

En Logroño, a 22 de marzo de 1999, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede provisional, con asistencia de su Presidente, Don Ignacio Granado Hijelmo, y de los Consejeros Don Pedro de Pablo Contreras, Don Joaquín Ibarra Alcoya, Don Jesús Zueco Ruiz y Don Antonio Fanlo Loras, siendo ponente éste último, emite, por unanimidad, el siguiente:

DICTAMEN

7/99

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de La Rioja en relación con el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento-Marco de las Policías Locales de La Rioja.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Primero

La Consejería de Desarrollo Autonómico. Administraciones Públicas y Medio Ambiente, a través de la Dirección General de Administración Local, ha elaborado un Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento-Marco de las Policías Locales de La Rioja, el cual se somete a dictamen de este Consejo Consultivo.

Según se hace constar en su Preámbulo, dicho Decreto se dicta el aplicación de la Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, que prevé la aprobación de una Norma-Marco a la que habrán de ajustarse los Reglamentos de Organización y funcionamiento que pueden aprobar los Ayuntamientos para sus respectivas Policías Locales.

Segundo

En el expediente tramitado consta una Memoria justificativa suscrita por el Jefe del Servicio de Asesoramiento y Apoyo a las Corporaciones Locales. En ella se recoge el marco constitucional, estatutario y legislativo ordinario -estatal y regional- en el que ha de situarse al Decreto proyectado, que ha sido sometido a informe de la Comisión de Policías locales, en la que están representados todos los municipios riojanos con Cuerpo de Policía Local y las organizaciones sindicales más representativas de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma.

En el proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración se ha integrado el contenido de otros Decretos anteriores, que quedarán derogados a su entrada en vigor.

Tercero

El Proyecto de Decreto fue remitido a la Federación Riojana de Municipios para trámite de alegaciones, sin que esta entidad haya formulado alegación alguna.

Cuarto

Con fecha 26 de enero de 1999, se ha emitido informe favorable de la Asesoría Jurídica del Gobierno de La Rioja, si bien se formulan algunas sugerencias para su posible modificación.

Quinto

Con fecha de 18 de febrero, el Director General de Administración Local, como complemento de la Memoria inicial que acompaña al proyecto de Decreto, se refiere a las sugerencias formuladas por la Asesoría Jurídica, una de las cuales ha sido aceptada, si bien la referida al art. 25 *«estima que no hay impedimento legal para mantener la redacción inicial y que no es momento oportuno para su modificación»*.

Sexto

La Secretaría General Técnica de la Consejería, el 24 de febrero de 1999, emite informe favorable a la tramitación del proyecto de Decreto.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito de fecha 25 de febrero de 1999, registrado de entrada en el Consejo Consultivo de La Rioja el 3 de marzo de 1999, el Excmo. Sr. Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja solicitó dictamen de este Consejo sobre el Proyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento Marco de las Policías Locales de La Rioja y remitió el expediente elaborado a tal fin..

Segundo

Mediante escrito de 3 de marzo de 1999, registrado de salida el 4 de marzo de 1999, el Sr. Presidente del Consejo Consultivo procedió, en nombre del mismo, a acusar recibo de la consulta referenciada, a considerar provisionalmente que la misma reúne las condiciones reglamentariamente exigidas y a declarar inicialmente la competencia del Consejo para evacuarla.

Tercero

Designado ponente el Consejero señalado en el encabezamiento, el asunto quedó incluido el orden del día de la sesión allí mismo expresada.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

Primero

Necesidad del dictamen del Consejo Consultivo y su ámbito.

El art. 8.4.C) del Reglamento del Consejo Consultivo de la Comunidad Autónoma de La Rioja, aprobado por Decreto 33/1996, de 7 de junio, establece que *«habrá de recabarse el dictamen del Consejo Consultivo, salvo que se solicite del Consejo de Estado»*, en relación con los *«proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que haya de dictar el*

Gobierno de La Rioja en ejecución o desarrollo de las Leyes estatales o autonómicas y sus modificaciones y, en los mismos términos, los reglamentos independientes».

Habida cuenta de la naturaleza del proyecto de Decreto remitido a este Consejo Consultivo, que se dicta, según consta en su Preámbulo, en aplicación de lo establecido en la Ley 7/1995, de 30 de marzo, modificada por la Ley 6/1998, de 6 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, resulta clara la aplicación del citado precepto de nuestro Reglamento y, por tanto, la procedencia del presente dictamen.

La preceptividad de la emisión de dictamen en el procedimiento de aprobación de reglamentos que desarrollan una Ley, sea estatal o autonómica, ha sido recordada por recientes Sentencias del Tribunal Supremo, cuya doctrina resume la de 3 de junio de 1996 (ratificada por la de 26 de diciembre de 1997, Arz. 1354/1998) y por la todavía más reciente del Tribunal Superior de Justicia de La Rioja de 22 de febrero de 1999. Así lo hemos reiterado, por nuestra parte, en anteriores dictámenes, remitiéndonos, como ejemplo, al 17/1998.

En relación con el ámbito del dictamen solicitado, según hemos manifestado en reiteradas ocasiones, procede un *juicio de estatutoriedad*, examinando la adecuación del texto al Estatuto de Autonomía y, por extensión, al *bloque de constitucionalidad* en el que aquél se inscribe, así como un *juicio de legalidad* o de enjuiciamiento del ajuste del proyecto a la Ley o Leyes que desarrolla.

Asimismo, conforme al artículo 3.2 de nuestro Reglamento, podemos formular *juicios de oportunidad o conveniencia y de técnica legislativa*.

Segundo

Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general

En el presente caso se han cumplido los trámites establecidos en los arts. 67 y 68 de la Ley 3/1995, de 8 de marzo, de Régimen Jurídico del Gobierno y de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

En efecto, si bien hemos recordado en anteriores dictámenes que en dichos preceptos no se distingue entre los trámites de audiencia a los interesados y de información pública, en el presente caso, se ha cumplido de manera adecuada con el trámite de audiencia, ofrecido a la Federación Riojana de Municipios.

Ha de advertirse, no obstante, que no siempre será suficiente para cumplir dicho

trámite con la audiencia a dicha entidad, si pudieran identificarse los Municipios directamente afectados por la norma proyectada. Ello concurre en el presente caso en cuanto que existen 10 municipios que cuentan con cuerpos de Policía Local. Ahora bien, en aplicación de lo dispuesto en el art. 13 de la Ley 7/1995, el anteproyecto de Reglamento-marco se ha sometido a informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, dado que en ella tienen representación todos los municipios con cuerpo de Policía Local, así como las organizaciones sindicales más representativas de las Policías Locales.

No se acompaña estudio económico sobre la aplicación o resultados del proyecto de Decreto, en cuanto que, de acuerdo con la Memoria, éste no conlleva efectos económicos evaluables *a priori*.

Este Consejo Consultivo no comparte, sin embargo, el criterio de la Dirección General de Administración Local para no considerar la observación formulada por la Asesoría Jurídica del Gobierno relativa al art. 25. En efecto, al margen del tema de fondo, sobre el que volveremos luego, se afirma que «*no es momento oportuno para su modificación*». Es muy posible que, en el presente caso, esta expresión se refiera simplemente a una oportunidad política, en cuyo caso nada hemos de señalar, pero también cabe interpretarla como referida a la tramitación del procedimiento de elaboración de disposiciones generales y entonces carecería de justificación ya que, si algún sentido tiene recabar en el seno de dicho procedimiento informes de los Servicios Jurídicos y la participación de los interesados, por sí o a través de sus organizaciones representativas, es para ponderarlos y tomarlos en consideración y, por ello, es, más bien, en la *elaboración* del Reglamento cuando, precisamente, puede resultar «oportuno» su modificación.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada

La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja, constituye el primer y esencial presupuesto para la validez de cualquier clase de disposición -tanto legal, como reglamentaria- que pretendan dictar sus órganos. En el proyecto de Decreto, el título competencial se solventa de manera indirecta al referirse el Preámbulo a la Ley de Coordinación de Policías Locales de la que trae causa, en la que está prevista la aprobación de una Norma-marco a la que han de ajustarse los Reglamentos de organización y funcionamiento que puedan aprobar los Ayuntamientos para sus respectivas Policías Locales. No se recoge, sin embargo, la fecha de la Ley, ni se dice que ha sido modificada por otra posterior.

Es en la Memoria, incluida en el expediente, donde se da cuenta pormenorizada del completo marco jurídico que sirve de fundamento a la Ley y ahora al Reglamento. Téngase en cuenta, no obstante, que la referencia al art. 9.7 del Estatuto de Autonomía, ha de serlo, a partir de la Ley Orgánica 2/1999, de 7 de enero, de Reforma de la Ley Orgánica 3/1982, de 9 de junio, del Estatuto de Autonomía de La Rioja, al art. 8.36, que tiene una nueva redacción («*Vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales de La Rioja, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales*»).

El cambio de ubicación y calificación de la competencia (del art. 9 -*competencias de desarrollo legislativo*- al art. 8 -*competencias exclusivas*-) y la supresión de la referencia «*en los términos que establezca una Ley Orgánica*», que figuraba en el art. 9.7 anterior, que ha desaparecido del actual art. 8.36, en modo alguno cambia la expresada delimitación genérica de la anterior competencia por Ley Orgánica, pues la nueva redacción del Estatuto de Autonomía de La Rioja debe interpretarse conforme a la Constitución y, de acuerdo con el art. 148.22ª CE., ésta competencia autonómica lo es «*en los términos que establezca una ley orgánica*».

Dicha Ley Orgánica no es otra que 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.

Además, deben tenerse en cuenta las exigencias generales derivadas de la legislación básica estatal de régimen local, como recuerda el propio art. 39 a) de la L.O. 2/86. Así pues, la Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales de La Rioja, modificada parcialmente por la Ley 6/1998, de 6 de mayo, así como el presente Proyecto de Decreto de desarrollo, tienen su fundamento mediato en el reiterado art. 39 de la Ley Orgánica 2/86, que se refiere a la aprobación por las Comunidades Autónomas de *Normas-marco* a las que han de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales de conformidad con lo dispuesto en la propia L.O. 2/86 y en la de Bases de Régimen Local.

Por razones de seguridad jurídica y, dado el cambio de apoyatura estatutaria, debiera incluirse esta sintética referencia en el Preámbulo del Proyecto de Decreto.

Por otra parte, dicho Preámbulo no debiera calificar el contenido del Decreto proyectado como «*normas básicas*» de organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local, pues resulta equívoca la utilización del adjetivo «*básicas*» por la posible confusión con las *normas básicas* del art. 149.1 CE, competencia del Estado. Lo aconsejable es utilizar la expresión «*norma-marco*» empleada por la L.O. 2/86 y por el art. 12 de la Ley 7/1995, de 30 de marzo, categoría que debiera permitir una cierta capacidad organizativa

autónoma a las Entidades Locales, pese al notable grado de uniformidad que conllevan tales normas-marco, que evidencian un notable desapoderamiento de las Entidades Locales.

Por ello mismo, debiera acomodarse la literalidad del art. 1 del Decreto para evitar cualquier equívoco, puesto que éste no dicta normas de organización y funcionamiento..., sino una *Norma-marco*.

Cuarto

Respeto, por la norma proyectada, del principio de jerarquía normativa y del resto del ordenamiento jurídico

La naturaleza reglamentaria del proyecto de Decreto que nos ocupa obliga a plantearse, una vez resuelta la cuestión competencial, el problema de si la norma que se propone respeta el principio de jerarquía normativa, en un doble plano: si goza de habilitación legal suficiente y, ello supuesto, si contradice o se opone a lo dispuesto en alguna norma con rango de ley o al resto del ordenamiento jurídico.

Ya ha quedado indicado que la habilitación para dictar el proyectado Decreto está en el art. 39.a) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el art. 12.a) de la Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales de La Rioja. Esta habilitación específica contaba con el plazo temporal de ejercicio de un año (Disposición Transitoria Cuarta), ampliamente superado, por lo que debería entenderse decaída la habilitación del Gobierno, de no ser porque la Ley 6/1998, de 6 de mayo, ha dado una nueva redacción a la referida Disposición Transitoria Cuarta, otorgando un nuevo plazo de un año para aprobar la Norma-Marco, que debe computarse a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley.

Debemos examinar, a continuación, si el proyecto de Decreto contradice o se opone a lo dispuesto en alguna norma con rango de ley. En este aspecto, hemos de diferenciar varios supuestos que posamos a examinar en los siguientes sucesivos apartados:

- Preceptos con cobertura en normas legales inconstitucionales
- Preceptos sin cobertura legal y contrarios a normas estatales básicas
- Preceptos válidos, pese carecer de cobertura legal y a su aparente contradicción con

- normas estatales básicas
- Preceptos de aconsejable mejora técnica

A) Preceptos reglamentarios que tienen plena cobertura en la ley autonómica que desarrollan, pero que resultan no conformes a la Constitución al no respetar dicha ley el bloque de la constitucionalidad.

Este es el caso del art. 13.1 del Proyecto de Reglamento en cuanto se refiere a la mención «*o funcionario*» en quien se prevé que pueda delegar el Alcalde la jefatura directa de la Policía Local.

Esa posibilidad de delegar en un funcionario la jefatura directa de la Policía Local ha sido introducida en la nueva redacción conferida al art. 7 de la Ley riojana de Coordinación de Policías Locales por la Ley 6/1998, de 6 de mayo. En efecto, según dicho precepto: «*el Alcalde podrá delegar el ejercicio de sus competencias como Jefe directo de la Policía Local en un Concejal o en un funcionario de carrera del propio Ayuntamiento, de grupo igual o superior al del Jefe de Policía*».

De acuerdo con el art. 21.h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local (LBRL), el Alcalde ejerce “*la jefatura de la policía municipal, así como el nombramiento y sanción de los funcionarios de usen armas*”, competencia ésta que reitera el art. 41.15 del Reglamento estatal de Organización y Funcionamiento de las Corporaciones Locales (ROF), aprobado por Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, que añade a dicha jefatura el calificativo de “*directa*”. Desde luego, ésta es una de las funciones “*delegables*”, de acuerdo con lo establecido en el art. 21.3 de la LBRL

Sin embargo, en el art. 23.4 de la propia LBRL, los beneficiarios exclusivos de la delegación de competencias específicas del Alcalde que sean delegables por el mismo, son únicamente la Comisión de Gobierno, los miembros de la misma, los Tenientes de Alcalde o un Concejal objeto de una delegación especial, para ese cometido específico, sin que dicho precepto básico recoja la posibilidad de delegar en un funcionario competencias delegables del Alcalde.

Esta posibilidad de delegar en un funcionario competencias delegables del Alcalde tampoco queda amparada por la mención que se hace, en el art. 7 de la Ley riojana 6/1998, de reforma de la de Coordinación de Policías Locales, a la legislación de procedimiento común. La razón es que, de acuerdo con dicha legislación y, en concreto, con lo dispuesto en el art. 13.1 Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento

Administrativo Común, modificado por la Ley 4/1999, de 13 de enero, la delegación sólo puede hacerse a favor de «*otros órganos*» de la misma Administración, aun cuando no sean jerárquicamente dependientes. Pues bien, es claro que un “*funcionario*” a favor del cual se delegase el ejercicio de las competencias del Alcalde como jefe directo de la Policía Local, no tiene la condición de *órgano administrativo*, pues esa condición sólo la ostentan las “*unidades administrativas a las que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros o cuya actuación tenga carácter preceptivo*”, en certera expresión del art. 5.3. de Ley 6/1997, de 14 de abril. de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), que recoge así un criterio dogmático general de Derecho Administrativo y de Teoría de la Organización plenamente aplicable en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Así pues, la delegación en un funcionario de la competencia del Alcalde como jefe directo de la Policía Local no está prevista en la legislación estatal básica (ni en la de régimen de régimen local, ni en la de régimen jurídico y procedimiento administrativo común), como pretende establecer el art. 13.1 del Proyecto que nos ocupa o como permite el art. 7 de la Ley riojana 7/95, de 30 de marzo, de Coordinación de Policías Locales, en la redacción dada al mismo por la Ley 6/1998, de 6 de mayo.

Esta contradicción del art. 7 de la Ley riojana 6/98 -de la que trae causa el Proyecto de Reglamento que nos ocupa- con la precitada legislación básica estatal, determina, de acuerdo con la doctrina constante del Tribunal Constitucional, la inconstitucionalidad del precepto legal referido y, por consiguiente, del precepto reglamentario proyectado en su desarrollo con igual contenido. Así, entre otras, las SSTC 32/1981, F.J. 6º; 27/1987, F.J. 9; 213/1988, F.J. 2º y 3º; 259/1988, F.J. 2º; 148/1991, F.J. 3º; 46/1992, F.J. 3º. Valoración semejante ha merecido la proyectada delegación del Alcalde a favor de un funcionario a la Comisión Jurídica Asesora de Cataluña en su Dictamen 169/1996.

No obstante, preciso es reconocer que el citado art. 7 de la Ley riojana 6/98 -del que trae causa el precepto del Proyecto que nos ocupa- ha de entenderse, de momento, amparado por la que, en nuestro Dictamen 9/96, denominábamos “*presunción de constitucionalidad de las leyes*”, en cuanto que, mientras no sea derogado, sólo la estimación mediante Sentencia por parte del Tribunal Constitucional de recursos o cuestiones de inconstitucionalidad puede expulsarlo del ordenamiento jurídico. Y tal presunción ampararía también a la norma reglamentaria, que es mero trasunto, desarrollo o ejecución de lo previsto en la Ley, de modo que el Tribunal que se planteara declarar por este motivo la nulidad del precepto del proyecto reglamentario que nos ocupa, habría de plantear -para hacerlo- una cuestión de inconstitucionalidad respecto del art. 7 de la Ley riojana de la que el expresado precepto reglamentario trae causa.

Ahora bien, preciso es advertir, sin embargo, que también cabe, en la práctica, que los

órganos jurisdiccionales del orden contencioso-administrativo eventualmente competentes para enjuiciar el precepto reglamentario en cuestión, no estimasen necesario plantear la cuestión de inconstitucionalidad del artículo legal que le sirve de fundamento y decidieran declarar directamente la nulidad de la norma reglamentaria que nos ocupa, para lo que son competentes.

Por ello, a nuestro juicio, la prudencia aconseja no incluir en el reglamento que ahora se proyecta la norma de delegación a que venimos aludiendo.

B) Preceptos reglamentarios que no tienen cobertura legal y, además, son contrarios a la legislación básica estatal.

Este es el caso del art. 5.2 del Decreto en cuanto permite, si bien con carácter excepcional, el nombramiento de *funcionarios interinos* para atender las necesidades del servicio de Policía Local en los siguientes términos:

«Excepcionalmente, cuando por circunstancias legales o de urgencia no pudiera disponerse de funcionarios de carrera en número suficiente para atender las necesidades del servicio, el Ayuntamiento, oída la Junta de Personal y de conformidad con la normativa vigente, podrá nombrar funcionarios interinos a los que se exigirá titulación y formación equivalente a la de los funcionarios de carrera».

Esta previsión carece de cobertura legal, circunstancia que la convierte, por sí sola, en ilegal, por desconocimiento del principio de jerarquía normativa. Pero es que, además, el precepto no respeta lo dispuesto en la legislación básica estatal de régimen local. En efecto, señala el precepto que estos funcionarios, en el ejercicio de sus funciones de policía, *“tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad”*.

Pues bien, de acuerdo con el art. 92.2 LBRL, el ejercicio de las funciones públicas cuyo cumplimiento implique ejercicio de autoridad, *«queda reservado exclusivamente a personal sujeto al Estatuto funcional»*, esto es, a *funcionarios de carrera*, según expresa el art. 132 del Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, a cuyo tenor : *“corresponde a los funcionarios de carrera el desempeño de los puestos de trabajo que tengan atribuidas las funciones señaladas en el art. 92.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril”*. Así pues, la contradicción del precepto proyectado con la norma básica es patente, razón por lo que debe predicarse de ella su inconstitucionalidad, de acuerdo con lo razonado en el apartado a) anterior.

En todo caso, debe tenerse en cuenta que, cuando existan esas necesidades, el Tribunal Constitucional ha admitido la posibilidad de acudir a fórmulas de cooperación

interadministrativa expresamente contempladas en distintas leyes autonómicas de coordinación de Policías Locales, mediante la actuación de Cuerpos de Policía local de otros Municipios, cuando concurren circunstancias «excepcionales», como establece el art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986, y no simplemente de «urgencia», de acuerdo con la estricta interpretación hecha, por ejemplo en las SSTC 49/1993 y 82/1993, incluida la posibilidad de firmar convenios de cooperación con la Administración regional que cuente con una policía autonómica propia (STC 85/1993), circunstancia que, sin embargo, no concurre en el caso de La Rioja, no obstante la posibilidad de convenir la adscripción de una Unidad del Cuerpo Nacional de Policía a la que se refiere el art. 8.36, párrafo segundo del Estatuto de La Rioja, reformado por la L.O. 2/1999.

C) Preceptos que son válidos pese a carecer de cobertura legal expresa y a su aparente contradicción con la legislación básica estatal de régimen local.

Este es el caso del lo establecido en el art. 11.2 del Proyecto de Decreto que señala lo siguiente: «*La categoría de Inspector sólo podrá existir en municipios con más de 15.000 habitantes y más de 30 miembros efectivos en la Policía Local*»

Estamos ante un desarrollo reglamentario no previsto expresamente en el art. 10 de la Ley riojana 7/1995, modificada por la Ley 6/1998, pero esa sola razón no determina su ilegalidad, en cuanto que, *en el ámbito organizativo*, el principio de legalidad de la potestad reglamentaria resulta matizado al admitirse la virtualidad del *principio de la vinculación negativa* de la potestad reglamentaria (por el que *está permitido al reglamento lo que no está expresamente prohibido en la ley*).

La operatividad de este principio quedaría condicionada, no obstante, al respeto de otros principios, como el de *reserva de ley* en la determinación de las competencias, establecido en la legislación básica estatal de régimen local (art. 25.3 LBRL). Ello, salvo supuestos en los que el reglamento constituya un *complemento necesario* al que la ley llama en su ayuda, por el carácter técnico de la regulación, por más que ello suponga una cierta «*deslegalización*» de la materia, como precisamente ocurre en relación con el estatuto específico de la Policía local.

Más problemática resulta la contradicción aparente del precepto del Decreto con lo dispuesto en la Disposición Transitoria Cuarta del precitado Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local. De acuerdo con su apartado 3, los empleos de Inspector y Subinspector sólo podrán crearse en los municipios de más de 100.000 habitantes. Para el art. 11.2 del Proyecto de Decreto que nos ocupa la categoría de Inspector puede existir en municipios con más de 15.000 habitantes y más de 30 miembros efectivos en la Policía Local. Sin embargo, esta contradicción es solo aparente si se examina detenidamente el marco competencial al que nos hemos referido en el Fundamento de

Derecho Tercero. La cuestión estriba en determinar el alcance y la competencia para establecer el estatuto específico de la Policía local, extremo que no resulta de fácil determinación por las remisiones sucesivas existentes en las normas aplicables.

En efecto, como ha quedado señalado, la Constitución permite que las Comunidades Autónomas asuman la competencia de coordinar las policías locales *«en los términos que establezca una ley orgánica»* (art. 148.1.22ª CE). Esa competencia ha sido asumida por el Estatuto de La Rioja, primero, en su versión originaria del art. 9.7 y, tras la reforma operada por la L.O. 2/1999, en el art. 8.36, del que ha desaparecido la remisión a la ley orgánica, pero que sigue operativa por aplicación del art. 148.1.22ª CE. Estamos, pues, ante un supuesto en el que el contenido de la competencia estatutaria queda remitido a lo que establezca una Ley estatal, técnica cuya constitucionalidad ha sido ratificada reiteradamente por el TC.

Ahora bien, antes de que se aprobase esa Ley Orgánica, la Disposición Final 3ª de la Ley reguladora de las Bases del Régimen local, estableció lo siguiente: *“El personal de las Policías municipales y de los Cuerpos de Bomberos gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”*

Poco después, la L.O. 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, delimitó, en su art. 39, las competencias de coordinación que corresponden a las Comunidades Autónomas, identificando los contenidos funcionales de la misma. Entre otros, 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 Ley de Bases de Régimen Local»*, [apartado a)]. Este, por lo demás, es precisamente el objeto del Proyecto de Decreto sometido a nuestra consideración.

Pues bien, la propia L.O. 2/86 establece en su Título V, dedicado a las *Policías Locales*, algunas previsiones que deben respetar las normas que dicten las Comunidades Autónomas. Por ejemplo, que los municipios pueden crear Cuerpos de Policía, *«de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica»* (art. 51.1). Paradójicamente, ni la L.O. 2/86 ni la Ley de Bases de Régimen Local contienen referencia expresa a la creación de Cuerpos de Policía local. Podían haberlo hecho, pero han renunciado a hacerlo, al menos en el momento presente. Ello significa que esta materia queda a la disponibilidad del legislador autonómico.

No obstante, la Disposición Transitoria Cuarta del Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local (TRRL), ha regulado esta cuestión *«en tanto se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía local»*. Previsión, por tanto, *transitoria*, que *no ha de considerarse de naturaleza básica* y que, por esa razón, permite el *desplazamiento* de la misma por lo que dispongan las normas de las Comunidades

Autónomas.

Debe señalarse, sin embargo, que ninguna Ley autonómica ha regulado la creación de Cuerpos de Policía Local, asumiendo, en la práctica, el marco resultante de la referida D.T. Cuarta TRRL, limitándose a establecer, todo lo más, algunos criterios *adicionales* a los establecidos en la misma, como es el caso del art. 6 de la Ley de La Rioja, 7/1995, de 30 de marzo. Esto es, las Comunidades Autónoma han asumido una *autolimitación* en materia de creación de Cuerpos de Policía Local que, sin embargo, no responde al sistema competencial resultante del bloque de la constitucionalidad en el momento presente.

Esta interpretación queda ratificada si se examina el art. 52.1 de la L.O. 2/1986, en el que se establece el sistema de fuentes relativo al *régimen estatutario* de los Cuerpos de Policía local. Régimen estatutario que deberá respetar los principios generales aplicables a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado (capítulo II y III del Título I y por la Sección 4ª del Capítulo IV del Título II de la referida Ley Orgánica), las *disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas* y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos.

Pues bien, si relacionamos esta previsión con las competencias que corresponden a las Comunidades Autónomas en aplicación del art. 39 de la Ley Orgánica, resulta palmaria la primacía de las normas autonómicas para delimitar el estatuto específico de los Cuerpos de Policía Local, normas que, obviamente, deben respetar los principios generales a los que se refiere el art. 52.1 L.O. 2/86, así como el resto de las reglas sustantivas del Título V de la Ley y de la legislación básica de régimen local.

En conclusión, el contenido de la Disposición Transitoria Cuarta del TRRL puede ser desplazado por las normas de las Comunidades Autónomas al no tener naturaleza básica, por la propia naturaleza transitoria de la norma. Así lo ha hecho la Ley riojana 7/1995, modificada por la 6/1998, siquiera sea parcialmente, en cuanto que dicha Ley admite el techo poblacional establecido en aquella norma estatal para que los municipios puedan crear Cuerpos de Policía local. Pero, salvo en esto, la ley riojana se aparta legítimamente de la legislación estatal, en cuanto a la determinación de las escalas y categorías que, de acuerdo con el art. 10, integran los Cuerpos de Policía Local de La Rioja.

A la vista de lo razonado, este Consejo Consultivo entiende salvada la legalidad del art. 11.2 del Decreto proyectado, en cuanto que la propia Ley de bases de régimen local remite el establecimiento del *estatuto específico* del personal de las policías locales al *reglamento*, y esta remisión reglamentaria no está prohibida en el art. 39 L.O. 2/86 ni en la propia Ley 7/1995, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

D) Preceptos que es aconsejable mejorar técnicamente por razones de seguridad jurídica.

- Este es el caso del art. 3 del Proyecto de Decreto relativo a la creación de Cuerpos de Policía, que remite al art. 6 de la Ley 7/1995, de 30 de marzo. La remisión es correcta. Es este precepto legal el que resulta equívoco. En efecto, exige que los municipios cumplan unas condiciones básicas para poder crear cuerpos de Policía propios «*con independencia de otras limitaciones legales*». Esta deficiente referencia a las «*otras limitaciones legales*» no es otra que a las previsiones de la Disposición Transitoria Cuarta del Texto Refundido de las Disposiciones vigentes en materia de Régimen Local de 1986, que establece los requisitos de población (5.000 habitantes) para que los municipios puedan crear un Cuerpo de Policía Local. Estamos ante una *autolimitación* innecesaria de acuerdo con lo que hemos razonado en el apartado c) anterior. A este requisito, establecido por remisión, se añaden las condiciones básicas establecidas por la Ley 7/1995. El art. 3 del Proyecto de Decreto podía establecer de manera más clara la remisión a la legislación estatal en la materia, en tanto no se proceda a su *desplazamiento*, mediante una regulación propia.

-En el art. 15, se atribuye a los agentes con funciones de mando «*corregir por sí mismos las anomalías que observen en el servicio y sean de su competencia*». Debe determinarse con mayor claridad el ámbito de la corrección de las anomalías. En modo alguno ello puede suponer el ejercicio de la potestad sancionadora, en cuanto que corresponde en exclusiva al Alcalde, «*salvo en los casos que tal facultad esté atribuida a otros órganos*» [art. 21.1.k) LBRL].

-En el art. 23.1. apartado I), sería aconsejable dar una mejor redacción a la referencia a la utilización de las armas de fuego. La redacción de la frase, en positivo y como compromiso, parece una invitación a utilizarlas, aunque se diga: «*en los casos previstos en las normas*», cuando es obvio que su utilización debe ser absolutamente excepcional, como recuerda el art. 5.2 d) de la Ley Orgánica 2/1986. Por ello, sería aconsejable una redacción en negativo del siguiente tenor: «*... a llevar armas y a no utilizarlas salvo en los casos previstos en las normas...*».

-En el art. 25, se dispone el nombramiento como funcionarios en prácticas, con derecho a percibir retribuciones con cargo de la Corporación respectiva, de aquellos aspirantes que hayan superado la primera fase. Simultáneamente, dichos aspirantes deben superar un Curso de Formación Básica - segunda fase, (art. 26)-; y la tercera fase consiste en un «*período de prácticas en el municipio respectivo*» (art. 28). Tiene razón el informe de la Asesoría Jurídica del Gobierno acerca de la disfuncionalidad del momento de nombramiento como funcionarios en prácticas cuando todavía faltan dos fases del proceso selectivo. No es habitual este modelo respecto a las previsiones generales recogidas, por ejemplo, en el art. 24 del

Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo. Debiera reconsiderarse esta previsión por razones de funcionalidad y por el coste económico que puede suponer para las Corporaciones, en esa fase del proceso selectivo.

-En el art. 39.B), sería más aconsejable una redacción que se inspirase en la del art. 5.2.c) *in fine* (congruencia y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance) de la Ley Orgánica 2/1986.

-En el art. 41, relativo al régimen disciplinario de la Policía Local, se hace una remisión al *«establecido con carácter general para la función pública local, con respeto a los principios y normas establecidas en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»*. No existe, sin embargo, un régimen disciplinario general de la función pública local, con la salvedad de los arts. 146 a 156 del TRRL. Estos preceptos carecen de regulación sustantiva, en cuanto que remiten para la determinación de las faltas muy graves a la legislación básica de la función pública y para las falta graves y leves a la legislación de función pública de la respectiva Comunidad Autónoma y, supletoriamente, en la legislación de funcionarios del Estado (art. 147 TRRL). El régimen disciplinario sustantivo está recogido en la legislación estatal de función pública y, en particular, en el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero. Ello, sin perjuicio de lo dispuesto para las faltas graves y leves. Por razones de seguridad jurídica, sería aconsejable, por tanto, clarificar esta regulación en el proyecto de Decreto.

CONCLUSIONES

Primera

El Gobierno de La Rioja está habilitado para aprobar el Decreto proyectado en desarrollo de las previsiones establecidas en la legislación estatal de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y de Régimen Local, así como en la Ley 7/1995, de 30 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales de La Rioja, modificada por la Ley 6/1998, de 6 de mayo.

Segunda

De acuerdo con lo razonado *in extenso* en el Fundamento de Derecho Cuarto, apartados A) y B) de este Dictamen, los arts. 5.2 y 13.1 del Decreto proyectado pueden resultar inconstitucionales.

Tercera

Debieran tenerse en cuenta las recomendaciones de mejora técnica de algunos artículos de acuerdo con lo señalado en el Fundamento de Derecho Cuarto, apartado D) de este Dictamen.

Cuarta

Las restantes disposiciones son plenamente respetuosas con el marco jurídico, estatal y regional, que regula la coordinación de las Policías Locales.

Este es el dictamen que emitimos, pronunciamos y firmamos en el lugar y fecha señalados en el encabezamiento.