

En Logroño, a 10 de diciembre de 2014, el Consejo Consultivo de La Rioja, reunido en su sede, con asistencia de su Presidente, D. Joaquín Espert Pérez-Caballero, y de los Consejeros, D. José María Cid Monreal, D. Enrique de la Iglesia Palacios, D. José Luis Jiménez Losantos y D. Pedro Prusén de Blas, así como del Letrado-Secretario General, D. Ignacio Granado Hijelmo, y siendo ponente D. Enrique de la Iglesia Palacios, emite, por unanimidad, el siguiente

DICTAMEN

58/14

Correspondiente a la consulta formulada por el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia, en relación con el *Anteproyecto de Decreto por el que se aprueba el Reglamento marco de Policías Locales de La Rioja*.

ANTECEDENTES DE HECHO

Antecedentes del asunto

Único

La Consejería de Presidencia y Justicia del Gobierno de La Rioja ha tramitado el procedimiento para la elaboración del referido Anteproyecto de Decreto, que consta de la siguiente documentación.

- Primer borrador del Anteproyecto, de 11 de marzo de 2013.
- Segundo borrador, de 1 de abril de 2014.
- Certificación expedida el 15 de abril de 2014 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 1 de abril, dicha Comisión informó favorablemente el segundo borrador del Reglamento Marco.
- Resolución de inicio del expediente, de 15 de abril de 2014, de la Ilma. Sra. Directora General de Justicia e Interior.
- De igual fecha y órgano, Memoria justificativa, en la que se hace referencia a los antecedentes y necesidad de la norma, al marco normativo en el que se inserta el citado Anteproyecto de Decreto, así como la estructura del mismo y una tabla de vigencias. Esta Memoria también describe y analiza las alegaciones formuladas por las distintas entidades y asociaciones que fueron consultadas

(Ayuntamientos con Cuerpo de Policía Local, Sindicatos, Auxiliares de Policía Local y Federación Riojana de Municipios), y que dieron lugar al segundo borrador. No constan incorporadas al expediente esas alegaciones, que la Memoria indica fueron realizadas por los Ayuntamientos de Autol, Pradejón, Aldeanueva de Ebro, Haro, Nájera y Logroño y por los Sindicatos UGT, CCOO, CSIF y SPPMME. También se incorporaron al segundo borrador las alegaciones de la Junta de Jefes de Policía Local.

- Diligencia de la Ilma. Sra. Secretaria General Técnica de la Consejería actuante, que declara formado el expediente, de 21 de mayo de 2014.
- Informes de 2 de junio de 2014, del Ilmo. Sr. Director General de Política Local, y, de 4 de junio de 2014, del Ilmo. Sr. Secretario General Técnico, de la Consejería de Salud y Servicios Sociales.
- Tercer borrador, de 24 de junio de 2014.
- Informe de 7 de julio de 2014, de la Sra. Jefa del Servicio de Ordenación, Calidad y Evaluación.
- Cuarto borrador, de 28 de julio de 2014, en el que se introducen varias modificaciones sugeridas por el SOCE.
- Informe de 27 de agosto de 2014, de la Dirección General de los Servicios Jurídicos, que realiza unas “Consideraciones generales sobre el Anteproyecto” (competencia de la Comunidad Autónoma, rango, cobertura legal, contenido y finalidad de la norma, y cumplimiento de trámites) y unas “Observaciones sobre el texto del Anteproyecto”.
- Memoria final, de la Secretaría General Técnica, de 5 de noviembre de 2014, con el siguiente contenido: Antecedentes normativos, oportunidad y adecuación de las medidas propuestas, tramitación seguida, análisis de las observaciones formuladas por la Dirección General de Política Local, por la Secretaría General Técnica de Salud y Servicios Sociales, por el SOCE y por los Servicios Jurídicos, así como necesidad de solicitud de dictamen al Consejo Consultivo.
- Quinto borrador, de 5 de noviembre de 2014, que incorpora algunas modificaciones sugeridas por la Dirección General de los Servicios Jurídicos.

Antecedentes de la consulta

Primero

Por escrito firmado, enviado y registrado de salida electrónicamente con fecha 7 de noviembre de 2014, y registrado de entrada en este Consejo el mismo día, el Excmo. Sr. Consejero de Presidencia y Justicia 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 10 de noviembre de 2014, 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.

El artículo 11.c) de la Ley 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 artículo 12.2.C) del Reglamento del Consejo Consultivo, aprobado por Decreto 8/2002, de 24 de enero.

La norma sometida a nuestra consideración –por la que se pretende aprobar el Reglamento marco de los Cuerpos de Policía Local- se dicta 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).

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...), que el Anteproyecto también acomete, 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).

En cuanto al ámbito de nuestro dictamen, señala el art. 2.1 de la Ley 3/2001 que, en el ejercicio de nuestra función, debemos velar por *“la observancia de la Constitución, el Estatuto de Autonomía de la Rioja y el resto del ordenamiento jurídico, en cuyo conjunto normativo fundamentará el Consejo su dictamen”*.

Como se ha señalado en otros dictámenes, debemos examinar la adecuación del Anteproyecto de Decreto al *bloque de constitucionalidad*, sin entrar en cuestiones de oportunidad que no nos han sido solicitadas.

Segundo

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

Este Consejo Consultivo viene insistiendo con reiteración sobre la importancia de observar las prescripciones establecidas en la ley, en relación con el procedimiento para la elaboración de disposiciones generales, no sólo como garantía de acierto en las mismas, sino, además, por cuanto su incumplimiento es susceptible de ser apreciado por los órganos de la jurisdicción contencioso administrativa, en caso de recurso, como causa de invalidez de las normas reglamentarias aprobadas, cfr. p.e. entre otras, la STS, Sala 3ª, de 5 de octubre de 2006, y la STSJ de La Rioja, Sala de lo Contencioso-administrativo, núm. 163/1999, de 25 de marzo.

En el presente caso, procede examinar si se han cumplido los trámites establecidos en los artículos 33 a 41 de la Ley 4/2005, de 1 de junio, de Funcionamiento y régimen jurídico de la Administración de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

1. Resolución de inicio del expediente.

Según el art. 33.1 de la Ley 4/2005, *“el procedimiento para la elaboración de los reglamentos se iniciará mediante resolución del órgano administrativo competente por razón de la materia”*.

En el presente caso, la Resolución de inicio del expediente fue dictada, en fecha 15 de abril de 2014, por la Ilma. Sra. Directora General de Justicia e Interior, órgano

competente de conformidad con los arts. 5.1.4.g) y 5.2.3 z) del Decreto 27/2012, de 13 de julio, por el que se desarrolla la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia y Justicia y sus funciones, en desarrollo de la Ley 3/2003, de 3 de marzo, de Organización del Sector Público de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El primero atribuye a las Direcciones Generales competencia para dictar la Resolución de inicio del procedimiento de elaboración de disposiciones generales; y, el segundo, atribuye concretamente a esa Dirección General la “*coordinación de policías locales*”. Advertimos en este punto un error de cita, pues la que la Resolución hace del art. 5.2.3.u) parece debe entenderse hecha al art. 5.1.4 g), ambos del Decreto 27/2012.

Desde el punto de vista del contenido, el art. 33.2 de la Ley 4/2005 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 de 15 de abril de 2014 cumple adecuadamente las exigencias legales señaladas.

2. Elaboración del borrador inicial.

A tenor de lo establecido en el artículo 34 de la Ley 4/2005:

“1. El órgano del que emane la resolución de inicio elaborará un borrador inicial integrado por un preámbulo y por el texto articulado del reglamento que incluirá, en su caso, una disposición derogatoria de las normas anteriores que resulten afectadas.

2. 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. Finalmente, incluirá, en su caso, también 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.

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

En el expediente, la Resolución de inicio viene precedida de dos borradores. El primero, de 11 de marzo de 2013 -como explica la Memoria inicial de 15 de abril de 2014- fue remitido a diversas entidades e instituciones. Éstas formularon observaciones y alegaciones que dieron lugar a un segundo borrador, fechado el 1 de abril de 2014.

La Memoria inicial, de 15 de abril de 2014, se ajusta a las previsiones del precepto transcrito, con la excepción que de seguido se expone.

En el caso presente, la Memoria indica, en su apartado 5, que *“no se adjunta estudio económico ya que ésta no tiene repercusión económica”*. Sin embargo, esta aseveración no parece coherente con algunos de los contenidos de la norma proyectada. Sin ánimo de exhaustividad, por ejemplo, el art. 54.2 prevé que el Gobierno de La Rioja –a quien corresponde la formación profesional de las Policías Locales, sin perjuicio de las facultades propias de las corporaciones locales- pueda *“crear una Academia de policía o contratar personal especializado para llevar a cabo la programación y realización de los Cursos Selectivos para Policías y Auxiliares...”*. Cursos cuyo régimen y duración se determina en los arts. 56 y ss y de cuyo desarrollo parece evidente que pueden derivarse gastos y obligaciones económicas para la Administración Autónoma.

De otra parte, los procedimientos de movilidad para la provisión de puestos de trabajo pueden dar lugar a una convocatoria –única para toda La Rioja- tramitada por la Consejería competente en materia de interior (art. 52.3 del Anteproyecto), que puede suponer un gasto adicional (piénsese, por ejemplo, en las indemnizaciones y dietas de los miembros de los correspondientes tribunales).

Adicionalmente, la norma, en cuanto establece unos niveles máximos y mínimos que han de respetar los distintos puestos de trabajo, según categorías (art. 83), puede obligar a las Corporaciones Locales a modificar sus relaciones de puestos de trabajo, como efectivamente prevé la DT 2ª del Anteproyecto.

En definitiva, la entrada en vigor de la norma proyectada parece susceptible de producir efectos económicos, tanto en la esfera de la Hacienda autonómica como en la de las Corporaciones locales que cuentan con Cuerpos de Policía Local.

Respecto del estudio económico del Anteproyecto de Decreto, exigido por el art. 34.3 de la referida Ley, el objetivo que persigue la exigencia de una Memoria económica es que luzca en los Anteproyectos normativos el eventual coste de la ejecución y puesta en práctica de las medidas que en los mismos se prevean, así como la financiación prevista para acometerlos; en suma, con objeto de programar, planificar y racionalizar la actuación de la Administración en sus consecuencias presupuestarias y de gasto, como hemos reiterado en diversos dictámenes (D.39/09, D.40/09, D.8/10, D.10/10, D.11/10, D.12/10, D.13/10, D.14/10, D.15/10, D.73/10, D.92/10, D.93/10, D.22/11, D.73/11 y D.18/12).

A tal efecto, hemos recordado también (cfr. D.5/14) que la falta de la Memoria económica puede determinar la nulidad de la norma proyectada, como ha declarado, entre otras, la Sentencia núm. 600/2000, de 17 de noviembre, de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del TSJ de La Rioja.

De la trascendencia de verificar un adecuado examen de los aspectos de orden presupuestario en la tramitación de las disposiciones de carácter general, da cuenta el art. 40.1 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda pública de La Rioja, a cuyo tenor: *“las disposiciones legales y reglamentarias, en fase de elaboración y aprobación (...) deben valorar sus repercusiones y efectos y supeditarse de forma estricta a las disponibilidades presupuestarias y a los límites del marco presupuestario a medio plazo”*; añadiendo el art. 40.2 que: *“con carácter previo a la aprobación de cualquier actuación con incidencia en los límites establecidos en el punto anterior, la dirección general con competencias en materia de planificación presupuestaria deberá emitir informe sobre las repercusiones presupuestarias que se deriven de su aprobación”*.

En este punto, llamamos la atención sobre el hecho de que el Anteproyecto no ha sido sometido a informe de la Oficina de Control Presupuestario, a la que corresponde examinar de los Anteproyectos de disposiciones generales *“que impliquen aumento o disminución de los ingresos y gastos públicos...”* (art. 9.2.4 i) del Decreto 46/2011, de 6 de julio, que establece la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda.

3. Anteproyecto de reglamento.

El artículo 35 de la Ley 4/2005 dispone lo siguiente:

“1. Una vez elaborado el borrador inicial, así como la documentación complementaria a que se refiere el artículo anterior, 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 Secretaria General Técnica.

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

3. Cuando se observaran defectos en la formación del expediente por el órgano administrativo que dictó la resolución de inicio el mismo podrá ser devuelto al citado centro a efectos de que se proceda a su subsanación”.

La declaración de la Secretaría General Técnica a que se refiere este artículo se contiene en la Resolución de la misma, de fecha 21 de mayo de 2014.

4. Trámite de audiencia.

La Ley 4/2005 regula expresamente este trámite (diferenciándolo del de información pública, del que se ocupa su artículo 37), que no era contemplado en la Ley 3/1995, de 8 de marzo, a la que aquélla viene a sustituir, pero en cuya obligatoriedad –fundada en la Constitución y en la legislación estatal de carácter tanto básico como supletorio, para los

casos previstos en ella- había insistido este Consejo en numerosos dictámenes. A este respecto, el artículo 36 de la Ley autonómica vigente dispone lo siguiente:

“1. El anteproyecto deberá someterse a la audiencia de los interesados, directamente o por medio de las entidades reconocidas por la Ley que los agrupen o los representen, en los siguientes casos: a) cuando lo exija una norma con rango de Ley; b) cuando la disposición afecte a derechos e intereses legítimos de los ciudadanos.

2. No será exigible el trámite previsto en el punto anterior respecto de las entidades citadas si han sido consultadas en el procedimiento de elaboración o si han intervenido en él mediante la emisión de informes o participación en órganos colegiados.

3. La audiencia no será exigible en relación con los proyectos de disposiciones 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 a aquellas disposiciones que tengan por objeto exclusivo la regulación de los tributos o ingresos de derecho público.

4. 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 motivado, este plazo podrá reducirse a siete días”.

A) En el caso que nos atañe, el Anteproyecto ha sido sometido a un trámite de audiencia corporativa al que han sido llamados quienes de modo más directo van a ser destinatarios de la norma: Ayuntamientos con Cuerpo de Policía Local, Sindicatos, Auxiliares de Policía y la Federación Riojana de Municipios.

En relación con este trámite, cabe hacer las siguientes consideraciones:

En el presente caso, las entidades corporativas y representativas concernidas por la norma proyectada fueron consultadas con anterioridad a la declaración de quedar formado el expediente, efectuada por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia el 21 de mayo de 2014. Como explica la Memoria inicial de 15 de abril de 2014, a estas entidades se les dio traslado del primer borrador del texto (de 11 de marzo de 2013), de modo que algunas de las sugerencias y observaciones formuladas por las entidades señaladas fueron incorporadas al texto, propiciando un segundo borrador, de 1 de abril de 2014.

Tal *íter* se aparta de las previsiones contenidas en los arts. 35 y 36.1 Ley 4/2005 pues, según estos preceptos, el trámite de audiencia corporativa ha de verificarse en relación *con el Anteproyecto*, que, en rigor, no existe hasta tanto no se dicta la Resolución a que se refiere el art. 35 Ley 4/2005, de modo que debe tener lugar *con posterioridad a dicha Resolución*.

Debemos advertir de tal irregularidad, recordando una vez más la conveniencia de realizar las actuaciones previstas en el momento procedimental adecuado, pues ello servirá para aquilatar el contenido de la norma proyectada (por todos, D 22/07). Y ello, aunque en este caso concreto, a juicio de este Consejo, el vicio observado no produzca el efecto de invalidar del procedimiento de elaboración del reglamento (cfr. arts. 63.2 y 66 LPAC) en cuanto: i) el trámite de audiencia corporativa, materialmente, ha tenido lugar y las entidades que han querido formular alegaciones han tenido oportunidad de hacerlo – disponiendo además, del plazo señalado por el art. 36.4 Ley 4/2005- de modo que una eventual retroacción de las actuaciones no produciría efecto distinto del finalmente obtenido; ii) el art. 36.2 Ley 4/2005 prevé la omisión de ese trámite si las entidades citadas “*han sido consultadas en el procedimiento de elaboración*” de la norma, situación fáctica análoga a la acaecida, en la práctica, en este concreto supuesto; y iii) las observaciones y alegaciones presentados han podido ser apreciadas por los órganos de asesoramiento e informe preceptivos en el momento temporal preciso.

Aunque la Memoria inicial de 15 de abril de 2014 describe y analiza pormenorizadamente esas alegaciones, lo cierto es que los escritos presentados por las entidades que las formularon no constan en la documentación remitida a este Consejo Consultivo, por lo que deberían incorporarse al expediente para su más adecuada integración.

B) 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 149.1.29ª 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 conferir audiencia a la Administración General del Estado, lo que podría coadyuvar al acierto y legalidad de las disposiciones normativas autonómicas que puedan dictarse sobre esta materia.

C) Simultáneamente en el tiempo, el Centro directivo dio traslado del primer borrador a la Junta de Jefes de Policías Locales de La Rioja, cuyas observaciones también se incorporaron parcialmente al segundo borrador.

Esta participación resulta coherente con la naturaleza y funciones de éste órgano de “asesoramiento técnico”, facultado para “elevant propuestas” a los “órganos competentes en materia de interior en materia de formación, actuación” e intervención policial (art. 29 Ley 5/2010).

5. Informes y dictámenes preceptivos.

Según el artículo 39 de la Ley 4/2005:

“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.

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 del reglamento, 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 de reglamento 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”.

En el presente caso, obran en el expediente los informes del SOCE, de 7 de julio de 2014, y de los Servicios Jurídicos, de 27 de agosto de 2014, así como el certificado de la Sra. Secretaria de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de La Rioja de 15-4-2014, acreditativo de que esta Comisión, en su sesión de 1 de abril, informó favorablemente el segundo borrador del texto. A este respecto, ha de señalarse cuanto sigue:

A) Como indica en su Memoria inicial de 15 de abril de 2014, el Centro directivo elaborador del Anteproyecto remitió el segundo borrador del texto a la Comisión de Coordinación de Policías Locales de La Rioja que, en su reunión de 1 de abril de 2014, votó informar favorablemente el texto que le fue presentado.

De conformidad con los arts. 21.1 y 28.1 a) de la Ley 5/2010, el Reglamento marco “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*”.

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 Reglamento de Policías Locales, 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 Reglamento marco que se proyecte.

Estas razones aconsejan que la intervención de la Comisión de Coordinación se realice de modo adecuado, y así, creemos que hubiera sido más acorde con el tenor y espíritu de las normas citadas que la Comisión hubiera emitido sobre el Anteproyecto un *informe* (esto es, un “*texto argumentado y conclusivo*”, como hemos señalado en otros dictámenes, como los D.7/08 o D. 56/13), con sus observaciones o apreciaciones sobre la norma en tramitación; informe (preceptivo pero no vinculante, *ex art. 28.2 Ley 5/2010*) que habría de haber sido aprobado por la mayoría de los miembros de la Comisión (art. 27.3 Ley 5/2010).

Con todo, la práctica observada por la Comisión carece de eficacia invalidante del procedimiento pues, ciertamente la Dirección General tramitadora del Anteproyecto habilitó materialmente la intervención de la Comisión de Coordinación, y tal intervención de la Comisión tuvo lugar, aunque sólo fuera a efectos de mostrar su conformidad con el texto que le fue sometido a consulta.

Naturalmente, si, como tal, el informe de la Comisión se emitió, deberá incorporarse al expediente de elaboración de la disposición general. Y, en todo caso, el expediente habrá integrarse, cuando menos, con el acta de la reunión del órgano celebrada el 1 de abril de 2014, a fin de que queden debidamente documentadas el contenido de las deliberaciones u observaciones que, en su caso, hubieran podido formular en esa sesión los miembros de la Comisión de Coordinación.

B) Como ya adelantamos en el Apartado Único de los Antecedentes del Asunto, una vez declarada la formación del expediente, el Centro Directivo recabó los informes de la Dirección General de Política Local y de la Secretaría General Técnica, que los emitieron el 2 y 4 de junio de 2014, respectivamente, dando lugar a varias modificaciones que se incorporaron a un tercer texto.

C) Remitido ese texto al SOCE, éste emitió informe el 7 de julio de 2014, cuyas observaciones fueron parcialmente acogidas por la Dirección General de Justicia e Interior.

El cuarto borrador al que dieron lugar fue sometido a informe de los Servicios Jurídicos, con carácter preceptivo y último, como exige el art. 39.3 Ley 4/2005 y hemos señalado en otros dictámenes (D.14/14 y los en él citados). Algunas de sus consideraciones fueron acogidas por la Dirección General tramitadora del Anteproyecto – y así se explica en la Memoria final de 5-11-2014- consolidando así el quinto borrador, sometido ahora a nuestro dictamen.

D) No consta, sin embargo, recabado ni emitido el informe de la Oficina de Control Presupuestario, cuya solicitud, a criterio de este Consejo resultaba procedente a tenor de los arts. 40.2 de la Ley 11/2013, de 21 de octubre, de Hacienda Pública de La Rioja y 9.2.4.i) del Decreto 46/2011, de 6 de julio, que aprueba la estructura orgánica de la Consejería de Administración Pública y Hacienda del Gobierno de La Rioja. Y ello, en la medida en que, por las razones expuestas ya en el apartado Segundo de este Fundamento Jurídico, la disposición general proyectada es susceptible de entrañar obligaciones económicas o gastos para la Hacienda Pública Autonómica.

Esta omisión se añade a la ausencia en la Memoria inicial de un estudio económico del impacto de la entrada en vigor del Anteproyecto de Decreto, que también se ha advertido ya con anterioridad.

Tales defectos, a criterio de este Consejo, pueden acarrear la nulidad de la disposición general, por lo que resultaría procedente retrotraer el procedimiento con el fin de proceder a su subsanación.

6. Integración del expediente y Memoria final del Anteproyecto.

Finalmente, según el artículo 40 de la Ley 4/2005:

“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 audiencia, información pública e informes preceptivos, así como una exposición motivada de aquellas que hayan sido rechazadas. Le memoria deberá recoger expresamente una declaración motivada de la adecuación al ordenamiento jurídico del texto del anteproyecto.

2. El expediente de elaboración del reglamento 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.

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 precederé en todo caso a la formalización del proyecto de reglamento”.

En el expediente sometido a nuestra consideración, consta una última Memoria, de la Secretaria General Técnica de la Consejería, de fecha 5 de noviembre de 2014, que, además de analizar las diferentes observaciones formuladas por los distintos Servicios, relata todo el *iter* procedimental seguido para la redacción de la disposición, precediendo a dicha Memoria un último borrador de la disposición.

Con base en todo lo expuesto, hay que concluir que se han seguido con corrección los trámites legales del proceso de elaboración de una disposición de carácter general, con las excepciones advertidas de falta de Memoria económica y de omisión del informe de la Oficina de Control Presupuestario, que, previa retroacción de actuaciones, habrán de ser objeto de la oportuna subsanación.

Tercero

Competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada, cobertura legal de la misma y rango normativo.

1. La competencia de la Comunidad Autónoma para dictar la norma proyectada constituye el primer y esencial requisito para la validez de cualquier clase de disposición, legal o reglamentaria, que pretendan dictar los órganos competentes de la Administración de la Comunidad Autónoma.

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, a la que más adelante se hará alusión, 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. 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, que derogó (DD Única) la Ley 7/1995, de 30 de marzo.

Como hemos indicado en casos similares, en los que la Comunidad Autónoma ha ejercitado su competencia mediante la aprobación de una norma con rango de Ley, el análisis competencial se solapa con el del principio de jerarquía normativa, pues es evidente que la competencia ya fue ejercitada por la Ley (en este caso, por la Ley 5/2010), y la normativa reglamentaria de desarrollo, en tanto en cuanto se mueva dentro de los contornos que ésta le marque, resultará amparada por la misma, incluso aunque, eventualmente, la Ley hubiera excedido de los límites de la competencia autonómica (D. 51/07, D.7/99 y D. 47/13, por todos).

En este punto, es oportuno señalar que la Ley autonómica 5/2010 ha sido objeto de un procedimiento de inconstitucionalidad, pues el Gobierno de La Nación promovió contra alguno de sus preceptos el Recurso nº 1008/2011, que fue resuelto por la ya citada Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2013, de 10 de octubre. La Sentencia declaró la inconstitucionalidad del art. 5.1 Ley 5/2010. Adicionalmente, en el seno la Comisión Bilateral Gobierno de la Nación-Gobierno de La Rioja, constituida al amparo del art. 33.2 a) de la LO 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, se alcanzó, en su reunión de 11 de febrero de 2011, un Acuerdo para poner fin a la controversia suscitada en relación con otros preceptos de la Ley 5/2010; Acuerdo que fue publicado en los Boletines Oficiales del Estado y de La Rioja de 23 de marzo de 2011. Finalmente, dicha Ley ha sido objeto de modificación por Ley 7/2011, de 22 de diciembre.

Pues bien, por razón de su relación con el contenido del Anteproyecto de Reglamento, 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 ellas (art. 20), la homogeneización de medios técnicos, uniformidad, acreditación profesional, retribuciones; la determinación de los criterios básicos de selección, formación, movilidad y promoción; la promoción del perfeccionamiento y formación profesional o la determinación de su régimen disciplinario.

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 fundamentalmente las siguientes materias: “*a) La estructura básica de los Cuerpos de Policía en función de la población y características de cada localidad. b) El desarrollo de las normas que han de regir la selección, formación, promoción y movilidad (...). c) La uniformidad, sistemas de acreditación, medios técnicos y de defensa. d) Las funciones de las diferentes escalas y categorías. e) La concesión de condecoraciones, premios, honores y distinciones*”.

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”*.

Ello, naturalmente, sin perjuicio de que, *“en tanto no se aprueben dichos reglamentos, se aplicará lo dispuesto en materia de organización y funcionamiento por el reglamento marco, que contendrá un régimen detallado al respecto”*. (DT Tercera-2). Parecida disposición se contiene, en cuanto al procedimiento disciplinario, en los arts. 57.3 y 66 Ley 5/2010.

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...).

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 estructura básica de los Cuerpos de Policía Local (arts. 16 y 30 y ss), selección, formación, promoción y movilidad de sus funcionarios (art. 49 y ss), uniformidad, acreditación y medios técnicos (arts. 7 a 9), funciones de las distintas escalas y categorías (arts. 14 y 31) y concesión de condecoraciones (art. 35).

Por otra parte, es preciso matizar que la Ley 5/2010 no reclama la colaboración de lo reglamentario solamente para la aprobación de las normas marco; sino también para el desarrollo de cuestiones no contempladas entre las enumeradas por su art. 21, como, por ejemplo, la situación administrativa de segunda actividad (arts. 42 y ss), o el Registro único de miembros de los Cuerpos de Policía Local (art. 10); aspectos éstos que también aborda la norma proyectada.

En definitiva, para la aprobación de la norma proyectada el titular de la potestad reglamentaria cuenta con una cobertura legal específica.

3. El rango normativo requerido para la regulación proyectada (Decreto del Consejo de Gobierno) es el querido por la Ley 5/2010; y ello, tanto para la aprobación del Reglamento marco (art. 21 de la Ley), como para las restantes materias, ya que la DF

Única faculta al Consejo de Gobierno para dictar las disposiciones que requieran el desarrollo y aplicación de la Ley.

Cuarto

Observaciones al Anteproyecto de Decreto

1. Observaciones generales.-

En las materias que han de contemplarse por el Reglamento marco, la norma proyectada regula la estructura y organización de los Cuerpos de Policía Local, así como las funciones de las distintas Escalas y categorías (Títulos II y IX), el ingreso (Título III), la promoción interna y movilidad (Título IV) y la formación (Título V) de los miembros de esos Cuerpos; la uniformidad y medios técnicos (Títulos VII y VIII), las condecoraciones (Título XI) y el régimen disciplinario (Título XII). También regula la situación de segunda actividad (Título VI) y el Registro de Policías Locales y Auxiliares de Policía (Título X).

El Anteproyecto de Decreto se considera, en líneas generales, ajustado a Derecho y, por su contenido, satisface muy correctamente las finalidades propias del desarrollo reglamentario requerido por la Ley 5/2010; ello, sin perjuicio de las observaciones que, a continuación, se realizan sobre preceptos concretos del articulado.

2. Observaciones concretas sobre el articulado.-

A) Debe eliminarse la expresión “*Exposición de Motivos*” por ser, como hemos indicado en otros dictámenes, más propia de leyes; por lo que se sugiere emplear la expresión “*Parte expositiva*” o incluso no utilizar ninguna para denominar a la introducción de los reglamentos en la que se explique su contenido; todo ello según hemos expresado en dictámenes anteriores (cfr. D.76/09, D.39/10, D.29/11 o D.46/11).

B) Los **artículos 4.1 y 4.4** del Anteproyecto contemplan la posibilidad de que funcionarios interinos puedan ejercer funciones propias de los Cuerpos de Policía Local o de los Auxiliares de Policía Local y asumir la condición de agentes de la autoridad. Sobre esta cuestión –y en relación con un precepto reglamentario de idéntico tenor al artículo 4.1- este Consejo Consultivo se pronunció desfavorablemente en su D.7/99 (F.J.4,B), al que, en aras a la brevedad, nos remitimos.

El contexto normativo que motivó aquella conclusión ha variado en la actualidad pues, a diferencia de lo que acontecía con el Reglamento autonómico analizado en nuestro citado D.7/99, la norma ahora proyectada cuenta con una norma legal de cobertura, cual es el art. 55 Ley 5/2010, que expresamente contempla la posibilidad de “*nombrar interinos,*

conforme a lo establecido en el reglamento marco”, en los casos en los que “un Ayuntamiento tenga necesidad de cubrir puestos de trabajo, de forma urgente y temporal, en las diferentes categorías de los Cuerpos de Policía Local o Auxiliares de Policía”.

Por ello, los arts. 4.1 y 4.4 se acomodan a las previsiones de la norma legal, y ello es así con independencia de si se considera o no que la Ley haya podido exceder de los límites de la competencia autonómica. Debe recordarse que las normas con rango de Ley, en tanto no sean declaradas inconstitucionales, y, por tanto, nulas, por el Tribunal Constitucional, se mantienen vigentes (STC 23/1988, F.J.1 y STC 173/2002, F.J.10), y que en este punto la Ley 5/2010 no ha sido declarada inconstitucional. Así lo hemos señalado, por ejemplo, en nuestros D.51/07 o D.47/13).

Adicionalmente, la Sala 3ª del Tribunal Supremo, en el Recurso de casación en interés de ley núm. 5635/99, dictó la Sentencia de 7 de febrero de 1999 (BOE de 3 de mayo), que fijó como doctrina legal *“que ante las situaciones de urgente necesidad y previo cumplimiento de las previsiones legales, y con el carácter temporal implícito en su propio concepto, pueden convocarse, para ser cubiertas en régimen de interinidad, plazas de policía local”.*

C) El artículo 12 (funciones de los Comisarios y de los Inspectores) ha suscitado una observación por parte del Ayuntamiento de Logroño –único que, por razón de su población, puede tener Comisarios *ex art.* 8.1 de la norma proyectada- relativa a la necesidad de diferenciar las funciones de ambas categorías, que el Reglamento proyectado no discrimina.

Esta alegación es analizada en la Memoria inicial, de 15 de abril de 2014, señalando la Dirección General de Justicia e Interior que, *“en aquellos municipios donde existan ambas categorías, el Ayuntamiento podrá otorgar, parte de estas funciones, a los Inspectores; y, aquellas que se consideren de mayor importancia o supervisión general, a los Comisarios”.*

Pues bien, parece razonable –en aras a la seguridad jurídica- hacerlo constar así de modo expreso en la norma proyectada, señalando que será el Ayuntamiento el que, en su caso, distribuirá las funciones entre ambas categorías en atención a esos criterios.

D) Dispone el artículo 37.1 que el periodo de prácticas en el municipio (última fase del procedimiento selectivo para el acceso a la Categoría de Policía) será valorado como *apto* o *no apto* por el Tribunal de Selección, *“atendiendo al informe razonado que habrá de realizar el Alcalde o Concejal en quien delegue del Ayuntamiento convocante de las plazas, previo informe de una Comisión formada al efecto por el Jefe de Policía Local y los mandos superiores del alumno en prácticas”.*

El inciso siguiente prevé que, si el informe (de la Comisión, no del Alcalde) fuera desfavorable, *“se dará audiencia para que alegue lo que estime conveniente”*; y así, *“el informe final de la Comisión, que tendrá en cuenta las posibles alegaciones del interesado, se enviará al Alcalde o Concejäl en quien delegue, que enviará informe al Tribunal, dando cuenta de la evaluación de las prácticas”*.

En este punto, es de recordar que el art. 60.2 EBEP es claro cuando establece que: *“el personal de elección o de designación política (...) no podrán formar parte de los órganos de selección”*. A partir de ahí, la redacción de la norma proyectada no aclara si el *“informe razonado”* que el Alcalde o Concejäl (órganos de elección política) ha de enviar al Tribunal de selección tiene o no carácter vinculante para el Tribunal de selección.

Si lo tiene, esto otorgaría en la práctica al órgano de elección política atribuciones propias de un órgano de selección, pues permitiría al mismo decidir si un aspirante supera o no la fase de prácticas y –en definitiva- el proceso selectivo mismo. Ello sería contrario al art. 60.2 EBEP y, a juicio de este Consejo, viciaría de nulidad la norma examinada.

Si, por el contrario, el informe del Alcalde o Concejäl no son vinculantes, ese informe parece resultar superfluo, pues la evaluación técnica del periodo de prácticas ya la realiza la Comisión, compuesta *“por el Jefe de la Policía Local y los mando superiores del alumno en prácticas”*, sin que la norma concrete qué datos o criterios deba añadir aquel informe del Alcalde o Concejäl en relación con los méritos, aptitudes o capacidades técnicas del aspirante, que son los principios que han de guiar la selección del personal del personal al servicio de las Administraciones públicas (cfr, art. 103.3 CE o arts. 1.2 b) y 16.2 EBEP).

E) El artículo. 43.1 dispone que los Ayuntamientos *“deberán”* realizar convocatorias de promoción interna entre los integrantes de los Cuerpos de Policía Local que reúnan los requisitos exigidos en la Ley 5/2010.

Dado lo terminante de ese tenor literal, el precepto debe ser dictaminado desfavorablemente, pues el Reglamento proyectado parece imponer a las Corporaciones Locales la decisión de convocar procedimientos de promoción interna, lo que, por el contrario, constituye –en cada caso y para cada Ayuntamiento concreto- una decisión que, de conformidad con los arts. 69.3 y 81 del Estatuto Básico del Empleado Público, corresponde decidir a la propia Corporación Local en el marco de su planificación en materia de personal. Obsérvese que, de conformidad con el art. 69.3 EBRP, *“cada Administración Pública planificará sus recursos humanos de acuerdo con los sistemas que establezcan las normas que les sean de aplicación”*.

Advertida esta cuestión por los Servicios Jurídicos en su informe de 27 de agosto de 2014, la Memoria final señala que *“la obligación de realizar convocatorias de promoción interna viene establecida en el artículo 51.7 de la Ley 5/2010”*. Sin embargo, tal norma no impone a las Corporaciones Locales la obligación de convocar, necesariamente, procedimientos de promoción interna, sino que, tras señalar la forma ordinaria de acceso en los Cuerpos de Policía Local (por oposición libre y a través de la categoría de Policía, (art. 51.5), establece que *“el acceso a las restantes categorías se efectuará mediante promoción interna, por oposición o concurso-oposición...”*. Esto es, lo que precepto legal determina en abstracto son los mecanismos mediante los que podrá accederse a las restantes categorías, pero no obliga en concreto a las Corporaciones Locales a iniciar esos procedimientos de modo automático o con una u otra periodicidad.

Será cada Corporación Local la que habrá de ordenar sus plantillas en función de sus necesidades de personal y sus disponibilidades presupuestarias (y así lo prevé, por lo demás, el art. 33.1 Ley 5/2010). Cuestión distinta es que el acceso a las diferentes categorías haya de hacerse, en cada caso, por los procedimientos establecidos por la Ley y, en su desarrollo, por el Reglamento marco.

F) En la regulación de los cursos selectivos necesarios para el ingreso o para el acceso a las categorías superiores, el **artículo 56.3** del Anteproyecto prevé que la Consejería competente homologue *“cursos semejantes que fueran superados en otros centros de formación”*. Tal posibilidad, sin embargo, cuenta con un límite legal y es que, de acuerdo con los arts. 54.5 y 54.6 de la Ley, esos cursos selectivos han de organizarse, o bien por la propia Consejería o bien, mediante los oportunos conciertos por *“otras Administraciones y entidades públicas”*. Por ello, resultaría conveniente que la norma reglamentaria aclarase así este extremo.

G) Como consideración común a los **artículos 61** (derechos de los policías locales) y **80** (deberes), cabe señalar que estos derechos y deberes ya se regulan con detenimiento en los arts. 38, 39 y 41 de la Ley 5/2010, así como en la LOFCSE, por lo que los artículos examinados, que resultan reiterativos, podrían limitarse a una mera remisión a los preceptos legales que los regulan y que ambos preceptos ya citan.

H) De acuerdo con el **artículo 72.1** (relativo al pase a la situación de segunda actividad por razón de edad), el Ayuntamiento, motivadamente y tras escuchar a la Junta de Personal, podrá dictar resolución, limitando, para el año correspondiente y por categoría, el número de funcionarios que puedan acceder a la situación de segunda actividad por razón de edad, *“prorrogando la permanencia en el servicio activo de los que, en orden inverso a la fecha en que cumplan la edad, excedan de la cuota así fijada”*.

El apartado 2º añade que, en tal caso, “*al que no se le pueda asignar un puesto en segunda actividad, se le prorrogará la permanencia en el servicio activo hasta que queden vacantes puestos catalogados como de segunda actividad o hasta que se amplíen estos puestos, o bien podrá pasar a la situación de segunda actividad sin destino descrita en el artículo 47.5 y siguientes de la Ley de Coordinación de Policías Locales*”.

De conformidad con el artículo 45 de la Ley 5/2010, el pase a la situación administrativa de segunda actividad por razón de edad es automático, sin más requisitos que el de la propia edad, la solicitud del interesado y el cumplimiento de un número mínimo de años de servicio.

A partir de ahí, una vez el funcionario ha pasado a situación de segunda actividad, por edad, esto “*generará la vacante correspondiente en el Cuerpo de Policía Local, la cual podrá ser presupuestariamente dotada en el ejercicio en el que se produzca o en el ejercicio siguiente*” (art. 47.9), de modo que, una vez que el funcionario ha pasado a esa situación por edad, su puesto previo queda ya vacante.

En cuanto al funcionario que pasa a segunda actividad, el art. 47.5 prevé dos posibilidades: o la asignación al funcionario de un puesto de segunda actividad (con lo que pasaría a la situación de segunda actividad **con destino**) o, si la situación organizativa o plantilla no lo permite, su pase a la “*situación de segunda actividad sin destino, hasta que su adscripción a un nuevo puesto de trabajo sea resuelta por la Corporación respectiva.*” (art. 45).

Pues bien, en la redacción que luce en el Anteproyecto, el art. 72 se presta a una interpretación disconforme con los arts. 45 y 47 de la Ley 5/2010 y que **debe ser adecuadamente aclarada**.

De una parte, porque el art. 72.1 permitiría al Ayuntamiento respectivo limitar el número de funcionarios que pasan anualmente a segunda actividad por edad, y prorrogar el servicio activo de quienes excedan el cupo establecido. Por el contrario, de conformidad con el art. 45 de la Ley, el pase a situación de segunda actividad por razón de edad es automático, sin más requisitos que los ya examinados, y sin que la norma legal habilite el establecimiento de límite adicional alguno que pueda ser impuesto por la Corporación Local.

A su vez, el art. 72.2 resultaría innecesario pues regula las consecuencias de la limitación prevista por el art. 72.1, que este Consejo considera contraria a la Ley 5/2010.

En todo caso, también la solución contemplada por este art. 72.2 se aparta de las previsiones del art. 47.5 de la Ley 5/2010, pues el funcionario puede optar o no por solicitar ser declarado en situación de segunda actividad por edad (art. 45 Ley), pero, una

vez pasa a esa situación, su puesto de origen queda vacante (art. 47.9 Ley) y sólo cabe que el funcionario ocupe un destino de los reservados a segunda actividad (situación de segunda actividad *con destino*) o, si lo impide la situación organizativa de la plantilla, que pase a segunda actividad *sin destino* (art. 47.5).

I) El artículo 84 señala que *“los Ayuntamientos, en la Relación de Puestos de Trabajo y siempre dentro de los niveles establecidos en el artículo anterior, determinarán la cuantía del complemento específico correspondiente a todos aquellos puestos que deban ser provistos por funcionarios en situación de activo...”* El artículo anterior, el 83, establece los límites de los niveles correspondientes a los distintos puestos de trabajo, a efectos de determinar el Complemento de Destino.

Sin embargo la vinculación que el art. 84 parece establecer entre el Complemento Específico y los niveles que determinan el complemento de destino al contener el inciso *“y siempre dentro de los niveles establecidos en el artículo anterior”*, es ajena a la configuración normativa que las Leyes sobre función pública hacen del complemento específico (arts. 23.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública y 58.3 de la Ley 3/1990, de 29 de junio, de Función Pública de la Administración de la CAR, ambos en relación con el art. 93.2 de la LBRL). En efecto, el complemento específico ha de fijarse para cada puesto en la Relación de Puestos de Trabajo (RPT), pero su determinación ha de hacerse en atención a los criterios indicados en el inciso último del propio art. 84, y sin vinculación con el nivel del puesto de trabajo. Nivel que también ha de venir señalado en la RPT, pero que determina es el complemento de destino, no el específico.

Las disposiciones legales indicadas no autorizan a condicionar el Complemento específico de un puesto al nivel del puesto, por lo que el inciso señalado debería ser suprimido.

J) El artículo 95.5 establece que los miembros de la Policía Local titulares de una licencia de armas tipo “A” *“podrán poseer las armas de su propiedad que determine el reglamento de armas, además de las que puedan recibir como dotación reglamentaria”*.

El apartado, incluido dentro del artículo relativo a *“armamento y equipo de defensa”*, resulta innecesario en la medida en que el derecho de los funcionarios a poseer armas a título particular -que efectivamente está regulado por la legislación en materia de armas- es, sin embargo, irrelevante a los efectos propios de este Reglamento, que ha de regular el uso y dotación de las armas *reglamentarias* (arts. 8 y 21 c) Ley 5/2010), no de las particulares. Yendo más allá, la presencia de este apartado en el Reglamento podría inducir a confusión sobre la posibilidad de uso de armas particulares en acto de servicio.

K) El Título XII regula el *régimen* disciplinario y, más concretamente (pues el art. 135 constituye una reiteración del art. 57.1 Ley 5/2010), el *procedimiento* disciplinario.

Lo hace acogiendo sustancialmente la regulación contenida en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, que regula el régimen disciplinario de los funcionarios del Cuerpo de la Policía Nacional.

Sobre la necesidad de que el Reglamento marco cuente con un procedimiento disciplinario detallado –materia sobre la que se han formulado varias observaciones a lo largo del procedimiento de elaboración de la disposición general- son claros los arts. 57.3 y 66 de la Ley 5/2010. El segundo establece que ese procedimiento disciplinario (que entre tanto no se regule será el contemplado por el Real Decreto 33/1986 de 10 de enero) habrá de regularse “*por normativa autonómica, que tendrá carácter de reglamento marco para los respectivos reglamentos de los Cuerpos de Policía Local*”; y el art. 57.3 dispone que, en esta materia, el Reglamento marco se aplicará supletoriamente a los específicos de los distintos Cuerpos de Policía Local, y así lo indica el art. 136.2 del Anteproyecto.

Por ello, resulta adecuado que la norma proyectada contenga un desarrollo detallado del procedimiento disciplinario, y es razonable que éste sea semejante al contemplado – para otro instituto armado de naturaleza civil, como es el Cuerpo Nacional de Policía, art. 9 a) LOFCSE)- por la Ley Orgánica 4/2010.

L) La Disposición Adicional Segunda habilita al Consejero competente en materia de interior “*a modificar reglamentariamente los Anexos recogidos en este Decreto.*” Los Anexos aludidos se refieren a la información que ha de contener el Documento de Identificación Policial y a las dimensiones y características de la Medalla al Mérito de la Policía Local.

Tal como está redactada, la Disposición resultaría contraria al principio de jerarquía normativa (cfr, arts. 1.2 Cc, 9.3 CE o 62.2 LPAC), por cuanto una norma sólo puede ser derogada o modificada por otra de rango igual o superior, no de rango inferior.

Por el contrario, si lo que pretende el Centro directivo es que el Reglamento habilite que aquellas materias sean desarrolladas por medio de Orden, ello es perfectamente factible y, sin duda, más respetuoso con el principio señalado. Obsérvese que ni el art. 7.2 ni el 35.2 de la Ley 5/2010 (atinentes a la identificación policial y a las condecoraciones que puede otorgar el Gobierno de La Rioja) vedan de plano la intervención de una Orden en la normación de estas materias, y que incluso el art. 24 g) de la Ley atribuye a la Consejería competente en materia de interior “*dictar las disposiciones generales de coordinación en materia de orden en el marco de la presente Ley*”.

Ahora bien, en la medida en que, tanto los medios de acreditación como las condecoraciones y premios son materia propia del Reglamento marco, que ha de aprobarse por Decreto (art. 21 Ley), el Reglamento proyectado debe contener al respecto, cuando menos, unas previsiones generales, sin perjuicio de que luego, en un escalón descendente de concretización normativa, éstas puedan ser desarrolladas por Orden de la Consejería.

CONCLUSIONES

Primera

La Comunidad Autónoma de La Rioja tiene competencia para dictar la norma proyectada.

Segunda

En la tramitación del procedimiento de elaboración se han seguido con corrección los trámites propios del procedimiento de elaboración de disposiciones de carácter general, con la salvedad formulada en el Fundamento Jurídico Segundo, apartados 2 y 5, de este dictamen.

Tercera

El contenido del texto sometido a nuestra consideración es conforme con el ordenamiento jurídico, sin perjuicio de las observaciones contenidas en el Fundamento Jurídico Cuarto de este dictamen.

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

Joaquín Espert y Pérez-Caballero