marzo, declara inconstitucional el artículo de la Ley andaluza 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales, que atribuye al Alcalde la competencia para dispensar del uso del uniforme.

No obstante, en tanto que la medida proyectada en el Anteproyecto se adopta en atención a la aplicación de elementales reglas de prevención de riesgos laborales orientadas a la protección de la maternidad y no de seguridad pública o que puedan afectar al correcto desempeño del servicio policial (de hecho, la dispensa del uniforme conlleva la no realización de servicios en la vía pública o cara al público), cabría admitir que su adopción se residencie en la Administración local, que como empleadora de las funcionarias gestantes es la obligada al cumplimiento de dicha normativa preventiva y, en consecuencia, a adaptar o adecuar las condiciones del puesto de trabajo, entre las que se encontraría tanto el uso del uniforme como la adecuación funcional de aquél.

En cualquier caso, podría integrarse la regulación establecida en ambos preceptos (artículos 18.7 y 48.4 del Anteproyecto), de modo que, atendida la finalidad preventiva de la norma, su primera proposición habría de ser la contenida en este último apartado, es decir, que con el fin de prevenir posibles daños en la embarazada o en el feto, las funcionarias gestantes podrán utilizar una vestimenta adecuada a su estado. A tal efecto, en la reglamentación sobre uniformidad que ha de aprobar la Comunidad Autónoma (art. 18.1 del Anteproyecto), habría de regularse un uniforme adaptado para las policías gestantes (como hacen diversas normas reguladoras de la uniformidad de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de la Policía Local, como Galicia y Valencia, entre otras), que los Ayuntamientos habrán de facilitar a sus funcionarias. De modo que, sólo por excepción y previa la adecuada justificación acerca de la imposibilidad o inconveniencia de utilizar dicha uniformidad, podrá autorizarse a la funcionaria el uso de otra vestimenta, lo que conllevará que la funcionaria no pueda realizar servicios en la vía pública o de cara al público.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Esta consideración tiene carácter esencial.

V. La segunda actividad de los integrantes de los Cuerpos de Policía Local (Título IV, Cap. III).

Bajo el epígrafe “Situaciones administrativas”, el citado Capítulo se dedica íntegramente a regular la segunda actividad de los miembros de los Cuerpos de las Policías Locales.

Esta segunda actividad se define en el artículo 56.1 del Anteproyecto de Ley como *“una modalidad especial de la situación administrativa de servicio activo de los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local, que tiene por objeto garantizar una adecuada aptitud psicofísica de los mismos mientras permanezcan en servicio activo, asegurando la eficacia del servicio”*; precepto éste redactado en similares términos a como lo hacía el Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, sobre el que tuvo ocasión de pronunciarse el Consejo de Estado en su Dictamen nº 18/2017, cuyas consideraciones asumimos íntegramente, redactadas en los siguientes términos:

*“Se configura, por tanto, como una situación transitoria, previa a la jubilación, para los funcionarios que hayan perdido, por edad o enfermedad, parte de sus aptitudes psicofísicas. En el caso de la legislación estatal, la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, regula la segunda actividad, en sus artículos 66 y siguientes, como una situación «que no conllevará en ningún caso la ocupación de destino», semejante a la situación de reserva regulada por el artículo 93 de la Ley 29/2014, de 28 de noviembre, de Régimen del Personal de la Guardia Civil. Estas situaciones suponen la disponibilidad de los funcionarios y la disminución de las retribuciones, pero no llevan aparejado un servicio activo.*

*En el caso del anteproyecto de Ley que ocupa al Consejo de Estado, la situación administrativa de segunda actividad tiene como característica fundamental que quienes se encuentren en ella (por edad y a petición*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*propia, por pérdida de aptitud o, incluso, en situación asimilada por embarazo o lactancia) pueden optar a un puesto de trabajo en su Cuerpo de origen acomodado a estas especiales características del funcionario, es decir, un puesto de servicio activo que se califica como «no operativo». En el caso de que estos puestos no existieran en la plantilla del Cuerpo de Policía Local podrán optar a un destino en el ayuntamiento con semejantes características.*

*Parece claro que para que se produzca este cambio de destino las entidades locales deben crear en sus plantillas y relaciones de puestos de trabajo destinos susceptibles de ser ocupados por funcionarios del Cuerpo en situación de segunda actividad. Y esta obligación se impone a las corporaciones locales en el artículo 30 del anteproyecto, señalando cómo deben incorporar estos puestos en sus plantillas, tanto las propias de la Policía Local como las generales de la corporación. Habrán de dar cuenta, además, a la Consejería de la Comunidad Autónoma del cumplimiento de esta obligación en el mes de enero, precisamente.*

*Se ha de reparar en que la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, otorga a los órganos municipales competencias en la materia, entre ellas, confiere al Alcalde la atribución de «aprobar la oferta de empleo público y la plantilla aprobados por el Pleno» (21.g)) y la de «desempeñar la jefatura superior del personal» (21.h)), y confiere al Pleno la atribución de «aprobar la plantilla y la relación de puestos de trabajo, la fijación de la cuantía de las retribuciones complementarias fijas y periódicas de los funcionarios y el número y régimen del personal eventual» (22.h)).*

*Se trata, por tanto, de saber si las limitaciones que impone el anteproyecto a las atribuciones de las entidades locales en relación con la aprobación de las plantillas son compatibles con la autonomía organizativa que estas corporaciones locales ostentan. Y en este sentido se han de tener en cuenta dos datos.*

*El primero es que la posibilidad de pasar a segunda actividad se configura, en la norma sometida a consulta, como un derecho que pueden*

10/10/2018 11:31:06 Firmante: EDUARD FAYEN, ANTONIO  
Firmante: CONTEZAS ORTIZ, MANUEL MARIA  
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.1) de la Ley 39/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) 544b70e4-ae04-451b-2735-14808235





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*ejercitar los policías locales en razón de su edad (con el único límite del artículo 37.10 , que permite que no pueda pasar a esta situación más del 25 por ciento de la plantilla), de sus condiciones psicofísicas y, finalmente, por causas de embarazo o lactancia, supuesto en el que la segunda actividad se configura por el anteproyecto de Ley como un derecho de la funcionaria. Es evidente que la creación de puestos de segunda actividad supone un incremento global de la plantilla de puestos de trabajo, no solo en la Policía Municipal, sino en el ayuntamiento en su conjunto, si con los destinos policiales no fuera suficiente.*

*Y el segundo es que la creación de puestos de trabajo y la dotación presupuestaria de estos puestos no depende de la libre voluntad de las entidades locales”.*

En efecto, la tasa de reposición la fija anualmente la Ley de Presupuestos Generales del Estado, además de exigir una serie de requisitos para que los ayuntamientos puedan convocar su oferta de empleo, estando fijada en la vigente Ley de Presupuestos Generales del Estado para 2018 en el 115 por ciento.

*“De lo expuesto se desprende (sigue diciendo el Dictamen del Consejo de Estado) que las normas que pretende imponer la Comunidad Autónoma de Extremadura a los ayuntamientos para la creación de plazas de segunda actividad no podrán, previsiblemente, ser cumplidas por muchos de estos mismos ayuntamientos, que deben acreditar que no incurrir en riesgos en relación con el principio de estabilidad presupuestaria ante el Ministerio de Hacienda y Administraciones Públicas antes de convocar las oposiciones precisas.*

*Así las cosas, entiende el Consejo de Estado que la configuración de la segunda actividad debe hacerse en términos más respetuosos con la potestad local de autoorganización, incentivando a las entidades locales para que creen puestos susceptibles de ser ocupados por funcionarios en segunda actividad y creando las condiciones adecuadas para que en un plazo determinado se consigan los objetivos previstos.*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

(...)

*El Consejo de Estado estima que es preciso condicionar el ejercicio de los derechos de los policías locales a las posibilidades reales de existencia de plazas y destinos en las plantillas de la Policía Local y en los mismos ayuntamientos”.*

A ello tenemos que añadir que, en atención a lo establecido en la Disposición transitoria tercera del Anteproyecto de Ley, se le otorga a los ayuntamientos un plazo total de dos años para poner en marcha la segunda actividad en sus municipios, de manera que, en atención a las circunstancias y medios de cada Ayuntamiento, puede resultar insuficiente para generar las disponibilidades presupuestarias que permitan crear las plazas necesarias para poder hacer efectivo el pase a la segunda actividad, lo que debe tenerse en cuenta por el Anteproyecto introduciendo las adaptaciones necesarias en el sentido aquí expuesto.

#### SEXTA.- Observaciones particulares al texto.

- Artículo 8. Composición (de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales).

En el apartado 1,c) al referirse a la representación de los Ayuntamientos, se indica que la propuesta de representantes que formule la Federación de Municipios deberá señalar a quien haya de actuar como portavoz y a su suplente.

La previsión específica del suplente en este caso parece innecesaria, toda vez que el apartado 3 del mismo artículo 8 exige, con carácter general, que todas las propuestas incluyan titular y suplente.

- Artículo 9. Régimen de funcionamiento (de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales).

a) El precepto parece presumir que el órgano colegiado habrá de constituirse y celebrar sus sesiones en forma presencial, pues el apartado 2





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

señala que para su válida constitución será necesaria la “presencia” de determinados miembros.

Ha de señalarse que el artículo 17 LRJSP establece que todos los órganos colegiados, salvo que de forma expresa y excepcional su reglamento interno disponga lo contrario, se podrán constituir, convocar, celebrar sesiones, adoptar acuerdos y remitir sus actas tanto de forma presencial o a distancia, razón por la cual el art. 17.2 de la indicada Ley básica ya no exige la “presencia” del Presidente, del Secretario o de quienes le sustituyan más la mitad al menos de los miembros del órgano para su válida constitución, sino su “asistencia, presencial o a distancia”.

Además, la indicada norma básica exige que para la válida constitución del órgano será necesaria la asistencia del Presidente o de quien lo supla. Sin embargo, el Anteproyecto prevé que puede constituirse la comisión sin la asistencia del Presidente cuando sí esté presente el Vicepresidente o persona que le sustituya. Para adecuar la redacción proyectada a la normativa básica podría preverse de forma expresa que el Vicepresidente suplirá al Presidente.

Procede, en consecuencia, adecuar la redacción del precepto a lo establecido en el artículo 17.2 LRJSP.

Esta consideración reviste carácter esencial.

b) En el apartado 5 *in fine*, ha de coordinarse el número del verbo con el sujeto plural a que se refiere (composición, funciones y régimen de funcionamiento), sustituyendo “será el establecido” por “serán los establecidos”.

- Artículo 10. Funciones de la Comisión.

El apartado 3 establece, quizás de forma inadvertida, una causa de suspensión del procedimiento administrativo no contemplada en la normativa básica sobre el procedimiento administrativo común.

10/10/2018 11:21:06 Firmante: GÓMEZ FAYEH, ANTONIO

Este es una copia electrónica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015. Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.com.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 504b70e4-ae04-051b-2755-14808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

En efecto, dispone que una vez solicitado el informe de la Comisión y transcurrido el plazo máximo para su emisión sin que aquél hubiera sido evacuado, se podrán proseguir las actuaciones, salvo que el solicitante acuerde esperar la evacuación del mismo, en cuyo caso podrá interrumpir el plazo de los trámites sucesivos.

De ser preceptivo el informe de la Comisión (como ocurre en los supuestos previstos en el art. 10.1, letras a y d, *in fine* del Anteproyecto) nada habría que objetar a esta previsión, que sería acorde con lo establecido en el artículo 22.1,d) LPACAP, en cuya virtud podrá suspenderse el plazo máximo para resolver el procedimiento cuando se soliciten informes preceptivos a un órgano de la misma o distinta Administración. Ahora bien, en la medida en que la redacción proyectada del precepto no distingue entre los diversos tipos de informe, resulta que la posibilidad de interrumpir el plazo de los trámites sucesivos se haría extensiva no únicamente a los informes preceptivos sino también a los facultativos, como el que puede solicitar el Presidente a la Comisión conforme al primer inciso del apartado 1,d).

Procede, en consecuencia, adecuar la redacción del precepto a la normativa básica y prever que la posibilidad de suspender el plazo de resolución del procedimiento en el que se inserta el informe solicitado a la Comisión y no evacuado en plazo sólo cabe en el supuesto de que dicho informe sea preceptivo. Otra alternativa, que este Consejo Jurídico considera más apropiada, sería eliminar la referencia a la interrupción de los trámites sucesivos, pues ello determinaría la directa aplicación de la LPACAP.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Asimismo, y dado que es posible que el informe sea solicitado por una Corporación Local, pues resultará preceptivo en el procedimiento de elaboración de los reglamentos municipales de los respectivos Cuerpos de Policía Local (art. 10.1,a del Anteproyecto), en tal supuesto sería más adecuado considerar como *dies a quo* del plazo para la emisión del informe la fecha de entrada de su solicitud en el registro electrónico de la





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Administración regional (art. 21.3 LPACAP) y no la de entrada de la solicitud en el registro del órgano competente en materia de coordinación de Policías Locales.

- Artículo 11. El Registro de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

De conformidad con el apartado 3 del precepto, el incumplimiento por parte de los Ayuntamientos de sus obligaciones de información para con el Registro “podrá dar lugar a la imposibilidad de solicitar las distintas ayudas convocadas por la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales, a cuyo efecto se hará constar, en su caso, en la correspondiente convocatoria”.

Esta previsión tiene una naturaleza materialmente sancionadora y, de hecho, el artículo 13.2, h) de la Ley 38/2003, de 17 de noviembre, General de Subvenciones (LGS), contempla entre aquellos que no podrán obtener la condición de beneficiarios de subvenciones a quienes hayan sido sancionados mediante resolución firme con la pérdida de la posibilidad de obtenerlas, conforme a la propia LGS o a otras leyes que así lo establezcan.

En consecuencia, para impedir que una Corporación Local incumplidora de sus deberes de información al Registro pudiera llegar a ser beneficiaria de una subvención, la convocatoria de la ayuda debería contemplar que aquélla hubiera sido sancionada previamente mediante resolución firme, tras la tramitación del oportuno procedimiento sancionador.

Ello exigiría que, previamente, se procediera a la adecuada y precisa tipificación en la Ley de la infracción y fijación de la oportuna sanción, con respeto del conjunto de garantías y principios que regulan el ejercicio de la potestad sancionadora de las Administraciones Públicas (arts. 25 y ss. LRJSP), exigencias éstas que no cabe entender cumplidas con la escueta previsión contenida en el precepto objeto de esta consideración, pues, a modo de ejemplo, no se gradúan los incumplimientos en orden a garantizar el principio de proporcionalidad o a fin de establecer eventuales tipos





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

agravados de infracción, no se fija el tiempo durante el que la Corporación incumplidora tendrá vedado el acceso a las subvenciones, es decir, la duración misma de la sanción, etc.

- Art. 12. Creación de Cuerpos de Policía Local.

El apartado 4, tercer párrafo, exime de la plantilla mínima del Cuerpo, a aquellos creados por municipios de población inferior a 5.000 habitantes que instauren el Cuerpo con la finalidad de asociarse con otros municipios para colaborar en la prestación del servicio de policía local.

La jurisprudencia constitucional había mirado con recelo algunas normas autonómicas en las que, ante la previsión de colaboraciones entre municipios para la prestación de servicios policiales, parecía advertir el germen de policías supramunicipales y, a su través, el ejercicio de competencias propias de seguridad pública por Comunidades Autónomas que carecían de ellas. Ello dio lugar a pronunciamientos como la STC 49/1993, que proscribió la constitución de mancomunidades de municipios para la prestación conjunta de servicios policiales y la creación de Cuerpos de Policía Local por entidades supramunicipales (STC 25/1993).

No obstante, la Disposición adicional quinta LOFCS, introducida en el año 2007, ya prevé expresamente la posibilidad de que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, que no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

Dicha asociación habrá de plasmarse en un acuerdo de colaboración entre los Cuerpos de Policía Local de los diferentes municipios, que respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste, al carecer nuestra Comunidad Autónoma de competencias en materia de protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

El precepto ha sido desarrollado por la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, que determina las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local. La norma permite un marco de supramunicipalidad en atención a la concurrencia de varios requisitos materiales, entre otros, que los municipios sean limítrofes y que la suma de las poblaciones no exceda los 40.000 habitantes. Los requisitos fijados en la Orden ministerial no pueden ser modificados por las Comunidades Autónomas, conforme han dejado sentado las SSTC 172/2013 y 86/2014.

A la luz de lo expuesto, habría de completarse el precepto proyectado con una referencia expresa a las previsiones y límites (tanto materiales como formales) que la legislación orgánica establece para admitir la asociación de municipios con la finalidad de la prestación de servicios policiales.

- Artículo 14. Ámbito territorial de actuación.

a) Sin perjuicio de lo que ya se razonó *supra* acerca de las posibilidades excepcionales de actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Local en situaciones de emergencia, ha de señalarse ahora que en tales supuestos los agentes que se integren entre los efectivos del dispositivo de emergencias en realidad no pasarán a depender del Alcalde o Alcaldesa del Municipio afectado por la situación de emergencia ni del Jefe del Cuerpo de Policía Local de dicho Municipio, como prevé el apartado 1, sino que pasarán a depender de la autoridad competente que esté al mando del dispositivo y actuarán bajo la dependencia directa de sus propios jefes y mandos naturales. Así lo considera el Consejo de Estado en el ya citado Dictamen 18/2017, y así se desprende del artículo 19 de la Ley 17/2015, de 9 de julio, del Sistema Nacional de Protección Civil, en cuya virtud, “los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado o de las Fuerzas Armadas que intervengan en tales emergencias actuarán encuadrados y a las órdenes de sus mandos naturales y dirigidos por la autoridad designada en el plan de protección civil que corresponda”.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

b) El apartado 2 debería adecuar su redacción a lo establecido en el artículo 51.3 LOFCS, y sustituir la expresión “podrán ampliar el ámbito de actuación territorial”, por la más precisa redacción de la indicada Ley Orgánica, según la cual, los Cuerpos de Policía Local podrán actuar fuera del término municipal respectivo cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales y cuenten con la autorización del Ministerio del Interior.

- Artículo 19. Acreditación profesional.

a) El documento de acreditación profesional que, junto a la placa, permite identificar al funcionario de la Policía Local parece que adoptará formato de tarjeta (apartado 6), lo que debería indicarse de forma expresa en el apartado 3.

b) Se prevé, asimismo, una vigencia de cuatro años para los certificados electrónicos que incorpora el documento de acreditación profesional y que permiten al funcionario identificarse y firmar electrónicamente. La expiración del plazo de vigencia conlleva la necesidad de renovación del documento de acreditación, si bien no se precisa si habrá de serlo a instancia del funcionario, del Ayuntamiento o de oficio por la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales, opción esta última que parece la más adecuada dada la obligación que tiene dicho Departamento, al que se proclama expresamente como propietario del documento (apartado 7), de facilitarlo a los funcionarios policiales (apartado 3).

c) Del mismo modo, podría incorporarse a los supuestos de devolución a la Consejería del documento de acreditación profesional previstos en el apartado 7 (sólo contempla los de cambio de categoría o de situación administrativa), el de la expiración de su vigencia.

d) Se sugiere dar nueva redacción al apartado 9 y evitar así afirmar que el documento de policía local jubilado se expide con la finalidad de acreditar la identidad profesional, toda vez que la jubilación pone fin al ejercicio profesional del funcionario.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

De hecho, cabría reconsiderar la ubicación sistemática de esta previsión, referida a un documento acreditativo de una condición cuyos efectos son meramente honoríficos (art. 52.3 del Anteproyecto), en un artículo destinado, según el epígrafe que lo encabeza, a regular la acreditación profesional de los policías. Se sugiere, en consecuencia, trasladar la previsión sobre la expedición del documento de policía local jubilado al artículo 52 del Anteproyecto.

- Art. 20. Armamento y medios técnicos.

a) El apartado 4 regula la retirada del armamento cuando concurren diversas situaciones o circunstancias que se enumeran en el precepto. La decisión acerca de la procedencia de dicha retirada se residencia en el Alcalde previo informe del Jefe del Cuerpo.

La decisión de retirar el armamento a un funcionario de la Policía Local abarca tanto la del arma reglamentaria facilitada por el Ayuntamiento como “en su caso, del arma de fuego particular”. Aquellas leyes autonómicas de coordinación de policías locales que contienen una previsión similar (así, art. 24 de la Ley balear 4/2013, de 17 de julio, y art. 45 de la Ley valenciana 17/2017, de 13 de diciembre), añaden el inciso “obtenida mediante la autorización del Ayuntamiento”, precisión ésta que resulta necesario incorporar al Anteproyecto.

En efecto, el Reglamento de Armas, aprobado por Real Decreto 137/1993, de 29 de enero (RA), dispone que a los miembros de los Cuerpos de Policía de las Corporaciones Locales les será considerado como licencia A (la que permite la tenencia de armas de fuego de propiedad privada del personal de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que estén en servicio activo, *ex arts.* 96.3 y 114.1 RA) el carné profesional. Con este tipo de licencia, el personal de los Cuerpos de Policía de las Corporaciones Locales sólo podrá poseer un arma corta, aparte de las que reciban como dotación reglamentaria para el ejercicio de sus funciones. Por su parte, el Real Decreto 740/1983, de 30 de marzo, por el que se regula la licencia de armas correspondiente a los miembros de la Policía de las Comunidades

Firmante: CONTRERAS CRUZ, MANUEL MARIA

10/10/2018 11:21:08 Firmante: GOMEZ FAYREN, ANTONIO

10/10/2018 11:24:41  
Esta es una copia notarial imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sed.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 54467004-aa04-051b-051b-14808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Autónomas y de las Entidades Locales, dispone en su artículo 2, que estos funcionarios sólo podrán usar el arma corta reglamentaria que les sea facilitada por las autoridades de que dependan, pudiendo poseer, excepcionalmente, otra arma de la segunda categoría en los casos especiales que se determinen por dichas autoridades. Respecto al distinto alcance de ambas previsiones reglamentarias puede consultarse la STSJ Madrid 853/2015, de 31 de julio y, sobre todo, la STSJ Cataluña, Sala de lo Contencioso-Administrativo, Sección V, de 24 de julio de 2002, citada por aquélla.

Sólo respecto de esta segunda arma particular que puede poseer el funcionario previa autorización de su Ayuntamiento cabe aceptar la competencia del Alcalde para poder decidir su retirada, pero no respecto de cualesquiera otras que el interesado pudiera poseer, pues para la retirada de estas últimas resultarían competentes los señalados por el artículo 159 RA.

Comoquiera que corresponde al Estado la competencia exclusiva en materia de armas en virtud de lo establecido en el artículo 149.1,26ª de la Constitución, competencia que se plasma en los indicados reglamentos estatales, no puede la Comunidad Autónoma alterar las previsiones que respecto del régimen sancionador en materia de armas, incluidos los órganos competentes para la imposición de la sanción de retirada de aquéllas, establece el Reglamento de Armas.

Procede, en consecuencia, matizar que la retirada del arma de fuego particular a la que se refiere el apartado 4 del precepto proyectado es aquella que, conforme a lo expuesto, posee el funcionario al amparo de una autorización municipal específica.

Esta consideración reviste carácter esencial.

b) El apartado 5 remite al posterior desarrollo reglamentario la fijación del procedimiento administrativo a seguir para la retirada del arma al funcionario y para su posterior recuperación por éste. Dicha remisión es absolutamente incondicionada o en blanco, pues ninguna previsión se contiene en el Anteproyecto que pueda orientar o limitar el ejercicio de la

10/10/2018 11:24:41

10/10/2018 11:21:06 Firmante: GÓMEZ FAREN, ANTONIO

Firmante: CONTRERAS ORTIZ, MANUEL MARIA  
Este es una copia electrónica imprimible de un documento administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.d) de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 564b70m4-m04-n51b-273514808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

potestad reglamentaria por parte del Consejo de Gobierno. Entiende el Consejo Jurídico que, al menos, debería establecerse en la futura Ley una garantía del principio de contradicción, previendo la necesaria audiencia del funcionario interesado.

Por otra parte, se excluye de la aplicación del indicado procedimiento determinados supuestos de los enumerados en el apartado 4, en los que la retirada del arma se producirá de forma automática. Si bien esta previsión, que también se encuentra recogida en las Leyes de Valencia y Baleares citadas *supra*, se refiere a casos en los que pretende actuarse de forma inmediata y ante circunstancias desencadenantes de fácil apreciación objetiva y que no precisarían de una previa instrucción completa para su constatación (negativa del funcionario a someterse a reconocimiento médico o cuando el resultado de dicho reconocimiento es desfavorable, negativa a efectuar prácticas de tiro obligatorias e incapacidad temporal superior a dos meses), quizás fuera preferible no excluir el sometimiento de la actuación administrativa en estos supuestos a procedimiento administrativo alguno, sino configurar la retirada del arma en tales casos como una medida cautelar, incluso como medida provisionalísima a adoptar antes de la iniciación misma del procedimiento, ex artículo 56, apartados 2 y 3, letra i) LPACAP.

Se conseguiría con ello rodear de más garantías la decisión administrativa de retirada del arma de fuego, sin perjudicar la necesaria inmediatez y finalidad de la medida, que una vez incoado el correspondiente procedimiento en un plazo máximo de quince días siguientes a la retirada del arma, habrá de ser confirmada, modificada o levantada.

Por otra parte, ello evitaría la contradicción interna que se aprecia en la redacción proyectada entre los apartados 5 y 6 del precepto objeto de consideración y es que si en los supuestos de negativa a someterse a evaluación médico psicológica o tras obtener un resultado negativo en la misma, así como también cuando el funcionario se niegue a realizar las prácticas de tiro obligatorias, el apartado 5 dispone que se le retirará el arma reglamentaria de forma directa y sin seguir el procedimiento





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

administrativo reglamentariamente establecido, el apartado 6, segundo párrafo señala que para esos mismos supuestos, *“antes de la incoación del procedimiento correspondiente, el Alcalde, previo informe del Jefe del Cuerpo, podrá adoptar como medida cautelar, la retirada del armamento reglamentario y, en su caso, del arma de fuego particular”*.

Como es fácil advertir existe una contradicción entre ambas regulaciones que debería resolverse en favor del sometimiento de cualquier decisión sobre la retirada del arma al procedimiento administrativo que reglamentariamente se determine, sin perjuicio de posibilitar que se proceda a la retirada del armamento como medida cautelar a adoptar antes incluso de la incoación del indicado procedimiento.

c) El apartado 6 establece una evaluación médico-psicológica del funcionario como trámite obligatorio del procedimiento de retirada del arma. Dicha valoración será efectuada por un profesional especialista y por parte o bajo la supervisión de los servicios municipales de salud. El informe se configura, además, como vinculante.

Sobre una previsión similar contenida en el Anteproyecto de la que luego sería Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, el Consejo de Estado dictaminó que:

*“...el Consejo de Estado ha de formular una observación esencial al apartado 5 del proyectado artículo 27, que otorga carácter vinculante al informe psicotécnico emitido por “un profesional competente en la materia” en el procedimiento para la retirada del armamento. Este extremo debe ser reconsiderado. En principio, la opción preferible sería que esta valoración se encomendara a un tribunal médico oficial, pero el Consejo de Estado es consciente de la dificultad de encauzar esta posibilidad. En su defecto, debe encomendarse, al menos, a un centro de reconocimiento de los previstos en el Real Decreto 2283/1985, de 4 de diciembre, por el que se regula la emisión de los informes de aptitud necesarios para la obtención de licencias, permisos y tarjetas de armas. En todo caso, si la retirada de las armas es aconsejable o exigible, no puede prevalecer el criterio de cualquier profesional sobre las decisiones de los*

FIRMANTE: CONTRERAS ORTIZ, MANUEL MARIA

U. 10.10.2018 11:24:08 | Firmante: GÓMEZ AYREBEN, ANTONIO  
Este es una copia inalterable de un documento electrónico administrado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV): 5d4b70e4 a004-e5fb-e573514808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*mandos del cuerpo, fundadas en mejores y más cercanos criterios, de manera que este informe no puede ser considerado como vinculante”*  
(Dictamen 18/2017).

- Artículo 24. Funciones de las escalas.

a) En el apartado 1, letra c) se establece que a los funcionarios de la escala básica les corresponde la realización de las funciones policiales asignadas legalmente. Habría de precisarse la redacción indicando que se refiere a las asignadas por la Ley a los Cuerpos de Policía Local.

b) Si bien los funcionarios que ocupen plazas de la Escala Facultativa no se integran en la estructura jerárquica de los Cuerpos de Policía, lo cierto es que tales plazas quedan adscritas a dichos Cuerpos (art. 22.1 del Anteproyecto). Con esta configuración puede surgir la duda de si la obligación prevista en el apartado 2 sería exigible también a los funcionarios de la Escala Facultativa, duda que debería despejarse en el precepto.

- Artículo 25. Jefe del Cuerpo de Policía Local.

a) En el apartado 2 debe aclararse el *dies a quo* del cómputo del plazo de 5 años, pues si en un primer momento se establece que se refiere a la antigüedad en la categoría correspondiente, a continuación se indica que se computará desde la fecha de toma de posesión como funcionario de carrera, lo que en el caso de aquellos policías que hayan alcanzado la categoría en cuestión por la vía de la promoción genera una contradicción. Sería más apropiado en tal supuesto establecer que el plazo se computará desde que el funcionario accede a la categoría correspondiente.

Esta observación se hace extensiva al artículo 34, en el que se establece una regla similar para el cómputo de la antigüedad en la categoría desde la que pretende promocionar el funcionario.

b) El segundo párrafo del apartado 2 es innecesario y debería ser suprimido. En primer lugar porque la remoción discrecional del Jefe del





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Cuerpo es inmanente al sistema de provisión establecido para la cobertura del puesto de trabajo: la libre designación (art. 80.4 TREBEP).

Del mismo modo, la situación administrativa en la que quedarán aquellos que sean nombrados Jefes de un Cuerpo de Policía diferente al de procedencia será la que establezca la normativa básica en materia de función pública, a la que el precepto de hecho se remite.

c) El artículo objeto de consideración dispone que la provisión del puesto de Jefe del Cuerpo de Policía Local se realizará mediante un procedimiento de libre designación, previa convocatoria pública. La previsión se reitera en el artículo 39, que describe en qué consiste este sistema de provisión de puestos, con transcripción de lo previsto en la legislación básica.

En términos generales, el sistema normal de provisión de puestos es el concurso. No se encuentra justificación alguna en el expediente que permita determinar las razones por las cuales se entiende que no se puede recurrir a este procedimiento para el nombramiento del Jefe de la Policía Local, razón por la cual el sistema de provisión del puesto debería dejarse a la elección de cada Corporación Local (Dictamen del Consejo de Estado 18/2017). Ha de precisarse que, si bien el expediente sí ofrece argumentos que pueden justificar el uso de este sistema de provisión para la cobertura del puesto de Jefe del Cuerpo, tales razonamientos no operan automáticamente en sentido contrario, es decir, excluyendo la posibilidad de recurrir al concurso de méritos a tal fin.

Sugiere el Consejo Jurídico, en línea con lo expuesto y como alternativa más respetuosa de la autonomía local, que se deje libertad a la Corporación Local correspondiente para decidir si el puesto de Jefe ha de cubrirse por concurso o por libre designación, para lo que bastará con sustituir los términos imperativos utilizados en la redacción actual por otros meramente potestativos (así lo establecen Valencia y Aragón) lo que a su vez obligará a la Corporación que opte por la libre designación en detrimento del concurso a justificar ampliamente su decisión.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Por otra parte, y dado el carácter absolutamente excepcional que la libre designación ostenta en el sistema de provisión de puestos de trabajo establecido por la legislación básica estatal en materia de función pública (puede verse al respecto nuestro Dictamen 77/2017, sobre la nulidad de la relación de puestos de trabajo del Ayuntamiento de Cartagena), cabría establecer un límite negativo en el Anteproyecto en el sentido de que sólo el puesto de Jefe del Cuerpo, y previa adecuada justificación, podrá ser cubierto mediante libre designación, cuyo uso quedaría vedado para el resto de puestos de trabajo del Cuerpo.

- Artículo 26. Plantillas y relaciones de puestos de trabajo.

a) En el apartado 1 y de conformidad con lo establecido en el artículo 74 TREBEP, el contenido de las relaciones de puestos de trabajo debería incorporar, además, el grupo de clasificación profesional, Cuerpo, Escala y, en su caso, especialidad o, mejor, unidad especializada (art. 21.4 del Anteproyecto), a que esté adscrito cada puesto.

b) Los apartados 5 y 6, que en el último borrador de Anteproyecto han quedado vacíos de contenido, han de ser suprimidos.

- Artículo 27. El Reglamento del Cuerpo.

Los reglamentos que las Corporaciones Locales aprueben para disciplinar el régimen de sus respectivos Cuerpos de Policía no han de someterse únicamente a lo establecido en la futura Ley y en las disposiciones reglamentarias que la desarrollen, sino que habrán de respetar y ajustarse también a la regulación contenida en la normativa sobre Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sobre función pública, sobre régimen local, etc., por lo que se sugiere modificar la redacción del precepto para utilizar una expresión omnicomprendensiva de todas aquellas normas que constituirán fuente y límite de los reglamentos corporativos.

- Artículo 31. Órganos de selección.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

La ubicación de este precepto en el Capítulo I (Normas Generales) del Título III (Selección, Provisión de Puestos y Formación) y aunque se intitule “órganos de selección” podría generar confusión acerca de si las reglas aquí contenidas serían aplicables sólo a los tribunales calificadoros de pruebas selectivas o si también lo serían a los órganos encargados de valorar los méritos de los aspirantes en los procedimientos de provisión de puestos de trabajo, máxime cuando se advierte que en los preceptos que el Anteproyecto destina a regular estos últimos nada se dispone acerca de qué órgano habrá de asumir dicha labor valorativa.

Si se pretendiera extender la regulación a ambos tipos de órganos lo procedente sería sustituir el epígrafe que intitula el precepto por “órganos de selección o provisión” y establecer algunas matizaciones en relación con las reglas contenidas en los apartados 6 y 7 que sí resultarían exclusivas para órganos de selección.

De no pretender efectuar dicha extensión, la regulación habría de ubicarse en la Sección Primera del Capítulo II, específicamente destinada a la selección, y establecer, ya en la Sección Segunda al menos qué órganos serán los encargados de valorar los méritos de los aspirantes en los procedimientos provisorios.

- Artículo 32. Sistemas de acceso.

Al igual que el precepto describe en qué consiste la promoción en sus dos variantes de interna y mixta, debería proceder a definir el turno libre.

- Artículo 33. Requisitos de acceso.

a) La letra f) establece una estatura mínima como requisito para el acceso a las categorías de los Cuerpos de Policía Local, es decir, no distingue entre tales categorías, de forma que tal exigencia de estatura será aplicable tanto para el acceso a la categoría de Agente como a la de Subinspector, Inspector, Comisario, Comisario Principal y Comisario General, categorías todas ellas a las que de conformidad con el artículo 34.2 puede accederse por turno libre, no necesariamente por promoción.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Si bien para las categorías de la Escala Básica puede resultar plenamente justificada la exigencia de una estatura mínima, atendidas las funciones que el artículo 24 del Anteproyecto en relación con el 53 LOFCS les atribuye, dicha justificación se diluye o es más difícil de apreciar respecto de aquellas categorías que tienen asignadas tareas exclusivamente de mando, dirección, coordinación o supervisión de las funciones policiales estrictamente operativas que desarrollan los funcionarios de la Escala Básica. Y, de hecho, el artículo 35.2 del Anteproyecto permite que las convocatorias de pruebas selectivas para el acceso a las categorías diferentes de la de Agente no prevean la superación de pruebas de capacidad física.

La jurisprudencia constitucional nos enseña que el principio de igualdad no impide que ante situaciones de hecho distintas se aplique un trato jurídico diferenciado, mas tal diferencia ha de asentarse en una justificación objetiva y razonable, de acuerdo con criterios y juicios de valor generalmente aceptados, cuya exigencia debe aplicarse en relación con la finalidad y efectos de la medida considerada, debiendo estar presente por ello una razonable relación de proporcionalidad entre los medios empleados y la finalidad perseguida (SSTC de 10 de julio 1981, de 14 de julio de 1982, de 3 y 18 agosto de 1983, de 17 de enero de 1994, entre otras).

De acuerdo con esta doctrina, los requisitos de idoneidad o las condiciones de los aspirantes para el acceso a las categorías de los Cuerpos de Policía Local deben ir referidos a asegurar que aquéllos reúnen los requisitos de aptitud técnica, física o profesional necesarios para un adecuado desempeño de las funciones legalmente atribuidas a dichas categorías.

Así, la STSJ Cataluña, 393/2000, de 7 de abril, afirma que *“la razón de ser de este requisito [estatura mínima] deriva del propio contenido de la función policial, de tal manera que una determinada constitución física de los miembros del cuerpo policial puede ser idónea en las intervenciones que realicen y para el cumplimiento de sus funciones, de ahí que se exijan*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*unas determinadas condiciones físicas, entre ellas la altura, que desde este punto de vista son razonables (...) Pero, como hemos indicado, el requisito genérico de la constitución física o de la altura ha de ser puesto en relación con las concretas funciones que se han de desarrollar, tal como indica la doctrina del TC, ya que no es razonable establecer una determinada condición física con abstracción de las funciones concretas que el grupo de funcionarios tiene atribuidas”. Analiza la sentencia, a continuación, las funciones atribuidas a los Inspectores del Cuerpo de Policía Autónoma y concluye que “la Ley atribuye a los Inspectores una función predominantemente técnica, de gestión y mando, que se refrenda por el requisito de la titulación establecido en el art. 20 b), siendo exigible la titulación correspondiente al grupo B de funcionarios. Atendidas las concretas funciones de los Inspectores, ya podemos anticipar que el requisito de una determinada estatura, en la misma medida que se exige a un miembro de las escalas inferiores, es una condición física que no es razonable ni proporcionada, por lo que debe entenderse discriminatoria (...) por establecer una condición física para el acceso al cuerpo de Inspectores de los Mossos que no es razonable ni proporcionada, como es la estatura mínima de 1.70 para los hombres y de 1.65 para las mujeres, por lo que contraviene el art. 14, 23 y 103 de la CE” declarando nula la base que así lo establecía.*

En cuanto a la fijación de una estatura diferente para hombres y mujeres, la jurisprudencia europea sanciona esta medida, para evitar la discriminación indirecta para las mujeres que se produciría si se les exigiera una altura mínima idéntica a la establecida para los hombres. Así, la STJUE, Sala Primera, de 18 de octubre de 2017 (Caso Kalliri), en respuesta a una cuestión prejudicial formulada por un órgano jurisdiccional griego, concluye que “las disposiciones de la Directiva 76/207 deben interpretarse en el sentido de que se oponen a una normativa de un Estado miembro, como la controvertida en el litigio principal, que supedita la admisión de los candidatos al concurso para el ingreso en la Escuela de Policía de dicho Estado miembro, independientemente de su sexo, a un requisito de estatura física mínima de 1,70 m, toda vez que esa normativa supone una desventaja para un número mucho mayor de personas de sexo

Firmante: CONTRERAS ORTIZ, MANUEL MARIA  
10.10.2018 11:32:06 Firmante: GOMEZ FAYREN, ANTONIO  
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.4j de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <http://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 544b70a4-aa04-aa04-e51b-272514808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*femenino que de sexo masculino y que la citada normativa no parece adecuada ni necesaria para alcanzar el objetivo legítimo que persigue”.*

A la luz de lo expuesto, considera el Consejo Jurídico que la exigencia de un requisito de estatura mínima para el acceso a todas las categorías de los Cuerpos de Policía Local sin distinción resulta potencialmente discriminatoria y, en consecuencia, habría de suprimirse, sin perjuicio de prever que las concretas convocatorias de los procesos selectivos podrán establecer un requisito de estatura mínima cuando se considere necesario y justificado en atención a las funciones a desempeñar.

En consonancia con lo expuesto, no parece justificado que para el acceso la Escala Facultativa los aspirantes hayan de cumplir el requisito de talla o estatura mínima fijado en el artículo 33, letra f), por lo que habría de ser objeto de excepción en el artículo 22.3.

Esta consideración tiene carácter esencial.

b) El requisito establecido en la letra g) es similar al fijado con carácter básico por el artículo 56, 1, letra d) TREBEP como requisito general para el acceso al empleo público. Sin embargo, la transcripción que del mismo se realiza en el Anteproyecto es limitada e incompleta, pues no contempla la separación del servicio en órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, lo que debe ser corregido.

Del mismo modo, habría de suprimirse la expresión “situación de” en referencia a la inhabilitación, para evitar una posible confusión terminológica con las situaciones administrativas en las que puede encontrarse el funcionario.

- Artículo 36. El curso selectivo de formación básica.

a) La previsión contenida en el apartado 2 acerca del nombramiento como funcionarios en prácticas de quienes hayan superado las pruebas selectivas y las consecuencias que de ello se derivan en cuanto a disfrutar de los derechos inherentes a dicha condición hacen innecesario el último





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

inciso del apartado 6, relativo a las retribuciones de este tipo de funcionarios. Adviértase, además, que en la redacción propuesta en el Anteproyecto, parece limitarse el derecho a recibir las retribuciones propias de los funcionarios en prácticas al período en que realicen las prácticas en el Cuerpo y no durante el resto del curso selectivo.

La condición de funcionario en prácticas lleva aparejada con carácter básico (art. 26 TREBEP) el derecho a percibir las retribuciones que correspondan, y dicha condición de funcionario en prácticas la ostentan los aspirantes a ingresar en el Cuerpo desde el momento en que superan las pruebas selectivas y se incorporan al curso selectivo, conforme se desprende del apartado 2, por lo que desde ese momento devengan un derecho a percibir las retribuciones correspondientes a su condición de funcionarios en prácticas.

Se sugiere, en consecuencia, suprimir el último inciso del apartado 6, desde “Durante este período...” hasta el final del apartado.

b) En el mismo apartado 2 se establece que quienes hayan superado las pruebas selectivas habrán de incorporarse y superar, a propuesta del Alcalde o Alcaldesa, el curso selectivo. Parecería más lógico que la propuesta del Regidor lo fuera para que el aspirante pueda acceder al curso, pero no para que se le dé como superado, pues esto dependerá de su rendimiento académico en el centro de formación, esto es, que resulte apto en todas las asignaturas, materias y módulos que constituyan el programa de la acción formativo-selectiva.

- Artículo 40. Movilidad.

a) El apartado 3 prevé la posibilidad de incorporar una prueba psico-médica para determinar la idoneidad del aspirante al nuevo puesto de trabajo. Parece que en el caso de movilidad por el sistema de concurso general no estaría justificada la exigencia de esta prueba, toda vez que, con carácter general, para acceder al cuerpo ya habrá sido necesario demostrar una determinada capacidad psicofísica. En consecuencia, sugiere el Consejo Jurídico que se limite la posibilidad de exigir la prueba en cuestión

10/10/2018 11:29:11

10/10/2018 11:21:06 Firmante: GÓMEZ FATEMI, ANTONIO

Firmante: GÓMEZ FATEMI, ANTONIO  
Este es un copia autógrafo imprimible de un documento electrónico archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.d) de la Ley 7/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo del código seguro de verificación (CSV) 54Ab70a4-a0a4-e5fb-2735-14808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

para la cobertura por movilidad de puestos de trabajo singularizados, conforme los define el artículo 38.3 del Anteproyecto, para cuyo desempeño sí se demandan capacidades o aptitudes específicas que, con carácter general, no son exigibles en otros puestos.

b) El apartado 4 establece un límite de edad para acceder por movilidad que se aplica con independencia de la categoría a la que pertenezca el puesto de trabajo que se pretende cubrir, de modo que dicho requisito de edad se extiende a cualesquiera puestos de trabajo adscritos a los Cuerpos de Policía Local, sin que conste en el expediente de elaboración del Anteproyecto las razones o justificaciones que llevan a su fijación, lo que resulta contrario a la jurisprudencia tanto nacional como comunitaria, que en interpretación de los artículos 23.2 y 103.3 de la Constitución y 4 y 6 de la Directiva 2000/78/CE del Consejo, de 27 de noviembre de 2000, relativa al establecimiento de un marco general para la igualdad de trato en el empleo y la ocupación, imponen un exigente razonamiento y acreditación acerca de la necesidad de la medida.

Así, en el ámbito comunitario, habrá de quedar ampliamente justificado que la circunstancia de no alcanzar una determinada edad constituye un requisito profesional esencial y determinante para el correcto desempeño del trabajo al que se pretende acceder y que la finalidad a alcanzar con dicha medida no se puede lograr mediante otros recursos (cfr. SSTJUE de 12 de enero de 2010, Asunto C-229/08, Caso Wolf; de 13 de noviembre de 2014, Asunto C-416/13, Caso Vital Pérez; y de 15 de noviembre de 2016, Asunto C-258/15, Caso Salaberría Sorondo, entre otras) y es que la mencionada Directiva prevé la posibilidad de un trato diferenciado justificado en función de la concurrencia de “requisitos profesionales”, esenciales y determinantes, para ejercer una concreta actividad profesional, siempre y cuando el objetivo sea legítimo y el requisito proporcionado (art. 4.1). Por otro lado, el art. 6.1 de la Directiva consagra la especificidad de la edad como motivo de discriminación prohibido al prever las denominadas “justificaciones objetivas”, esto es, situaciones que justifican un trato desigual peyorativo por razón de la edad en el ámbito del empleo y la ocupación.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

La STC 29/2012, de 1 de marzo, por su parte, analiza el supuesto de un límite de edad para participar en procedimientos de movilidad con ascenso entre Cuerpos de la Policía Local de Andalucía y sitúa el razonamiento en la consideración de las características de la plaza y de las consecuencias que la cobertura de la misma por una persona mayor de la edad establecida ocasionaría al servicio en el municipio receptor.

Del mismo modo, las SSTs 627/2017, de 5 de abril, y 1431/2017, de 25 de septiembre, afirman que *“el principio de igualdad rige también, desde luego, en el acceso al Cuerpo de la Guardia Civil y el criterio de la edad es, sin duda relevante y prohíbe incluso en este ámbito las diferencias de trato que no estén justificadas. Esto, sin embargo, no significa que no quepa establecer una edad máxima distinta de la de jubilación para ingresar en un cuerpo o escala cuando, por su naturaleza y características, se aduzca una justificación objetiva y razonable”*.

Si bien los pronunciamientos jurisprudenciales expuestos tienen por objeto procedimientos de ingreso en Cuerpos o Escalas, ya sea por acceso libre ya por promoción, y no contemplan el supuesto de la movilidad sin promoción, es decir, una mera provisión de puestos de trabajo como la que regula el precepto proyectado -lo que podría relativizar las exigencias de acreditación de la necesidad de la medida ya expuestas-, lo cierto es que la ausencia de una justificación suficiente en el expediente lleva a calificar el requisito de edad como discriminatorio, por lo que debe suprimirse.

Lo expuesto se hace extensivo al requisito de edad establecido en el artículo 41.1, letra e) en relación con la permuta.

Esta consideración tiene carácter esencial.

-Artículo 54. Interdicción de la huelga.

Como hemos advertido reiteradamente, la técnica de la *“lex repetita”* requiere, cuando se reproducen normas estatales respecto de aspectos en los que la Comunidad Autónoma no tiene competencia, como

10/10/2018 11:21:06 Firmante: GÓMEZ TABERN, ANTONIO  
Firmante: CONTRERAS ORTIZ, MAHUEL MARIA  
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico administrativo archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.1 de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 544b70c4-a0d4-051b-2735-14808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

es el caso de la regulación del derecho de huelga, que la reproducción sea textual.

La regulación del derecho de huelga de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se contiene en el apartado 8 del artículo 6 LOFCS, no siendo el precepto que analizamos un reproducción literal del mismo, debiendo corregirse en este sentido.

-Artículo 58. Segunda actividad por razón de edad.

En el apartado 1 se indica textualmente que *“El pase a la situación de segunda actividad por razón de edad, se producirá siempre a solicitud del funcionario interesado, siempre que se haya permanecido en situación de servicio activo y prestando servicios...”*. La situación de servicio activo, por definición, implica la prestación del servicio (artículo 86 EBEP), por lo que la expresión “prestando servicios” resulta redundante, debiendo eliminarse.

-Disposición adicional segunda. Integración de los auxiliares de policía en los Cuerpos de Policía Local.

La citada Disposición, en su apartado 1, establece: *“Cuando un municipio cree el Cuerpo de Policía Local al amparo de lo dispuesto en esta ley, los Auxiliares de policía podrán integrarse en el Cuerpo, en la Categoría de Agente, de acuerdo con lo establecido reglamentariamente, y siempre que cuenten con la titulación requerida para el subgrupo C1 según la normativa básica sobre función pública, después de la superación de un único proceso de promoción interna, a través del sistema de concurso-oposición.... Quienes no superen dicho proceso de promoción interna, o no puedan integrarse en el Cuerpo de Policía Local por carecer de la titulación necesaria, quedarán en situación de «a extinguir» como Auxiliares de policía en el mismo subgrupo de clasificación al que pertenecían”*.

Sobre esta previsión únicamente tenemos que transcribir parcialmente el Fundamento Jurídico 4 de la STC 200/2015, de 24 de septiembre,





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

dictada en la Cuestión de Inconstitucionalidad 1795/2015 planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 4 de Zaragoza en relación con determinados preceptos de la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de las Policías Locales de Aragón y, en concreto, de los apartados 2 y 3 de su disposición transitoria segunda, por exigir para la integración de los auxiliares de policía contar en todo caso con la titulación correspondiente. Sobre este asunto nos dice el TC que:

*“Sobre la primera de dichas condiciones, ya se ha señalado que la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 es formalmente básica. Desde la perspectiva material, el criterio de este Tribunal está recogido en las SSTC 175/2011, de 8 de noviembre, 2/2012, de 13 de enero, 3/2012, de 13 de enero, 4/2012, de 13 de enero, 33/2013, de 11 de febrero, y 189/2014, de 17 de noviembre, que han examinado las dispensas de titulación establecidas por diversas disposiciones autonómicas para el acceso a diferentes plazas de cuerpos y escalas de la policía local, a la luz de la normativa básica reguladora de la promoción interna (arts. 22.1 y 25 de la citada Ley 30/1984, 92 LBRL y 3.2 y 18.2 LEEP).*

*Todas ellas, a partir del análisis del régimen jurídico de los funcionarios de policía local que figura recogido en la STC 175/2011, FFJJ 4 y 5, a los que procede remitirse, han puesto de relieve que, con carácter general, la titulación se erige en requisito esencial de la promoción interna, elemento éste del régimen estatutario de los funcionarios públicos que conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE. En consecuencia, la normativa que «establece una dispensa de un requisito de titulación en materia de promoción interna de funcionarios públicos, en este caso de la Administración local, que únicamente corresponde regular al Estado» vulnera el orden constitucional de distribución de competencias, por entrar «en contradicción con las normas básicas de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, incidiendo, por consiguiente, en un ámbito competencial reservado al Estado por el art. 149.1.18 CE» (FJ 8). No ofrece pues duda alguna la competencia del Estado, ex art. 149.1.18 CE, para establecer los requisitos de titulación en materia de promoción*





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

*interna, competencia que comprende asimismo la determinación de los supuestos de dispensa de titulación, como excepción a la regla general.*

*Hemos de determinar, prosiguiendo con la segunda de las condiciones propias del examen de constitucionalidad mediata, si los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria autonómica segunda de la Ley de Aragón 8/2013 entran en contradicción efectiva e insalvable por vía interpretativa con la norma básica específica contenida en la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984, disposición que no ha sido derogada por la Ley del estatuto básico del empleado público, y que precisamente instituye una dispensa de titulación para el acceso a cuerpos o escalas del grupo C (ahora subgrupo C1) desde cuerpos o escalas del grupo D (ahora subgrupo C2) del área de actividad o funcional correspondiente, a través de la promoción interna.*

*Al exigir en todo caso la titulación correspondiente para la integración de los auxiliares en la categoría de policía, no cabe conciliar lo dispuesto en los apartados 2 y 3 de la disposición transitoria cuestionada con la norma básica, toda vez que la primera es taxativa al disponer que los auxiliares de policía sin titulación quedan en situación de «a extinguir», sin contemplar la posibilidad de promoción interna, siempre que cumplan las condiciones establecidas por la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 (antigüedad y formación y superación de un proceso selectivo consistente en un concurso-oposición). Los funcionarios afectados ven así cercenado su derecho a la progresión en la carrera profesional y a la promoción interna según principios constitucionales de igualdad, mérito y capacidad, reconocido por el art. 14 c) LEEP”.*

Es por ello que el precepto analizado choca con la doctrina constitucional al exigir, en todo caso, en el procedimiento de integración de los Auxiliares de policía (subgrupo C2) en el Cuerpo de la Policía Local, en la categoría de Agente (subgrupo C1), que se posea la titulación requerida para dicho subgrupo C1, sin añadir las otras posibilidades de promoción interna, sin poseer la titulación, que prevé la Disposición adicional vigesimosegunda de la Ley 30/1984 (una antigüedad de diez años en un





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

Cuerpo o Escala del grupo D -ahora C2-, o de cinco años y la superación de un curso específico de formación al que se accederá por criterios objetivos).

Esta consideración tiene carácter esencial.

- Disposición transitoria Quinta. Integración de los Subinspectores en el Grupo B y de los Comisarios en el Subgrupo A1.

La Disposición adicional Quinta de la futura Ley equipara las categorías de la Ley 4/1998, que se extinguirán al entrar en vigor la nueva Ley, con aquellas otras que crea su artículo 21.1. Al realizarse esta equiparación existen dos categorías, las de Cabo y Oficial, que operan un cambio de clasificación de Grupo y Subgrupo de titulación, de modo que la integración de los funcionarios de las anteriores categorías en las de nueva creación sólo será posible si ostentan el requisito de titulación que la Ley exige, para lo que la disposición objeto de esta consideración establece reglas de transitoriedad similares a otras regulaciones comparadas (plazos de integración, clasificación como “a extinguir” para las plazas de los funcionarios que no ostenten el requisito de titulación y no lo obtengan en el período establecido, retribuciones, etc.).

Sin embargo, el título de la disposición genera una cierta confusión, al referirse a la integración de las nuevas categorías. Quizás sería más expresivo del contenido del precepto que el epígrafe aludiera a la integración de los Cabos y Oficiales, pues la clasificación de los Subinspectores y Comisarios en los Grupos B y Grupo A, Subgrupo A1, respectivamente, ya se establece en el artículo 21.1 del Anteproyecto.

#### **SÉPTIMA.- Otras observaciones. Sobre la técnica normativa.**

1. Si se compara la vigente Ley regional de Coordinación de Policías Locales, que cuenta con 46 artículos, con el Anteproyecto sometido a consulta, con 40 artículos más, hasta llegar a la cifra de 86, es fácil advertir cómo éste se inserta en una tendencia propia de las llamadas por la doctrina “leyes de coordinación de segunda generación”, que se orientan a

10/10/2010 11:24:11

10/10/2010 11:24:06 Firmante: GÓMEZ FERRER, ANTONIO

Firmante: CONTRERAS GÓMEZ, MANUEL MARIA  
Este es una copia electrónica imprimible de un documento electrónico otorgado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a lo siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 544b7004-m004-c516-273514808238





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

incorporar a la Ley una regulación exhaustiva de la coordinación policial, para lo cual no se duda en integrar en la futura norma contenidos cuyo rango más adecuado sería el reglamentario (así, a modo de ejemplo, el artículo 6 del Anteproyecto, que enumera las competencias que en la materia ejerce la Consejería de Presidencia), o diversas previsiones que forman parte del régimen estatutario común tanto de los funcionarios públicos en general como del conjunto de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Esta opción normativa, si bien permite unificar en un único texto las normas de coordinación de los cuerpos policiales aplicables en la Región (efecto que será meramente transitorio a la luz de las numerosas habilitaciones reglamentarias que contiene el Anteproyecto), cuenta entre sus inconvenientes que la incorporación en la Ley de previsiones originariamente reglamentarias tiene por efecto congelar el rango de aquéllas, dificultando su modificación futura. Por otra parte, el espacio normativo que se deja al futuro desarrollo reglamentario se reduce de forma considerable cuando buena parte de los contenidos que encontrarían su rango más adecuado en el reglamento se incorporan a la Ley, máxime en una materia como la que es objeto de regulación en el Anteproyecto que prevé, de forma imperativa, la existencia de tres niveles normativos, a saber, la Ley, las normas-marco que ha de aprobar la Comunidad Autónoma (art. 4, letra a y Disposición final Segunda) y los reglamentos municipales de los respectivos Cuerpos de Policía (Disposición final Tercera).

Del mismo modo, la incorporación de contenidos normativos emanados del Estado a través de la técnica “lex repetita” tiene efectos adversos, como ya hemos señalado *supra*, sin que en la redacción de muchos de los preceptos que transcriben reglas de origen estatal, básicas o incluso, contenidas en Leyes orgánicas, se hayan adoptado las precauciones que apunta la doctrina consultiva en orden a evitar no sólo confusiones de los operadores jurídicos acerca del verdadero origen de las reglas allí contenidas, sino también verdaderas inconstitucionalidades derivadas de eventuales extralimitaciones competenciales. Así, por ejemplo y sin ánimo de exhaustividad, el artículo 14 del Anteproyecto reproduce reglas





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

contenidas en el artículo 51 LOFCS, pero nada se indica en él acerca de su origen. Como tampoco alude al artículo 97 LBRL el artículo 30.3 del anteproyecto cuando reproduce la obligación allí contenida de publicar en el Boletín Oficial del Estado las convocatorias para la selección de los funcionarios locales y para la provisión de puestos de trabajo.

Por otra parte, el artículo 17.2 reproduce casi literalmente el artículo 53.2 LOFCS, sin informar acerca del precepto estatal del que es transcripción. Además, al incorporar la regla al ordenamiento regional no la reproduce fielmente. En efecto, de conformidad con el artículo 53, apartados 1, b) y 3 LOFCS, los Ayuntamientos de gran población pueden destinar a funcionarios propios ajenos al Cuerpo de Policía Local a la realización de una específica función propia de éste, como es la de ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano. Sin embargo, al reproducir esta norma el Anteproyecto omite la limitación del ámbito espacial en que ha de realizarse esa función, el casco urbano, lo que posibilitaría que dichos funcionarios municipales habilitados para el ejercicio de esta función la ejercieran en vías de titularidad municipal fuera del casco, ampliando su ámbito de actuación más allá de los límites que impone la legislación orgánica. Debe, en consecuencia, adecuarse la redacción del precepto.

2. De conformidad con las directrices 73 y 80 de las de Técnica Normativa, aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, la primera cita de las leyes, tanto en la parte expositiva como en la dispositiva, ha de hacerse siempre completa, con indicación del tipo de ley de que se trate, también completo. Sin embargo, tanto en la primera línea de la Exposición de Motivos como en el artículo 1, se utiliza la expresión acróstica “LO” para citar por primera vez en cada parte la LOFCS, lo que debe sustituirse por “Ley Orgánica”.

Del mismo modo, han de sustituirse las citas del “Estatuto de Autonomía para la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia” (Exposición de Motivos) y del “Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia” (art. 1) por la denominación oficial del mismo: Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia (Directriz 72).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

3. El art. 8.4 indica que la condición de vocales de los representantes de los Ayuntamientos y organizaciones sindicales estará ligada a la representatividad que se ostente, perdiéndose dicha condición al desaparecer ésta, por lo que deberán ser designados nuevamente después de cada proceso electoral.

Si se compara el precepto con el todavía hoy vigente artículo 17.3 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, se advierte que fija la misma regla, es decir, la renovación de los vocales municipales y sindicales tras los correspondientes procesos electorales, pero incorporando un contenido que ilustra acerca del porqué se prevé dicha renovación forzosa, que se vincula a la pérdida de representatividad. Como es evidente que la intención del legislador autonómico no es incidir en el carácter representativo de los cargos electos municipales ni en la duración de sus mandatos (arts. 19.2 LBRL y 42.3 de la Ley Orgánica 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General) ni regular la representatividad de los sindicatos (arts. 6 y 7 de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical), para lo que, obviamente, la Comunidad Autónoma carece de competencia, ha de concluirse que la referencia a la pérdida de representatividad es meramente tuitiva, explicativa o argumentativa de la regla que constituye el contenido verdaderamente normativo del precepto: la renovación de vocales tras los comicios.

Ha de señalarse, entonces, que de conformidad con la Directriz 26 de las de Técnica Normativa, el contenido de los preceptos legales ha de ser imperativo, no didáctico (finalidad ésta que corresponde, en todo caso, a la parte expositiva de las normas), razón por la que se sugiere mantener la redacción hoy vigente del artículo 17.3 de la Ley 4/1998, de 22 de julio.

4. De conformidad con la Directriz 2, el contenido de la norma se ordenará conforme a varios criterios. Entre ellos se señala que la regulación irá de lo general a lo particular. En aplicación de este criterio, la regulación de las escalas contenida en el artículo 24 del Anteproyecto debería anteponerse a la de creación de las categorías a que se refiere el artículo 23.





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

5. Desde la óptica gramatical, cabe también sugerir un repaso meticuloso al Anteproyecto para adecuarlo a las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario (Directriz 102, de las de Técnica Normativa). Así, tomando como ejemplo un único artículo, el 20 del Anteproyecto, y sin ánimo de exhaustividad, se advierte cómo se utiliza la barra para separar palabras ("médico/psicológico") y para separar las conjunciones y o (y/o). Más allá de la discutible adecuación ortográfica de ello, no resulta oportuno el uso de una forma de expresión imprecisa, que debiera sustituirse por otras de formulación clara y concreta. Así mismo, la palabra "dictamen" se consigna con tilde sobre la "a" en el artículo 20, apartados 4, letra b) y 5. En el mismo apartado 5, tercer párrafo, el término "prácticas" se consigna con y sin tilde, etc.

En atención a todo lo expuesto, el Consejo Jurídico formula las siguientes

### CONCLUSIONES

**PRIMERA.**- La Comunidad Autónoma ostenta competencia para aprobar el Anteproyecto sometido a Dictamen.

**SEGUNDA.**- De conformidad con la Consideración Segunda de este Dictamen, la elaboración del Anteproyecto se ha ajustado en términos generales a lo establecido en la legislación aplicable, si bien habrá de recabarse el informe presupuestario allí señalado con carácter previo a la aprobación del Anteproyecto como Proyecto.

**TERCERA.**- Revisten carácter esencial las siguientes observaciones:

- Al artículo 4, letra i) y al Título V, sobre la determinación del régimen disciplinario de los Cuerpos de Policía Local (Consideración Cuarta, III).

Firmante: CONTRERAS OJITE, MANUEL MARIA  
Este es una copia auténtica imprimible de un documento electrónico archivado por la Comunidad Autónoma de Murcia, según artículo 27.3.c) de la Ley 39/2015.  
Su autenticidad puede ser contrastada accediendo a la siguiente dirección: <https://sede.carm.es/verificardocumentos> e introduciendo el código seguro de verificación (CSV) 544b70e4-aa04-c51b-273514808278





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- Al artículo 4, letra l), en el sentido de suprimir el término “ordenar” (Consideración Cuarta, IV).
- Al artículo 9, sobre la constitución de la Comisión de Coordinación de Policías Locales (Consideración Sexta).
- Al artículo 10.3, respecto a los efectos que sobre el procedimiento administrativo produce la solicitud de informe a la Comisión de Coordinación de Policías Locales (Consideración Sexta).
- Al artículo 12.6, sobre la prohibición de suprimir Cuerpos de Policía Local (Consideración Cuarta, V).
- A los artículos 18.7 y 48.4 sobre la dispensa de uniformidad de las funcionarias gestantes (Consideración Quinta, IV).
- Al artículo 20.4, en relación con la retirada del armamento particular del funcionario policial (Consideración Sexta).
- Al artículo 20.6, acerca del carácter vinculante de la evaluación médico-psicológica como trámite del procedimiento de retirada del arma (Consideración Sexta).
- Al artículo 22.3 sobre la reserva de plazas de la Escala Facultativa (Consideración Cuarta, VI).
- A los artículos 22.3 y 33, letra f) sobre el establecimiento de una estatura mínima indiferenciada como requisito para el acceso a las distintas escalas y categorías (Consideración Sexta).
- A los artículos 30.2 y 35.2 en relación con la aprobación de las bases y programas mínimos de los procesos de selección (Consideración Cuarta, VII).





Consejo Jurídico  
de la Región de Murcia

- A los artículos 40.4 y 41.1, letra e), en relación con el establecimiento de un límite de edad para participar en procedimientos de movilidad y permutas, respectivamente.

- A los artículos 45 y 53 en relación con la fijación de los derechos y deberes de los miembros de los Cuerpos de Policía Local (Consideración Quinta, II).

- Al artículo 46 sobre los derechos sindicales de los funcionarios policiales (Consideración Quinta, III).

- A la Disposición adicional segunda sobre la dispensa de titulación en los procesos de integración de los Auxiliares de policía en los Cuerpos de Policía Local (Consideración Sexta).

**CUARTA.-** Las restantes observaciones han de ser consideradas antes de la remisión a la Asamblea Regional del Proyecto, ya que contribuyen a la depuración y mejora del mismo.

No obstante, V.E. resolverá.

EL LETRADO-SECRETARIO GENERAL  
(Fecha y firma electrónica al margen)

Vº Bº EL PRESIDENTE  
(Fecha y firma electrónica al margen)

