

En Logroño, a 12 de mayo de 2022, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido, en su sede, con asistencia de su Presidente, D. José Ignacio Pérez Sáenz, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D^a Amelia Pascual Medrano y D^a Ana Reboiro Martínez-Zaporta, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Serrano Blanco, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

21/22

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja, sobre el *Anteproyecto de Decreto por el que se modifica el Decreto 3/2015, de 6 de febrero, por el que se aprueba el Reglamento Marco de las Policías Locales de La Rioja.*

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja remite, para dictamen, el citado Anteproyecto de Decreto, junto con el expediente administrativo correspondiente al mismo, que consta de la siguiente documentación:

-Certificado relativo al trámite de consulta previa.

-Certificación expedida el 10-1-2022 por la Sra. Jefa de Sección de Coordinación de Policías Locales, como Secretaria de la Comisión de Coordinación de Policías Locales, acreditativa de que, en su sesión de 13-12-2021, dicha Comisión informó favorablemente el primer borrador de Anteproyecto de modificación del Decreto 3/2015, de 6 de febrero.

- Resolución de inicio, de 10-1-2022, dictada por el Sr. Director General de Justicia e Interior.

-Memoria justificativa, de 14-1-2022, del Sr. Director General de Justicia e Interior, que: examina el marco normativo y la oportunidad del Decreto cuya promulgación se pretende; estudia su *impacto económico*; contiene un análisis sobre las normas afectadas; y enumera los trámites seguidos hasta esa fecha y los que deben observarse en la tramitación del procedimiento reglamentario.

-Primer borrador del Decreto, sin fecha.

-Diligencia de 25-1-2022, por la que la Secretaría General Técnica de la Consejería declara formado el expediente de elaboración de la disposición general proyectada.

-Resolución, de la misma fecha y órgano, por la que se somete a información pública el anteproyecto de reglamento, publicada en el Boletín Oficial de La Rioja (BOR), nº 18, de 27-1-2022.

-Certificado expedido el 18-2-2022 por el Sr. Director General de Transparencia y Buen Gobierno, acreditativo de haberse publicado en la página web del Gobierno de La Rioja, entre el 28-1-2022 y el 17-2-2022, la apertura de un plazo de información pública referente al anteproyecto reglamentario.

-Al certificado se acompaña una exposición de las aportaciones y alegaciones formuladas en el seno de dicho trámite.

-Informe del SOISP, de 9-3-2022.

-Segundo borrador del texto, sin fecha.

-Comunicación de la Intervención Delegada en la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, de 23-3-2022, en la que se expone que *“no procede emitir informe por parte de esta Intervención Delegada dado que la propuesta no tiene contenido económico (art. 5.3.d) del Decreto 1/2012, de 5 de enero, por el que se regulan las Intervenciones Delegadas de la Intervención General de la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

-Memoria de tramitación, de 23-3-2022, de la Secretaría General Técnica de la propia Consejería, que analiza las observaciones y alegaciones formuladas hasta ese momento y que indica los trámites a seguir en adelante.

-Informe de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, de 28-2-2022, en lo sustancial favorable al contenido del Anteproyecto, al que solo realiza observaciones formales.

-Tercer borrador del anteproyecto.

-Memoria final, de 31-3-2022, del Servicio de Ordenación, Normativa y Asistencia Técnica de la Secretaría General Técnica, con el visto bueno del Sr. Secretario General Técnico, que examina las observaciones formuladas por los Servicios Jurídicos y recapitula los trámites desarrollados hasta ese momento.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 31 de marzo de 2022 y registrado de entrada en este Consejo el 1 de abril de 2022, el Excmo. Sr. Consejero de Servicios Sociales y Gobernanza Pública del Gobierno de La Rioja remitió al Consejo Consultivo de La Rioja, para dictamen, el expediente tramitado sobre el asunto referido.

Segundo

El Sr. Presidente del Consejo Consultivo de La Rioja, mediante escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente el 4 de abril de 2022, procedió, en nombre de dicho Consejo, a acusar recibo de la consulta, a declarar provisionalmente la misma bien efectuada, así como a apreciar la competencia del Consejo para evacuarla en forma de dictamen.

Tercero

Asignada la ponencia al Consejero señalado en el encabezamiento, la correspondiente ponencia quedó incluida, para debate y votación, en el orden del día de la sesión del Consejo Consultivo convocada para la fecha allí mismo indicada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito

1. El art. 11.c) LCCR'01 (Ley de la CAR 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja) determina que el Consejo deberá ser consultado en relación con *“los proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en desarrollo o ejecución de leyes estatales o autonómicas”*; precepto que viene a reiterar el art. 12.2.C) RCCR'02 (Reglamento de la Ley citada, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero).

2. La norma sometida a nuestra consideración pretende modificar el vigente Reglamento Marco de los Cuerpos de Policía Local de la Rioja (RM), aprobado por Decreto 3/2015, de 6 de febrero. Por ello, al igual que sucede con esa norma reglamentaria, la ahora proyectada se dictará en desarrollo de la Ley riojana 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, así como de la LO 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (LOFCSE).

Como indicamos en nuestro dictamen D.58/14, relativo al que luego fue el vigente RM, la Ley 5/2010, además de remitirse en numerosos preceptos a un ulterior desarrollo reglamentario (arts. 31.3, 33.3, 35.2, 44.2, 46.2, 47.1, 51.3...), prevé en su art. 21 que, por Decreto del Consejo de Gobierno, se apruebe el Reglamento Marco, *“al que habrán de ajustarse los reglamentos de organización y funcionamiento del Cuerpo de Policía*

Local”; y, así, su DF Única habilita al Consejo de Gobierno para que dicte “*las disposiciones que requieran el desarrollo y aplicación*” de la Ley.

A su vez, el art. 39 LOFCSE determina que las Comunidades Autónomas, a las que corresponde coordinar las Policías Locales en su ámbito territorial respectivo, podrán ejercer esa competencia mediante una serie de funciones, entre ellas “*el 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*” (art. 39 a).

3. En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 LCCR’01 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por “*la observancia de la CE, el Estatuto de Autonomía de La Rioja (EAR’99) y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen*”. Como hemos señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Proyecto de Decreto al bloque de constitucionalidad y al resto del ordenamiento jurídico, sin entrar en cuestiones de oportunidad, que no nos han sido solicitadas.

Segundo

Cumplimiento de los trámites de elaboración de disposiciones de carácter general

1. La importancia de observar las prescripciones previstas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo viene a contribuir al acierto en su elaboración, sino que tiende a evitar que su incumplimiento produzca distorsiones en su desarrollo en tanto que, en caso de recurso, los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa pueden apreciarlo como causa de invalidez de la norma reglamentaria aprobada. Constituye este criterio fundamento del examen del cumplimiento de tales trámites que, en sus dictámenes, este Consejo Consultivo, viene efectuando al respecto.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 32 *bis* a 42 LFAR (Ley de la CAR 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la CAR), en la redacción dada a tales preceptos por la Ley 2/2018, de 30 de enero, de Medidas fiscales y administrativas para el año 2018, ya que ésta resulta aplicable al haber sido publicada en el BOR de 31 de enero de 2018, y, por tanto, con anterioridad al inicio del procedimiento objeto del dictamen, y establecer, a efecto de los preceptos aquí aplicables (DF Única), su entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

2. Consulta previa

La modificación indicada, operada en los preceptos de la LFAR dedicados a regular la elaboración de las normas reglamentarias, ha introducido un artículo numerado como 32 bis, que, bajo tal concepto, establece que:

“1. Con carácter previo a la elaboración del anteproyecto de ley o reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web del Gobierno de La Rioja, en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) Los objetivos de la norma; d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse este trámite de consulta. Tampoco será exigible la consulta previa en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración general de la Comunidad Autónoma o de los entes integrantes de su sector público, salvo que, en alguno de estos casos, se regule la participación de los ciudadanos o de sus organizaciones y asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Podrá prescindirse de este trámite cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen”.

El trámite que nos ocupa puede ser evitado cuando la propuesta normativa incurra en alguno de los cinco supuestos recogidos en el precitado art. 32.bis.2 LFAR: i) que no tenga impacto significativo en la actividad económica; ii) que no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios; iii) que regule aspectos parciales de una materia; iv) que tenga relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias, o que regulen la organización del Gobierno, de la APCAR (Administración pública de la CAR) o de los entes integrantes de su Sector público; o v) que concurran razones graves de interés público.

Por su parte, el art. 133 LPAC'15 (Ley estatal 39/2015, de 1 de octubre, de Procedimiento administrativo común de las Administraciones públicas), sobre participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos, prescribe que:

1. Con carácter previo a la elaboración del Proyecto o Anteproyecto de ley o de reglamento, se sustanciará una consulta pública, a través del portal web de la Administración competente en la que se recabará la opinión de los sujetos y de las organizaciones más representativas potencialmente afectados por la futura norma acerca de: a) los problemas que se pretenden solucionar con la iniciativa; b) la necesidad y oportunidad de su aprobación; c) los objetivos de la norma; y d) las posibles soluciones alternativas regulatorias y no regulatorias.

2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas

por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia.

4. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración General del Estado, la Administración autonómica, la Administración local o de las organizaciones dependientes o vinculadas a éstas, o cuando concurran razones graves de interés público que lo justifiquen.

Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes a los destinatarios o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta pública regulada en el apartado primero. Si la normativa reguladora del ejercicio de la iniciativa legislativa o de la potestad reglamentaria por una Administración prevé la tramitación urgente de estos procedimientos, la eventual excepción del trámite por esta circunstancia se ajustará a lo previsto en aquella”.

En relación con este precepto, si bien la STC 55/2018 (FJ 7-b y 7-c) ha declarado que el art. 133 LPAC’15 resulta contrario al orden constitucional de distribución de competencias, ha dejado a salvo de esta declaración el primer inciso del art. 133.1 LPAC’15, el cual resulta de aplicación, no sólo a las iniciativas legislativas y reglamentarias del Gobierno central, sino también a las de las CCAA.

En el caso presente, esta iniciativa reglamentaria fue sometida a consulta previa entre los días 17-11-2021 y 9-12-2021 mediante la publicación correspondiente en la página web del Gobierno de La Rioja, conforme acredita el certificado expedido el 10-12-2021 por el Sr. Director General de Transparencia y Buen Gobierno, que señala que, durante ese plazo, no se recibió comentario u observación alguna.

3. Órgano competente y Resolución de inicio del procedimiento.

A) En cuanto a la competencia administrativa, según el art. 33.2 LFAR:

“El procedimiento para la elaboración de los reglamentos podrá iniciarse, en cualquier caso, mediante Resolución del titular de la Consejería competente por razón de la materia. También podrá iniciarse mediante Resolución del Director General competente por razón de la materia o, en el caso de que la norma afecte a competencias de varias Direcciones Generales, de su Secretario General Técnico”.

En el presente caso, la Resolución de inicio, de 10-1-2022, fue dictada, tal como permite el art. 33.2 LFAR, por el Sr. Director General de Justicia e Interior, órgano que resulta competente *ratione materiae* de conformidad con el art. 7.2.3.bb) del Decreto 44/2020, de 3 de septiembre, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería

de Servicios Sociales y Gobernanza Pública, conforme al cual entra dentro del ámbito de atribuciones materiales de dicha Dirección General la “*coordinación de Policías Locales y el apoyo administrativo al secretariado de la Comisión de Coordinación de Policías Locales*”.

B) Desde el punto de vista del **contenido**, el art. 33.3 LFAR dispone que:

“La Resolución de inicio expresará sucintamente el objeto y finalidad de la norma, las normas legales que, en su caso, deba desarrollar, así como el fundamento jurídico relativo a la competencia ejercida. La Resolución podrá señalar la Unidad administrativa a la que se encomienda la elaboración del borrador o constituir una Comisión de trabajo con ese fin, designando a los miembros que la integrarán”.

La Resolución de 10-1-2022 satisface adecuadamente los requisitos exigidos por el precepto transcrito.

4. Elaboración del borrador inicial. Memoria justificativa y estudio económico.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 LFAR:

“1. El borrador inicial estará integrado por una parte expositiva y por el texto articulado del proyecto de ley o del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

El borrador inicial irá acompañado de una memoria justificativa acerca de la necesidad de la aprobación de la nueva norma, de su adecuación al objeto y finalidad fijados en la Resolución de inicio, la incidencia que habrá de tener en el marco normativo en que se inserte, una relación de las disposiciones afectadas y la tabla de vigencias de las disposiciones anteriores sobre la misma materia, así como una valoración de los efectos previsibles que puedan seguirse de su aplicación.

Incluirá también, en su caso, los estudios e informes previos que le sirvan de fundamento, así como una relación de aquellos informes o trámites que se consideren necesarios en la tramitación del expediente.

2. En los casos de creación de nuevos servicios o de modificación de los existentes, o aquellos en los que de la aplicación de la norma se prevea que van a derivar derechos y obligaciones de carácter económico, deberá adjuntarse al expediente un estudio del coste y de su financiación”.

En este caso, la Resolución de inicio va acompañada del texto inicial de la norma proyectada y de una Memoria justificativa, de 14-1-2022, que aborda de modo suficiente los extremos requeridos por el precitado art. 34.

En particular, sobre los efectos económicos de la norma proyectada, la Memoria justificativa señala que “*la modificación de este Decreto no supone ningún coste para el Gobierno de La Rioja*”, afirmación que este Consejo considera razonable. Las modificaciones que se pretenden introducir en el vigente Decreto 3/2015 afectan

principalmente a los procesos selectivos del personal al servicio de las Policías Locales de La Rioja, pero no acarrearán ni la introducción de nuevas fases en dichos procesos, ni un incremento en el número de horas lectivas de los cursos formativos o en el número de miembros de los tribunales de selección, por lo que la entrada en vigor de la modificación no va a suponer un incremento previsible en las obligaciones y compromisos presupuestarios de la Comunidad Autónoma.

Por lo demás, este mismo parecer es compartido por la Intervención Delegada en la Consejería tramitadora, que, mediante comunicación remitida a la Secretaría General Técnica el 23-3-2022, expuso en relación con la iniciativa reglamentaria ahora analizada que *“la propuesta no tiene contenido económico”*.

5. Formación del expediente de Anteproyecto de reglamento.

El art. 35 LFAR dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, y, en su caso, practicado el trámite de audiencia, el expediente se remitirá a la Secretaría General Técnica de la Consejería, cuyo titular, a la vista de su contenido, declarará, en su caso, formado el expediente de anteproyecto y acordará la continuación del procedimiento por la propia Secretaría General Técnica.

2. La Secretaría General Técnica de la Consejería determinará los trámites e informes que resulten necesarios para garantizar el acierto y legalidad del reglamento.

3. Cuando se observarán defectos en la formación del expediente, la Secretaría General Técnica podrá devolverlo al centro directivo que lo remitió a efectos de que se proceda a su subsanación”.

En la documentación remitida, consta la Diligencia de formación del expediente de Anteproyecto, de 25-1-2022.

6. Trámite de audiencia.

A) La LFAR regula expresamente este trámite de audiencia en su art. 36, a cuyo tenor:

“1. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la disposición afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieran afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

2. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones presupuestarias o que regulen la organización del Gobierno, de la Administración General de la Comunidad Autónoma o de los Entes integrantes de su sector público, salvo que en alguno de estos casos se regule la participación de los ciudadanos o de sus Organizaciones y Asociaciones representativas en el ejercicio de sus funciones u órganos. Tampoco será exigible el trámite de audiencia en relación con aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de Derecho público. Podrá prescindirse del trámite de audiencia cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.

3. El plazo de la audiencia debe ser adecuado a la naturaleza de la disposición, y no inferior a quince días. Por razones justificadas, y mediante Acuerdo o Resolución debidamente motivados, este plazo podrá reducirse a siete días hábiles”.

B) El art. 133. 2 y 3 LPAC’15 regula igualmente el trámite de audiencia, de la siguiente forma:

“2. Sin perjuicio de la consulta previa a la redacción del texto de la iniciativa, cuando la norma afecte a los derechos e intereses legítimos de las personas, el centro directivo competente publicará el texto en el portal web correspondiente, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar cuantas aportaciones adicionales puedan hacerse por otras personas o entidades. Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto.

3. La consulta, audiencia e información públicas reguladas en este artículo deberán realizarse de forma tal que los potenciales destinatarios de la norma y quienes realicen aportaciones sobre ella tengan la posibilidad de emitir su opinión, para lo cual deberán ponerse a su disposición los documentos necesarios, que serán claros, concisos y reunir toda la información precisa para poder pronunciarse sobre la materia”.

C) Sobre la manera en que haya de garantizarse esa audiencia, debe ponerse de manifiesto que, tras la modificación operada por la Ley 2/2018, el art. 36.1 LFAR contempla dos formas diferentes de sustanciarla.

-Una, que podría denominarse audiencia pública, o general: “la Dirección General competente en fase de elaboración del borrador inicial o la Secretaría General Técnica en fase de tramitación del Anteproyecto, publicará el texto en el portal web del Gobierno de La Rioja, con el objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados...”.

-Y otra, que responde a la concepción clásica de la audiencia corporativa: “Asimismo, podrá también recabarse directamente la opinión de las Organizaciones o Asociaciones reconocidas por Ley que agrupen o representen a las personas cuyos derechos o intereses legítimos se vieren afectados por la norma y cuyos fines guarden relación directa con su objeto”.

A este respecto, conviene subrayar que la interpretación estricta de la redacción del art. 36.1 LFAR parece excluir la posibilidad de configurar esos dos cauces como alternativos, de modo tal que, cuando hubiera de verificarse dicho trámite de audiencia, la Consejería tramitadora pudiera optar libremente entre una u otra fórmula. Más bien parece, por el contrario, que el propósito del legislador de 2018 fue atribuir carácter obligatorio a la *audiencia pública* (“*la Dirección General competente... publicará...*”), y optativo a la *audiencia corporativa* (“*Asimismo, podrá también...*”).

D) En este caso, la Consejería actuante sometió el texto a un trámite de audiencia pública o general, abriendo al efecto un plazo de quince días hábiles, según acordó por Resolución de 25-1-2022, que fue publicada, por una parte, en el BOR de 27-1-2022 y, por otra, en la página web del Gobierno de La Rioja (<https://web.larioja.org/participa>), en la que –según ha podido comprobar este Consejo– se hizo accesible el borrador del anteproyecto.

En ese plazo se formularon dos observaciones -una de ellas por el Sindicato Riojano de Policías y Funcionarios- que constan transcritas en el certificado emitido el 18-2-2022 por el Sr. Director General de Transparencia y Buen Gobierno.

E) Como ya tuvimos ocasión de señalar en el D.58/14, el trámite de audiencia habría podido extenderse a la Administración General del Estado y a sus Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Guardia Civil y Policía Nacional, *ex art. 9 LOFSCE*) en atención al principio general de coordinación que ha de inspirar la actuación de toda Administración Pública (por todos art. 103.1 CE) y al hecho de que en materia de seguridad pública, el Estado ostenta una competencia exclusiva que coexiste con la competencia autonómica para la coordinación de las Policías Locales, (arts. 148.1.22 y 149.1.29^a CE, así como 1 LOFSCE).

La LOFSCE explicita la necesidad de garantizar la coordinación de las políticas de seguridad pública (art. 48) y describe manifestaciones concretas de las relaciones entre las Policías Locales y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (*vg*, arts. 53.1. c), g) o h) 53.2 o el 54 que prevé la existencia de Juntas Locales de Seguridad, con participación de las tres Administraciones).

La omisión señalada no afecta a la corrección del procedimiento tramitado. No obstante, atendido el contexto normativo e institucional descrito, se sugiere la conveniencia de que, tanto en esta como, sobre todo, en ulteriores ocasiones, se valore la posibilidad de garantizar la participación de la Administración General del Estado en los procedimientos reglamentarios que versen sobre esta materia, lo que podría coadyuvar al acierto y legalidad de las disposiciones normativas autonómicas que puedan dictarse sobre esta materia.

F) A los mismos efectos indicados en el anterior apartado E), constatamos que la Consejería actuante tampoco ha dado traslado del Anteproyecto a la Junta de Jefes de Policías Locales de La Rioja, órgano al que el art. 29 de la Ley 5/2010 atribuye funciones de “asesoramiento técnico”, que está facultado para “elevant propuestas” a los “órganos competentes en materia de interior en materia de formación, actuación” e intervención policial; y que, dada su especialización técnica a buen seguro habría podido realizar aportaciones de interés en la elaboración de un texto, como el examinado, que habrá de modificar los sistemas de selección y formación de los funcionarios integrantes de los Cuerpos de Policía Local de La Rioja.’

G) Sea como fuere, a pesar de las consideraciones realizadas en los dos apartados precedentes, el trámite de audiencia debe entenderse correctamente cumplimentado.

7. Informes y dictámenes preceptivos.

A) Según el art. 38 LFAR:

“1. Los informes preceptivos y los dictámenes de los órganos consultivos se solicitarán en el momento y en la forma que determinen sus disposiciones reguladoras. El plazo para su emisión será el previsto en ellas, y, a falta de previsión expresa, el de diez días. En el momento de solicitarse el primero de los informes o dictámenes preceptivos, se procederá a publicar, en el portal de transparencia, el Anteproyecto, como norma en tramitación.

2. De no emitirse el informe en el plazo señalado, y sin perjuicio de las responsabilidades en que incurra el responsable de la demora, se podrán proseguir las actuaciones, cualquiera que sea el carácter del informe solicitado, excepto en los supuestos de informes preceptivos que sean determinantes para la tramitación de la norma, en cuyo caso podrá interrumpirse la misma en tanto no se emitan e incorporen al expediente. El plazo de espera no podrá exceder en ningún caso de tres meses, salvo disposición legal que determine un plazo menor o establezca otros efectos ante la falta de emisión.

3. El Anteproyecto será informado por la Dirección General de los Servicios Jurídicos una vez cumplimentados todos los trámites y previamente a la emisión de los dictámenes que, en su caso, resulten procedentes”.

Esta fase del procedimiento reglamentario se ha desarrollado del modo que sigue:

B) Como explica la Memoria inicial de 14-1-2022, el Centro directivo elaborador del Anteproyecto remitió un primer borrador del texto a los integrantes de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de La Rioja que, en su reunión de 13-12-2022, y previa remisión de sus alegaciones escritas, informaron favorablemente el texto que les fue presentado.

Además, esa Memoria de 14-1-2022 da cuenta también de las alegaciones formuladas, al día siguiente de esa reunión, por el representante de uno de los sindicatos presentes en dicha Comisión.

De conformidad con los arts. 21.1 y 28.1 a) de la Ley 5/2010, el RM *“será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, previo informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de La Rioja”*, una de cuyas funciones es precisamente la de *“informar los proyectos de disposiciones generales que, en materia de Policías Locales, se elaboren por los Órganos del Gobierno de La Rioja”*.

Como ya tuvimos ocasión de razonar en el D.58/14, el hecho de que una norma con rango legal prevea, de modo singular, que este trámite de *informe* haya de observarse en el procedimiento de elaboración del RM, da cuenta de su trascendencia –en tanto ha sido expresamente previsto por el legislador-, que se justifica en la medida en que la Comisión de Coordinación es, por su composición (art. 26 Ley 5/2010) un órgano ampliamente representativo y muy especializado en esta materia, por lo que puede contribuir con sus aportaciones al mejor fin del RM que se proyecte.

En este caso, la Consejería tramitadora habilitó la intervención de la Comisión, primero, enviando a sus integrantes un borrador del texto proyectado y confiriéndoles un plazo para formular alegaciones al mismo. De ello queda constancia en el expediente remitido, al que se ha incorporado el acta de la sesión celebrada el 13-12-2021, acta que, a su vez, relata pormenorizadamente el contenido de las intervenciones de los presentes y que recoge el parecer favorable de la Comisión al borrador que le fue expuesto.

Con todo, cabe hacer una precisión. Lo previsto por los arts. 21 y 28 de la Ley 5/2010 es que la aprobación del Reglamento Marco se realice previo informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales, informe que tiene, por tanto, carácter preceptivo, y debería haberse recabado y evacuado en esa fase del procedimiento reglamentario, la de informes, y no con carácter previo a la propia formación del expediente y al trámite de audiencia.

Con todo, la irregularidad advertida carece de eficacia invalidante del procedimiento pues el borrador examinado e informado por la Comisión no parece haber experimentado variación alguna en el periodo que va desde la emisión de su parecer favorable hasta la finalización del trámite de audiencia. Por ello, el texto remitido, primero, al SOISP y, finalmente, a los Servicios Jurídicos fue, o bien el analizado por la Comisión, o bien el resultante de la intervención de ésta, de modo que, en la práctica, el resultado producido es el mismo que el que se habría conseguido si –como en rigor procedía- la sesión de la Comisión hubiera tenido lugar tras la audiencia pública y en fase de informes preceptivos.

1/ En relación con el informe del SOISP, no consta en qué fecha fue requerido su informe, que fue emitido el 9-3-2022. Sea como fuere, sus observaciones fueron parcialmente acogidas y, como expone la Secretaría General Técnica en su Memoria de tramitación del 23-3-2022, dieron lugar a un segundo borrador del texto.

2/ El mismo 23-3-2022, la Intervención Delegada en la Consejería de Servicios Sociales y Gobernanza Pública comunicó –según hemos referido ya- que la propuesta reglamentaria carecía, a su juicio, de efectos económicos.

3/ Para concluir, el 28-3-2022 evacuaron su informe los Servicios Jurídicos del Gobierno de La Rioja, que se pronunciaron en sentido favorable al texto, si bien aconsejaron introducir en él ciertas modificaciones. Algunas de ellas fueron aceptadas por la Secretaría General Técnica, que las incorporó a un tercer borrador, que el que se nos ha enviado para dictamen.

La documentación remitida a este Consejo no permite conocer en qué momento se recabó ese informe, pero de la Memoria de tramitación de 23-3-2022 se infiere que, en esa fecha, esa solicitud aún no se había realizado, por lo que es claro que el informe emitido por el Servicio Jurídico lo fue ya sobre el segundo borrador del reglamento, de manera que se ha garantizado que la intervención de los Servicios Jurídicos haya tenido el carácter de preceptiva y última de los Servicios Jurídicos, como exige el actual art. 38.3 LFAR según hemos reiterado en numerosos dictámenes (por todos, D.56/06, D.23/07, D.27/07, D.54/10, D.29/11, D.46/11, D.30/12, D.89/18 o D.75/19).

C) Sin perjuicio de lo anterior, deberán incorporarse al expediente reglamentario, con el fin de que esté debidamente completo, los oficios mediante los que se interesaron los informes del SOISP y de los Servicios Jurídicos.

8. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el art. 39 LFAR:

“1. Concluidas las actuaciones de instrucción y con carácter previo a la emisión del dictamen del Consejo Consultivo de La Rioja que, en su caso, deba emitirse, la Secretaría General Técnica encargada de la tramitación elaborará una memoria sucinta de todo el procedimiento, en la que se reseñarán los antecedentes, los trámites practicados y su resultado, las modificaciones introducidas en el texto del Anteproyecto como consecuencia del contenido de los documentos e informes resultantes de los trámites de consulta previa, audiencia, e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. La Memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del Anteproyecto.

2. El expediente de elaboración se ordenará a partir de la Resolución de inicio seguido del Anteproyecto y documentación correspondiente, así como de los estudios y consultas evacuados y

demás actuaciones practicadas. En el caso de que la Resolución de inicio se apruebe como consecuencia de la petición razonada de otros órganos, el expediente se ordenará a partir de la documentación que integre dicha petición.

3. En aquellos casos en que proceda la emisión de dictámenes por el Consejo Consultivo, y una vez recibido el mismo, se procederá a introducir las modificaciones que procedan en el texto del Anteproyecto, formulándose por la Secretaría General Técnica correspondiente, la Memoria final del Anteproyecto, en aquellos casos en que la misma resulte necesaria, que precederá, en todo caso, a la formalización del Anteproyecto de Ley o Proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una Memoria final de tramitación de 31-3-2022, que analiza pormenorizadamente las observaciones formuladas por los Servicios que han intervenido en el procedimiento reglamentario, a la que se acompaña un cuarto borrador de la disposición proyectada.

9. Recapitulación.

Por lo expuesto, debe concluirse que el procedimiento reglamentario se ha tramitado de manera sustancialmente correcta.

Tercero

Competencia de la CAR, cobertura legal y rango normativo

1. La competencia de la CAR para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración autonómica.

Como ya se ha indicado, el Reglamento proyectado modificará parcialmente el vigente RM, aprobado por Decreto 3/2015, de 6 de febrero, en cuyo procedimiento de elaboración emitió este Consejo su D.58/14. Cumple por tanto que nos remitamos aquí a lo expuesto en aquella ocasión en torno a la competencia de la CAR para abordar la regulación de las Policías Locales de La Rioja:

“Tal competencia autonómica resulta con toda claridad de lo dispuesto en el artículo 8.1.36 EAR ‘99, con arreglo al cual corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva en materia de "coordinación de las policías locales de La Rioja, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales". A su vez, el art. 148.1.22ª CE prevé que las Comunidades Autónomas asuman competencias –como así ha hecho la CAR a través de su Estatuto de Autonomía- en materia de “coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca una Ley Orgánica”.

Como señalamos ya en nuestro D.7/99 (emitido con ocasión del que sería Decreto 14/1999, de 16 de abril, que aprobó el aún vigente Reglamento marco de Policías Locales de La Rioja, que la norma proyectada vendrá a derogar) la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 148.1.22ª es, actualmente, “la 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que dedica su Título V a las Policías

Locales. El ámbito de las funciones que corresponden a las Comunidades Autónomas lo ha fijado esta Ley Orgánica, en particular su artículo 39, que cumple una función delimitadora de las competencias autonómicas”.

Criterio coherente con el sostenido por el Tribunal Constitucional, cuya STC 172/2013, (...) , razona –en relación precisamente con la Ley autonómica 5/2010- que “la Ley Orgánica 2/1986 deberá ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad con el bloque de la constitucionalidad del precepto impugnado (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) conforme a reiterada doctrina constitucional (SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1; 49/1993, de 11 de febrero, FFJJ 1 y 2; y 81/1993, de 8 de marzo, FJ 2, por todas)” F. Jco 5º)

De acuerdo con el art. 39 LOFCSE “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 la Comunidad”, para lo cual habrán de ejercer las funciones que el precepto enumera: establecer las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías locales, de conformidad con lo dispuesto en la LOFCSE y en la de Bases de Régimen Local; homogeneizar los Cuerpos de Policías locales, en materia de medios técnicos, uniformes y retribuciones; fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales; y coordinar su formación provisional.

En el ejercicio de esas competencias, la Comunidad Autónoma ha de ser respetuosa con las previsiones que contiene la propia LOFCSE, en general, y en particular -en cuanto atañe a las Policías Locales- en materias como la creación de los Cuerpos de Policía Local y su ámbito territorial de actuación (art. 51), su naturaleza (constituyen “institutos armados de naturaleza civil”), su estructura y organización jerarquizadas (art. 52), o sus funciones (art. 53). Obsérvese aquí que, según razona la STC 172/13, en la LOFCSE “se codifican las normas que atañen a la seguridad pública y sus servidores, que vienen exigidas por distintos preceptos constitucionales (arts. 104, 126, 148.1 22 y 149.1 29 CE)”.

2. Además, el Gobierno autonómico goza de una clara **cobertura legal** para aprobar este Decreto pues (como hemos señalado al abordar la preceptividad del dictamen del Consejo Consultivo), el legislador autonómico ha dictado la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Policías Locales de La Rioja.

A) En efecto, para la aprobación de la norma proyectada, el Gobierno de La Rioja cuenta también con una clara cobertura legal pues, en ejercicio de la competencia señalada, el Parlamento de La Rioja dictó la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Policías Locales de La Rioja, cuya DF Única.1 faculta al Consejo de Gobierno para el desarrollo reglamentario de la Ley.

En los años transcurridos desde su promulgación, además de haber sido parcialmente declarada inconstitucional (el art. 5.1, por STC 172/2013), la Ley 5/2010 ha experimentado diversas reformas, operadas por las Leyes 6/2015, de 29 de diciembre, 2/2021, de 29 de enero y, muy recientemente, por la 7/2021, de 27 de diciembre. De hecho, la modificación del RM de 2015 viene en buena medida justificada por la alteración del propio marco legal a cuyo abrigo fue dictado.

B) Como hemos indicado en casos similares (cfr. dictámenes D.51/07, D.79/07, D.47/13, o D.14/17, entre otros), cuando el legislador autonómico ha hecho uso de la competencia estatutaria autonómicas mediante la aprobación de una norma con rango de Ley –como aquí sucede– el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya ha sido ejercitada por normas con rango de Ley, y que la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma.

C) Por lo que hace a la plasmación legislativa de la competencia autonómica en materia de coordinación de las Policías Locales de La Rioja, e insistiendo en lo ya expresado en el D.58/14, los arts. 19 y 20 de la Ley 5/2010 definen –en términos coherentes con el art. 39 LOFCSE– la noción y finalidades de la competencia de “*coordinación*” de las Policías Locales, llamada a “*obtener el funcionamiento homogéneo e integrado de los Cuerpos de Policía Local de La Rioja, en orden a alcanzar una acción conjunta y eficaz en el sistema de seguridad pública*” (art. 19), así como las funciones que habrán de ejercerse por la Comunidad Autónoma, entre las que ahora cabe destacar –y por razón de su relación con el contenido de la norma proyectada– (art. 20.1.d), la de “*determinar los criterios básicos de selección, formación, promoción y movilidad de los miembros de las Policías Locales*”.

De conformidad con el art. 20.1 a) Ley 5/2010, una de esas funciones es el “*establecimiento de las normas marco a las que se deben ajustar la estructura, la organización y el funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local, y a las que se ajustarán los reglamentos que aprueben las respectivas corporaciones locales*”, y en parecido sentido se pronuncia el art. 21, a cuyo tenor, el Reglamento Marco regulará, entre otras cuestiones, y por lo que aquí interesa, “*el desarrollo de las normas que han de regir la selección, formación, promoción y movilidad*” (art. 21.b).

Como es de ver, el Reglamento Marco constituye en sí mismo una técnica instrumental al servicio de la coordinación de las Policías Locales, ya que, mediante su aprobación, el Gobierno autonómico establece, para todas ellas, un común denominador normativo homogéneo que las Corporaciones Locales han de respetar y en cuyo ámbito han de ejercer su potestad de organización sobre las materias reguladas en ese marco, y ello, mediante la aprobación de sus Reglamentos específicos de organización y funcionamiento de la Policía Local correspondiente.

Por el contrario, el Reglamento Marco no ha de contener una regulación que, por su densidad y grado de pormenorización, agote la normación de las materias que debe regular, de modo tal que exonere a las Corporaciones Locales de aprobar sus Reglamentos propios de Policía Local.

Esta idea la expresa la DT Tercera-1 de la Ley 5/2010, cuando mandata a las Corporaciones Locales con Cuerpos de Policía Local a *“aprobar o en su caso adaptar, los reglamentos de organización y funcionamiento de dichos cuerpos, de conformidad con las previsiones de la presente ley y el reglamento marco”*.

D) Naturalmente, en la aprobación del Reglamento Marco, el titular de la potestad reglamentaria debe ser, a su vez, respetuoso con las disposiciones legales que condicionan su contenido, primordialmente la Ley 5/2010, pero también con otras normas legales supraordenadas, tales como la LOFCSE, el Estatuto Básico del Empleado Público, o la Ley de Bases de Régimen Local, a las que la propia Ley 5/2010 se remite (v gr, arts. 11, 12.1, 14.2, 17, 30, 34, 38, 40, 41.1 y 57.1...).

E) En particular, la Ley 5/2010 delimita el contorno en el que puede moverse el titular de la potestad reglamentaria en los ámbitos materiales que ha de regular el Reglamento Marco. Y así, en relación con la selección, formación, promoción y movilidad de sus funcionarios (art. 49 y ss), o con la utilización de armas (art. 11.2.d).

F) Además, para la aprobación de la norma proyectada el titular de la potestad reglamentaria cuenta con una habilitación legal específica, ya que el art. 21 de la Ley 5/2010 determina que el Reglamento Marco *“será aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno”*.

3. En cuanto al **rango formal** de la norma proyectada, el Decreto del Consejo de Gobierno, es, sin duda, adecuado, pues, como indica el art. 23.i) de la Ley 8/2003: *“corresponde al Consejo de Gobierno: aprobar, mediante Decreto, los Reglamentos para el desarrollo y ejecución de las leyes emanadas del Parlamento de La Rioja, así como el desarrollo con rango reglamentario de la legislación básica del Estado cuando así proceda, y ejercer en general, la potestad reglamentaria, sin perjuicio de la que corresponda a otros órganos”*; potestad reglamentaria, por lo demás, que el Gobierno de La Rioja tiene atribuida originariamente por el art. 24.1.a) EAR'99.

Como se ha indicado anteriormente, la DF Única de la Ley 5/2010 faculta al Gobierno para dictar las disposiciones que requiera el desarrollo reglamentario de la Ley, habilitación general que se complementa con la que, concretamente referida al Reglamento Marco, establece el precitado art. 21 de la Ley 5/2010.

4. Es a la luz de las consideraciones anteriores como habrá de examinarse la norma reglamentaria objeto de análisis.

Cuarto

Observaciones jurídicas sobre el contenido del Anteproyecto

1. Observaciones generales.

En términos generales, el texto objeto de este dictamen merece a este Consejo Consultivo un juicio favorable, y, por su contenido, se acomoda correctamente al marco legal establecido por la Ley 5/2010. Ello, sin perjuicio de las observaciones que a continuación se realizan sobre preceptos concretos del Anteproyecto remitido.

2. Observaciones relativas a preceptos concretos:

Además de una Disposición Transitoria y una Final, el texto analizado contiene un Artículo único, con diversos Apartados, del 1 al 30, cada uno de los cuales modifica artículos concretos del vigente RM. Para una mayor claridad, los preceptos que a continuación se mencionan se identifican del artículo que supondrían en el nuevo RM.

A) Observación relativa al Art. Único.1 (nuevo art. 4.4).

El actual art. 4.4 RM establece que

“4. En el ejercicio de sus funciones de Policía, los funcionarios de Policía Local, tanto de carrera como interinos, tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad. De igual modo, los Auxiliares de Policía, en el ejercicio de sus funciones, tendrán el carácter de agentes de la autoridad.”

Y, de aprobarse su modificación con el tenor que luce en el Anteproyecto, el nuevo art. 4.4 quedaría redactado así:

“En el ejercicio de sus funciones, el personal funcionario de Policía Local o Auxiliares de Policía Local, tanto de carrera, en prácticas o interino, tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad”.

Como puede constatarse, la modificación supone, respecto de lo que ahora contempla el art. 4.4 RM, que el nuevo art. 4.4 incluiría en la previsión de que tendrán *“el carácter de agentes de la autoridad”* *“en el ejercicio de sus funciones... a todos los efectos legales”* tanto a los Auxiliares de Policía Local como a los funcionarios en prácticas.

1/ Por lo que hace a los Auxiliares de Policía, se considera más rigurosa la redacción del vigente art. 4.4 RM, que, en un inciso separado, establece que este personal tendrá la condición de Agente de la autoridad *“en el ejercicio de sus funciones”*.

Primero, porque eso es exactamente lo que dispone, y con esas mismas palabras, el art. 13.4 de la Ley 5/2010. Y, segundo, porque el empleo para este personal de la fórmula “*a todos los efectos legales*”, referida a ellos al igual que a los funcionarios de Policía, aunque no resulte en sí misma inexacta, sí podría prestarse a una interpretación incorrecta, según la cual el régimen de uno y otro personal es el mismo, cuando esto no es así. Recuérdese, por ejemplo, que los Auxiliares de Policía Local ven limitadas sus funciones en los términos del art. 14 de la Ley 5/2010 y que no podrán portar armas de fuego (arts. 8.3 y 18.3 de la Ley 5/2010).

Se recomienda, por tanto, mantener la actual redacción del inciso final del actual art. 4.4 RM.

2/ Respecto del empleo de la expresión “*a todos los efectos legales*”, parecidas consideraciones cabe hacer en relación con los funcionarios en prácticas, a los que el vigente art. 4.4 no alude. Nuevamente, esa redacción no puede considerarse incorrecta, pero sí prestarse a interpretaciones equívocas.

Conforme a los arts. 2.c) y 7.1 LOFSC, tendrán el carácter de agentes de la autoridad los “*miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”, entre ellos, los miembros de “*los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales*”. Por su parte, el art. 56 de la Ley 5/2010, atinente a los “*funcionarios en prácticas*”, señala en su apartado 3 que “*el nombramiento como funcionario de carrera se efectuará únicamente tras la superación del curso y el periodo de prácticas, de acuerdo con lo que se establezca en la correspondiente convocatoria*”.

En definitiva, el perfeccionamiento de la condición de funcionario de carrera –y de miembro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad- requiere la superación de todo el proceso selectivo (también del curso de formación y del periodo de prácticas contemplados en el art. 56.1 de la Ley 5/2010), unida a la posterior emisión del acuerdo de nombramiento y a la toma de posesión del aspirante nombrado. De donde resulta que la relación jurídica que media entre el funcionario en prácticas y la Administración no es igual ni de la misma naturaleza que la que vincula a ésta con quienes ya son funcionarios de carrera.

Cuestión bien distinta es que una de las partes integrantes de ese procedimiento selectivo implique la realización de unas prácticas, en las que los aspirantes (precisamente por ello, calificados como funcionarios *en prácticas*) deban desarrollar funciones policiales bajo la supervisión prevista en el art. 36.3 del vigente RM (precepto cuya modificación no se prevé). Obviamente, en el ejercicio de esas funciones, ese personal en prácticas debe tener reconocida la condición de agente de la autoridad. En tal sentido resulta ilustrativa la STS, Sala 2ª, de 21-1-2002 (RCas 3785/1999), que, a los efectos de considerar a unos funcionarios en prácticas como sujeto pasivo del delito de atentado tipificado por el art. 550 CP, razonó que: “*los agentes tenían la obligación de intervenir aunque estuviesen*

francos de servicio, e incluso fueran funcionarios en prácticas porque conforme al art. 5-4º de la L.O. 2/86 de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, se consideran en servicio permanente y en cualquier momento pueden y deben actuar en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana -- SSTS de 30 de Mayo de 1983 y 2 de Julio de 1984”.

Pero, si se repara bien en ello, los funcionarios en prácticas no tienen el carácter de agentes de la autoridad en virtud de su condición de funcionario de carrera –que aún no ostentan- sino por una razón distinta, como diferente es la relación jurídica entablada entre ese personal y la Administración. Merecen tal consideración en tanto en cuanto estén desarrollando las funciones policiales que tengan que acometer como parte de su procedimiento de selección, y por ese motivo.

A la vista de lo expuesto, nuevamente se considera preferible indicar, en un inciso separado, que los funcionarios en prácticas tendrán el carácter de agentes de la autoridad *en el ejercicio de sus funciones.*

B) Observación relativa al Art. Único-2 (nuevo art. 24.2).

Sobre la composición de los tribunales de selección, el art. 24.2.b) pasaría a indicar que formarán parte de ellos *“una persona perteneciente a la Consejería competente en materia de interior, otra de cualquier Administración Pública, y otra de cualquier de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, preferiblemente de la Policía Local”*, añadiendo a continuación que, *“si no existiera nadie en alguna de las administraciones indicadas que cumpla con los requisitos establecidos, se podrá nombrar en su lugar a otra persona funcionaria de cualquier administración”*.

Este precepto suscita las siguientes observaciones:

1/ En primer lugar, el inciso segundo (*“si no existiera nadie en alguna de las Administraciones...”*) parece claro que se refiere exclusivamente a las personas indicadas en el apartado 24.2.b), y no a las identificadas en el apartado 24.2.a) (Presidente y Secretario del Tribunal, que han de ser funcionarios de la propia Corporación Local), por lo que ese inciso segundo debería explicitarlo así, para evitar dudas interpretativas.

2/ Por otro lado, también en relación con ese inciso segundo, la posibilidad de que se acuda *“otra persona funcionaria de cualquier administración”* encuentra un límite legal en el art. 49.5 de la Ley 5/2010, que taxativamente exige que *“en los tribunales y las comisiones de todos los procesos de selección y promoción de las diferentes categorías de los Cuerpos de Policía Local y de los Auxiliares de Policía se contará con personal funcionario perteneciente a la Comunidad Autónoma de La Rioja”*.

Por ello, a la vista de ese claro mandato legal, en tales tribunales siempre habrá de contarse con un funcionario de la Comunidad Autónoma de La Rioja, por lo que no podría acudir a funcionarios de otras administraciones para suplir la ausencia –por lo demás, difícilmente imaginable- de funcionarios autonómicos de la CAR que cumplan los “*requisitos establecidos*” para formar parte de los tribunales de selección. Y por esa razón, el inciso examinado debería dejar al margen de esa previsión a los funcionarios de la CAR.

3/ También sobre el art. 24.2.b), la alusión a “*persona perteneciente a..*” tal vez debería precisar que se refiere, en todo caso, a funcionarios (como así hace el vigente art. 24.2.b), aunque tal extremo se infiera ya del proyectado art. 24.3, que establece que los miembros de los tribunales deberán ser “*personal funcionario*”.

C) Observación relativa al Art. Único-2 (nuevo art. 24.3).

De acuerdo con el proyectado art. 24.3, los miembros de los Tribunales “*deberán ser personal funcionario perteneciente al mismo o superior grupo que corresponda con el de plazas convocadas*”.

El art. 76 del Estatuto Básico del Empleado Público clasifica los cuerpos y escalas de funcionarios, de acuerdo con la titulación exigida para acceder a ellos, en Grupos y Subgrupos. En particular, el Grupo A se divide en el A1 y en el A2.

Creemos que al utilizar la expresión “*grupo*” el redactor del texto quería referirse, en realidad, a “*grupo o subgrupo*” pues, si se mantuviera el tenor proyectado, podría darse el caso de que formara parte de tribunales para el acceso a plazas del subgrupo A1 personal funcionario del subgrupo A2, que sí es “*perteneciente al mismo... grupo*” (el A), pero que sin embargo pertenece a un subgrupo para el que las exigencias de titulación son inferiores a las requeridas para el A1.

D) Observación relativa al Art. Único-10 (nuevo art. 34.1)

El nuevo art. 34.1 eliminaría la mención según la cual el curso selectivo ha de tener una duración “*de cuatro meses con, al menos, quinientas horas lectivas*”, que ahora luce en el vigente art. 34.1 y que sería sustituida por la contenida en el nuevo art. 56.1.a), conforme al cual el curso selectivo para el ingreso en la categoría de Policía deberá tener una “*duración mínima*” de “*500 horas*”.

Parece necesario que el nuevo art. 34.1 contenga una remisión expresa al citado art. 56.1.a) con el fin de que las previsiones sobre el curso selectivo contenidas en ese nuevo art. 34.1 resulten más completas y más fácilmente identificables.

E) Observación relativa al Art. Único-13 (nuevo art. 40.10).

El nuevo art. 40.10, relativo a la calificación de las pruebas selectivas correspondientes a la oposición para ingreso en la categoría de Inspector y Comisario, se entendería mejor si se determinasen los porcentajes que, en la calificación de la prueba de conocimientos, corresponden a cada una de las partes que la conforman.

En este caso, no resulta necesario que los aspirantes realicen pruebas físicas (nuevo art. 40.8), sino un “*estudio o proyecto*” (nuevo art. 40.9), y lo que parece desprenderse del art. 40.10 es que el porcentaje que en la oposición de ingreso a la categoría de Policía está reservado a las pruebas físicas (30 %), lo esté en la de ingreso a la de Inspector o Comisario al “*estudio o proyecto*” que los aspirantes deben confeccionar.

Pues bien, si eso es así, y a la vista del contenido del nuevo art. 32, el art. 40.10 resultaría más claro si indicara que la calificación definitiva de la fase de oposición se obtendrá mediante la suma de los siguientes porcentajes: el 60% de la nota obtenida en la prueba de conocimientos, el 30% de la obtenida en el “*estudio o proyecto*”, y el 10% de la obtenida en las pruebas psicotécnicas.

F) Observación relativa al Art. Único-15 (nuevos arts. 45.1 y 45.4).

El nuevo art. 45.1, referente a los procedimientos de promoción interna, determina las pruebas a superar en la fase de oposición mediante una remisión a las establecidas para el ingreso a la categoría de Policía en el art. 30 RM.

Para guardar la debida coherencia terminológica, y evitar confusiones en la interpretación de los nuevos arts. 45.1 y 45.4 deberían aclararse varios extremos. (i) Por un lado, habría de especificarse si las “*pruebas psicotécnicas*” a las que se refiere el art. 45.1 son, de las establecidas en el art. 30.1.b) RM, solamente las pruebas psicotécnicas en sentido estricto o también la entrevista personal; (ii) Por otro, si la expresión “*segunda prueba de conocimientos*” del art. 45.4 RM se refiere al caso o casos prácticos a los que alude el art. 45.1, resultaría preferible que se señalase así, pues la expresión que emplea el art. 45.1 no es “*prueba de conocimientos*” sino “*segunda prueba teórica*”. (iii) Para concluir, esta expresión de “*prueba teórica*” del art. 45.1 no parece muy coherente con el propio contenido de esa prueba, que consiste en la “*resolución de uno o varios casos prácticos*”.

G) Observación relativa al Art. Único-16 (nuevo art. 47.1).

El nuevo art. 47.1 RM dispondrá que el número de personas que podrán acceder al curso selectivo al que el precepto se refiere “*no podrá exceder del 120% de las plazas convocadas, computándose hasta la unidad cuando resulte superior al 0,50%*”. Si lo que

el precepto pretende expresar es que cuando el cálculo de ese porcentaje arroje una cifra cuya parte decimal sea superior a 0,50, el número de personas que podrán asistir al curso se elevará hasta la unidad superior, debería explicitarlo así.

H) Observación relativa al Art. Único-28 (nuevo art. 108).

El art. 108 RM regula el periodo de prácticas que han de realizar los aspirantes a ingreso en los Cuerpos de Auxiliares de Policía Local, periodo que, conforme al art. 17.3 *in fine* de la Ley 5/2010 debe estar “*programado por la Consejería competente en materia de interior y adaptado a las características de su función*”.

Mientras el vigente art. 108 RM dispone que la supervisión de las prácticas del aspirante y la “*emisión del informe*” correspondiente serán realizadas por “*aquel Auxiliar de Policía que realice las tareas de coordinación*”, según la modificación prevista esas dos funciones (supervisión y emisión del informe) pasarían a ejecutarse por “*personal del ayuntamiento correspondiente, que podrá contar con el asesoramiento que considere*”.

Creemos que el precepto está aquejado de una excesiva indeterminación, pues en esa redacción (“*personal del ayuntamiento*”) podría entenderse desde personal funcionario y personal laboral hasta, en una interpretación muy amplia, el alcalde o los concejales. Y aun, dentro del personal funcionario, podría entenderse comprendido cualquier personal, incluso aquel cuyos cometidos o Cuerpos o Escalas de pertenencia no guarden relación alguna con la función policial.

La finalidad del periodo de prácticas, como es obvio, es la de proveer al aspirante de una adecuada formación para el desempeño de las tareas inherentes a la función de Auxiliar de policía local. Por ello el art. 17.3 *in fine* de la Ley 5/2010 establece la exigencia de que el periodo de prácticas esté “*adaptado a las características*” de esa función, de donde se infiere sin esfuerzo, a su vez, que la supervisión de esas prácticas y la posterior valoración del modo en que se han realizado (mediante la evacuación del correspondiente informe) deben responder a criterios técnicos y profesionales; criterios que deben ser ofrecidos no por cualquier “*personal*”, sino por el personal de los propios cuerpos de Policía Local (o por auxiliares de Policía), que es el que, por los Cuerpos y Escalas en que está integrado, y por la propia naturaleza y contenido de las tareas que cotidianamente desempeña, tiene un mejor conocimiento de las especificidades de esa función.

Semejantes apreciaciones cabe hacer respecto del inciso “*podrá contar con el asesoramiento que considere*”, que, con esa redacción tan genérica, podría ser ninguno o un asesoramiento o consejo que proviniera de quien carezca de conocimientos en materia policial.

El vigente art. 108 RM establece que la supervisión de esa fase corresponde al *“Auxiliar de Policía que realice las tareas de coordinación”*, previsión que resulta plenamente coherente con el art. 16.2 de la Ley 5/2010, a cuyo tenor el coordinador será *“responsable de la supervisión y de la dirección”* de las funciones de los Auxiliares de Policía del municipio de que se trate.

Si lo que se pretende con el nuevo art. 108 es dar respuesta a aquellas situaciones en que, en un municipio concreto, no haya auxiliar de Policía y, por tanto, nadie que desempeñe las tareas de coordinador, pueden contemplarse otras soluciones más ajustadas al espíritu del art. 17.3 de la Ley 5/2010. Expuesta sea a título de mero ejemplo, una de esas soluciones consistiría en designar, en la Convocatoria del procedimiento selectivo correspondiente, a uno o varios funcionarios de los Cuerpos de Policía Local o a auxiliares de Policía, para supervisar las prácticas (y emitir el correspondiente informe) en aquellos municipios en que no exista un auxiliar coordinador.

CONCLUSIONES

Primera

En la elaboración del Anteproyecto de Decreto se han observado correctamente las normas reguladoras de los procedimientos de aprobación de disposiciones reglamentarias.

Segunda

La Comunidad Autónoma de La Rioja y, en particular, el Gobierno de La Rioja, tiene competencia para dictar la norma proyectada, que cuenta con la cobertura legal necesaria y el rango normativo formal precedente.

Tercera

El Anteproyecto de Decreto es conforme a Derecho, sin perjuicio de las observaciones realizadas en el Fundamento de Derecho Cuarto de este dictamen a preceptos concretos del texto, y, en particular, a su Art. Único-2.

Este es el Dictamen emitido por el Consejo Consultivo de La Rioja que, para su remisión conforme a lo establecido en el artículo 53.1 de su Reglamento, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero, expido en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.

EL PRESIDENTE DEL CONSEJO CONSULTIVO

José Ignacio Pérez Sáenz