



DE ENRIQUE LASSO DE LA VEGA Y VALDENEBRO. DIRECTOR GENERAL

A D^a DARIA TERRADEZ SALOM
DIRECTORA GENERAL DE RELACIONES CON LA UNIÓN EUROPEA Y EL ESTADO.
GENERALITAT VALENCIANA

ASUNTO INVITACIÓN INICIO PROCEDIMIENTO 33.2 EN RELACIÓN CON LA **LEY 17/2017 ...
DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES**

FECHA 20.2.2018

Nº DE PÁGS. INCLUYENDO PORTADA : 20

La Comisión de Seguimiento de Actos y Disposiciones de las Comunidades Autónomas ha examinado, en su reunión del día 25 de enero de 2018, la *Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana* (D.O.G Valenciana, Nº 8191, de 15 de diciembre de 2017), con respecto a la cual y a iniciativa de los Ministerios de Interior y Hacienda y Función Pública, se han planteado determinadas discrepancias en relación con los artículos 3.1 (letras d) y j)), 19, 30.1, 31.4), 34.4), 35, 36, 44, 45.5, Título VIII (artículos 91 a 108), disposición adicional tercera, disposición adicional quinta, disposición transitoria undécima y disposición transitoria novena. e la citada disposición autonómica. Se adjunta nota de esta Dirección General.

En razón a la misma, se considera que el cauce de cooperación previsto en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional, permitiría la búsqueda de la solución adecuada a fin de evitar el recurso de inconstitucionalidad.

Te ruego que me comuniqués, con la mayor celeridad, a ser posible antes del 28 de febrero, la disposición de esa Comunidad Autónoma a participar en este procedimiento, a efectos de realizar la oportuna convocatoria de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Generalitat que, en su caso, debería celebrarse lo antes posible.

Atentamente,



Nota en relación a la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana (D.O.G Valenciana, N° 8191, de 15 de diciembre de 2017)

En relación a la citada Ley se han planteado diferentes cuestiones controvertidas en materia competencial, según el informe emitido por el Ministerio del Interior y por el Ministerio de Hacienda y Función Pública.

Las citadas controversias pueden sintetizarse en los siguientes preceptos: artículo 3.1 (letras d) y j)), artículo 19, artículo 30.1, artículo 31.4), artículo 34.4), artículo 35, artículo 36, artículo 44, artículo 45.5, Título VIII (artículos 91 a 108), disposición adicional tercera, disposición adicional quinta, disposición transitoria undécima y disposición transitoria novena.

La Ley a la que se refiere la presente nota tiene por objeto establecer los criterios básicos para la coordinación de las policías locales en el ámbito territorial de la Comunitat Valenciana, sin perjuicio de su dependencia de las respectivas autoridades municipales

La Constitución determina, en su artículo 149.1.29ª, que la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en sus respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica. El artículo 148.1.22ª de la Constitución establece que las comunidades autónomas podrán asumir competencias en materia de coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

Por su parte, el Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, aprobado por la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, y reformado por la Ley Orgánica 1/2006, de 10 de abril, establece, a través de su artículo 55, y en relación con el ámbito de las Policías Locales, que corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de su actuación.

En el marco expuesto, procede señalar las controversias constitucionales que, a juicio de los Ministerios indicados, concurren en la norma autonómica en cuestión.

I.- Apreciaciones al artículo 3.1 (letras d) y j)) de la norma autonómica observada.

El apartado 1 letra d) del artículo 3 incluye como "coordinación" la *"determinación del régimen de derechos y deberes y el régimen disciplinario de los miembros de los Cuerpos de Policía Local"*. Esta previsión excede sin embargo del ámbito competencial de las Comunidades Autónomas en esta materia, de acuerdo con lo establecido por la LOFCS.

En materia de régimen de derechos y deberes, los miembros de las Policías Locales están sujetos a lo dispuesto en el Título I de la LOFCS que recoge las disposiciones comunes a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, esto es, los principios básicos de su actuación y las disposiciones estatutarias comunes; tal hecho propiciaría el que fuera conveniente que se incluyera una referencia a la LOFCS. En particular, el artículo 52 de la LOFCS establece que los Cuerpos de Policía Local se rigen, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección 4ª del capítulo IV del Título II.

Cabe destacar que en la vigente Ley 6/1999, de 19 de abril, de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, se establece (artículos 47 y 48) que *"los derechos de los miembros de los cuerpos de policía local son los recogidos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"* y *"los funcionarios de los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana tienen los deberes establecidos para los funcionarios de la Administración Local, así como los que se derivan de los principios básicos de actuación en el ejercicio de sus funciones, contenidos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad..."*

En relación con la sección 4ª del capítulo IV del Título II de la LOFCS, es necesario señalar que consiste en el régimen disciplinario de la Policía Nacional, actualmente regulado por la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo. Es decir, los miembros de los Cuerpos de Policía Local, por exigencia de la LOFCS, han de regirse por este régimen disciplinario y no por el que disponga la Comunidad Autónoma. En virtud de las reglas esenciales de la LOFCS, la citada Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, establece en su disposición final sexta que *"la presente Ley Orgánica se aplicará a los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad"*. En consecuencia, queda fuera de las competencias de la Comunidad Autónoma la regulación del régimen disciplinario de los miembros de los Cuerpos de Policía Local.

Cabe destacar, por otra parte, que la LOFCS constituye normativa sectorial específica frente a la que no cabe anteponer la normativa de la función pública autonómica o el texto refundido de la Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, tal y como ha señalado el Tribunal Constitucional (Auto 188/2015, de 5 de noviembre). Asimismo, la actualmente vigente Ley 6/1999, de 19 de abril, establece en su artículo 52 que *"El régimen disciplinario de los funcionarios de los cuerpos de policía local de la Comunidad Valenciana se ajustará a lo establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en esta Ley"*.

En relación al apartado 1, letra j), del artículo 3 observado determina el *"establecimiento de una red de transmisiones que enlace los diferentes Cuerpos de Policía Local en un centro de coordinación y el acceso, a través de él, a las bases de datos en materia de seguridad desarrolladas por el Ministerio del Interior para la Guardia Civil y la Policía Nacional"*. Es importante observar que el acceso a las bases de datos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado sólo podrá ser posible para los Cuerpos de Policía Local mediante convenios de colaboración entre el Ministerio del Interior y los Ayuntamientos correspondientes, por lo que se está haciendo realizando una disposición que no queda al arbitrio de la única voluntad de la Comunidad Autónoma en cuestión. A ello hay que añadir que, en cualquier caso, este acceso no tendría un carácter general sino que habría de ceñirse a las competencias atribuidas a los Cuerpos de Policía Local por la normativa vigente.

II.- Apreciaciones al artículo 19 de la norma autonómica observada.

En el citado precepto se desarrolla la composición del denominado Pleno del Observatorio de Seguridad de la Comunidad Valenciana. Con carácter previo, en el artículo 17, se define el mismo como un órgano de participación, consulta, deliberación; es decir, como un órgano de carácter consultivo.

No obstante, la norma autonómica dispone que han de formar parte de este Pleno necesariamente: una persona en representación de la Policía Nacional, una persona en representación de la Guardia Civil y tres personas en representación del Gobierno de España.

A este respecto, cabe citar la STC 86/2014, de 29 de mayo, que considera que este tipo de órganos de carácter consultivo se incardinan en el principio de colaboración y, por tanto, en la voluntariedad, por lo que no resulta de la competencia autonómica el disponer,

de la forma en que lo hace, la participación de la Administración General del Estado.

III.- Apreciaciones al artículo 30.1) de la norma autonómica observada.

El artículo 30, apartado 1, atribuye a los cuerpos de policía local: *"velar por el cumplimiento de las normas locales, autonómicas y estatales, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad pública"*.

De conformidad con lo establecido en la LOFCS corresponden solo y específicamente a los Cuerpos de Policía Local las funciones descritas en su artículo 53:

"1. Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones:

a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones.

b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.

c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano.

d) Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia.

e) Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.

f) La prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.

g) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad.

h) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello.

i) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.

2. Las actuaciones que practiquen los Cuerpos de Policía Local en el ejercicio de las funciones previstas en los apartados c) y g) precedentes deberán ser comunicadas a las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes.”

Por tanto, esta definición de su “finalidad” va mucho más allá de las funciones propias de los Cuerpos de Policía Local en los términos de la LOFCS, que son los que se recogen parcialmente en el artículo 33 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre. En consecuencia, se están atribuyendo a los Cuerpos de Policía Local las funciones que el artículo 104 de la Constitución encomienda a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y que no admiten más excepción que la de las policías de las comunidades autónomas que hayan asumido en sus Estatutos competencias para la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad pública, como es el caso de la Comunidad Valenciana, pero referido a su Policía Autonómica, no a los Cuerpos de Policía Local.

IV.- Apreciaciones al artículo 31.4) de la norma autonómica observada.

El apartado 4 del artículo 31 señala que:

“La competencia de actuación delimitada en este artículo lo será sin perjuicio del cumplimiento de las decisiones adoptadas por el Ministerio Fiscal o la autoridad judicial”) constituye una extralimitación de las competencias autonómicas.”

Preciso es detallar que los Cuerpos de Policía Local, a tenor de lo establecido en el artículo 29 de la LOFCS, no son Policía Judicial en sentido estricto, sino que tienen, tan sólo, carácter colaborador con la Policía Judicial.

El artículo 29.2 de la LOFCS ya reconoce ese carácter colaborador, pero como indica el artículo 35 de la mencionada LOFCS, entra dentro de las facultades de Jueces y Tribunales y del Ministerio Fiscal, por lo que se remite a las normas de enjuiciamiento criminal y al Estatuto del Ministerio Fiscal para regularlo. Es, por tanto, una materia que no entra dentro del ámbito de las competencias autonómicas el determinar tal cualidad.

La LOFCS señala en su artículo 29 que:

“1. Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado a través de las Unidades que se regulan en el presente capítulo.

2. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales”.

En los artículos siguientes de la LOFCS se definen las Unidades de Policía Judicial, integradas por los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, y se regula su asignación a Juzgados y Tribunales y al Ministerio Fiscal. Por tanto, la LOFCS define como Policía Judicial a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y se limita a atribuir a otros Cuerpos Policiales, ya sean autonómicos –excepciones policiales vasca y catalana- o locales, un carácter colaborador. Cabe señalar que, para resolver, precisamente, cualquier duda en torno a qué es la Policía Judicial, se aprobó el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre Regulación de la Policía Judicial. Esta última norma dispone, en su artículo 7, que: *“constituyen la Policía Judicial en sentido estricto las Unidades Orgánicas previstas en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad integradas por miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil”.*

Si bien resulta cierto que esta definición no es excluyente y que la propia LOFCS admite el carácter de Policía Judicial de las Policías Autónomas reguladas en sus disposiciones finales, tampoco puede olvidarse que éstas, y no otras, constituyen la Policía Judicial en sentido orgánico; sin perjuicio de que, en aplicación de lo dispuesto en la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, y en la Ley de Enjuiciamiento Criminal, corresponda, como ya se ha señalado a Jueces, Tribunales y Ministerio Fiscal atribuir esta función, en cada caso concreto, a los cuerpos policiales y a los funcionarios que estimen pertinentes.

En consecuencia, la atribución de estas funciones a los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma Valenciana excedería de las competencias de la Comunidad Autónoma.

V.- Apreciaciones al artículo 34.4) de la norma autonómica observada.

En el apartado 4 señala que:

“En todo caso, en el procedimiento para la creación del cuerpo de policía local, deberá emitirse informe favorable por parte del órgano autonómico que tenga atribuida la titularidad de la competencia en materia de seguridad”.

La exigencia de informe favorable por parte del órgano autonómico y por el que se condiciona la autonomía local para la creación de su Policía Local ya tiene precedentes constitucionales (STC 82/1993, de 8 de marzo, entre otras) en virtud de los cuales se ha considerado que la exigencia de tal informe favorable ha de ser calificado de inconstitucional por infringir la autonomía municipal que garantiza la Constitución en sus artículos 137 y 140

y que se plasma en la potestad de autoorganización que le reconocen los artículos 22.2, 4.1 a) y 90.1 de la LBRL.

VI.- Apreciaciones al artículo 35 de la norma autonómica observada.

En este precepto se señala que: *“en el marco de lo establecido en la normativa orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, los municipios podrán asociarse para la prestación conjunta del servicio de policía local, con arreglo a lo previsto para las fórmulas asociativas municipales en la legislación de régimen local de la Comunidad Valenciana”*

Sin embargo, a continuación contiene una regulación que no se ajusta a lo previsto en la citada LOFCS, ya que no solo establece que *“reglamentariamente se desarrollarán los requisitos y el régimen jurídico de las asociaciones de municipios”* (apartado 4), sino que, además, se refiere a los municipios integrados en *“los Consejos Supramunicipales de Coordinación de Policías Locales”* (apartado 5), que podrán suscribir convenios específicos para la planificación y coordinación de sus recursos de policía local.

Como ya se ha indicado en las consideraciones generales, la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex artículo 149.1.29ª de la Constitución y en ejercicio de lo previsto en ese precepto constitucional se aprobó la LOFCS que constituye el marco esencial de toda la materia.

Es la propia LOFCS en su disposición adicional quinta (introducida por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural) la que permite esta asociación de municipios para prestar servicios de policía local.

Dicha disposición establece que cuando dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en la mencionada LOFCS, y determina que en todo caso el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior. Por tanto, la LOFCS se remite a una norma del Ministerio del Interior.

En ejercicio, como ya se ha señalado, de sus competencias exclusivas en materia de seguridad pública y de acuerdo con el mandato de la LOFCS, el Estado aprobó la Orden

INT/2944/2010, de 10 de noviembre, en la que se determinan las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local. Es, por tanto, a la normativa estatal a la que le corresponde la fijación de las condiciones para la asociación de municipios y no a la normativa autonómica, ya que esta facultad no entra dentro de sus competencias en materia de coordinación de policías locales, por lo que esta previsión de que la Comunidad Valenciana desarrollará *"reglamentariamente los requisitos y el régimen jurídico de las asociaciones de municipios"* es contraria a la LOFCS.

Por otra parte, en este artículo 35 se hace referencia a *"los municipios integrados en los Consejos Supramunicipales de Coordinación de Policías Locales"*. El artículo 11 regula estos "consejos supramunicipales" como órganos colegiados de carácter consultivo para asesoramiento en aquellos casos en que existan cuestiones de seguridad comunes a varios municipios. Si bien la creación de un órgano consultivo no es objetable, sí ha de ser objeto de observación la previsión en este artículo de que *"los municipios integrados en Consejos Supramunicipales de Coordinación de Policías Locales o en mancomunidades de municipios con competencias en esta materia podrán suscribir convenios específicos para la planificación y coordinación de sus recursos de policía local"*.

Como ya se ha visto, la asociación de municipios para prestar servicios de policía local ha de ajustarse estrictamente a lo previsto en la disposición adicional quinta de la LOFCS y, en consecuencia, a las condiciones establecidas en la Orden INT 2944/2010, de 10 de noviembre; cualquier otro tipo de asociación de municipios para prestar servicios de policía local queda fuera de las competencias autonómicas y resulta contraria a la LOFCS.

En este sentido, cabe recordar que una reiterada jurisprudencia del Tribunal Constitucional ha sido contundente al señalar que *"las competencias autonómicas de coordinación han de entenderse referidas solo a la policía municipal; esto supone, entre otras cosas, que las competencias autonómicas de coordinación deben limitarse a establecer principios y mecanismos coordinadores de estas policías; lo que no pueden hacer es crear Policías Locales supramunicipales"* (STC 81/1993, de 8 de marzo, entre otras).

VII.- Apreciaciones al artículo 36 de la norma autonómica observada.

El presente apartado guarda estrecha relación con el precedente.

Dicho ello, en este artículo, la Comunidad Autónoma entra a regular cómo ha de ser la asociación de municipios para la prestación de servicios de policía local con carácter

temporal.

Como ya se ha indicado, esta materia ha de sujetarse estrictamente al marco establecido por la LOFCS y, en concreto, en su disposición final quinta, así como a las condiciones y requisitos regulados por la autoridad competente, esto es, el Ministerio del Interior. En este sentido, cabe señalar que la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, ya prevé que las asociaciones de municipios para la prestación de servicios de policía local puedan ser temporales. Por tanto, se entiende que esta regulación excede de las competencias en materia de coordinación que corresponden a la Comunidad Autónoma.

Esto ha de ponerse en relación con los artículos 10, 13 y 17, en los que se prevén "*planes de actuación conjunta entre diversos Cuerpos de Policía Local en supuestos de concurrencia de personas y acontecimientos que rebasen las circunstancias habituales*" (artículo 10), el análisis de dichas actuaciones conjuntas (artículo 13) y, en el caso del artículo 16, la atribución al Instituto Valenciano de Seguridad Pública y Emergencias de la Generalidad de la función de "*creación de un marco en el que se deberá desarrollar el apoyo y colaboración interpolicial en materia de información y actuaciones conjuntas y prestaciones recíprocas de carácter temporal y extraordinario*".

Todas estas previsiones de actuación conjunta por parte de los Cuerpos de Policía Local exceden del ámbito competencial propio de la Comunidad Autónoma en materia de coordinación y vulneran la LOFCS en la medida en que no se ajustan a la única previsión de actuación conjunta prevista en el bloque de la constitucionalidad, esto es, la asociación de municipios, ya sea con carácter permanente o temporal, de acuerdo con las condiciones y requisitos establecidos en la Orden INT 2944/2010, de 10 de noviembre.

VIII.- Apreciaciones al artículo 44 de la norma autonómica observada.

En artículo 44 de la disposición autonómica prevé que sea el Alcalde el que pueda autorizar aquellos servicios que se realicen sin el uniforme reglamentario "*en cumplimiento de la normativa vigente*"; sin embargo, esa "*normativa vigente*", no es otra que la LOFCS, que dispone en su artículo 52.3, en relación con el artículo 41.3, que en el ejercicio de sus funciones los miembros de la Policía Local deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales que autorice el "Gobernador Civil respectivo", es decir, el Delegado del Gobierno.

Existen precedentes sobre el hecho de que una ley autonómica atribuya al Alcalde esta facultad, resultando tales precedentes declarados inconstitucionales por el Tribunal

Constitucional (STC 81/1993, de 8 de marzo, por todas).

IX.- Apreciaciones al artículo 45.5 de la norma autonómica observada.

En relación con las armas de que dispongan los miembros de los Cuerpos de Policía Local hay que recordar la competencia exclusiva del Estado en materia de armas y explosivos ex artículo 149.1.26ª de la Constitución. No obstante, en ejercicio de esta competencia, el Estado reguló, mediante el Real Decreto 740/1983, de 30 de marzo, la concesión de licencias de armas a los miembros de los Cuerpos de Policía de los Ayuntamientos y de las Comunidades Autónomas. De conformidad con esta regulación, y teniendo en cuenta lo dispuesto en el artículo 21.j) de la LBRL, que sitúa a los Cuerpos de Policía Local bajo la jefatura del Alcalde, lo que determina que nada haya que objetar a la regulación autonómica en relación con la retirada del armamento reglamentario.

No obstante, sí queda fuera de la competencia autonómica la regulación del "arma de fuego particular" (apartado 5) que ha de regirse por lo establecido en el Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, en cuyo preámbulo ya se indica que tiene por finalidad regular las armas de propiedad privada que *"pueden poseer y utilizar los particulares y los miembros de las Fuerzas Armadas, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y los servicios de seguridad privada"*.

En consecuencia, la previsión del apartado 5 supone una vulneración del orden constitucional de distribución de competencias en materia de armas.

X.- Apreciaciones al Título VIII (artículos 91 a 108) de la norma autonómica observada.

Como se ha indicado anteriormente en el apartado I de la presente nota, es ésta una materia que queda fuera del ámbito competencial autonómico por haberlo decidido así el Estado en ejercicio de su competencia exclusiva en materia de seguridad pública, ex artículo 149.1.29ª de la Constitución, mediante la LOFCS, y que establece la aplicación a las Policías Locales del régimen disciplinario previsto para la Policía Nacional.

Así lo reconoce la vigente Ley 6/1999, de 19 de abril, que se limita a señalar en su artículo 52 que: *"el régimen disciplinario de los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Valenciana se ajustará a lo establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y*

Cuerpos de Seguridad y en esta Ley".

La propia Ley 17/2017, de 13 de diciembre, establece en su artículo 91 que: *"el régimen disciplinario del personal funcionario de los Cuerpos de Policía Local se ajustará, en lo que resulte de aplicación a las policías locales, a lo establecido en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía"*, por lo que no procede que, a continuación, desarrolle de manera detallada la tipificación de las infracciones y sanciones reproduciendo en la norma autonómica lo que ya está en la LOFCS.

Por ello, es necesario traer a colación la jurisprudencia del Tribunal Constitucional sobre las normas de las Comunidades Autónomas que reproducen la legislación estatal careciendo de la competencia correspondiente a la materia que se trate (SsTC 40/1981, de 18 de diciembre, 10/1982, de 23 de marzo, 62/1991, de 22 de marzo, 162/1996, de 17 de octubre, entre otras).

Dicha jurisprudencia declara la inconstitucionalidad de la normativa autonómica reproductora de la legislación estatal. Valga, por todas, la cita de la STC 162/1996, de 17 de octubre, fundamento jurídico 3:

"Ciertamente es que este Tribunal no es Juez de la calidad técnica de las Leyes, pero no ha dejado de advertir sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado en la Constitución. Así lo hizo respecto de la reproducción por Ley de preceptos constitucionales, en otros casos en los que Leyes autonómicas reproducían normas incluidas en la legislación básica del Estado, incluso, cuando por Ley ordinaria se reiteraban preceptos contenidos en una Ley Orgánica. Prácticas todas ellas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Pero, sobre todo y, muy especialmente cuando como en el caso ocurre, existe falta de competencia de la Comunidad Autónoma en la materia. Porque si la reproducción de normas estatales por Leyes autonómicas es ya una técnica peligrosamente abierta a potenciales inconstitucionalidades, esta operación se convierte en ilegítima cuando las Comunidades Autónomas carecen de toda competencia para legislar sobre una materia (STC 35/1983). En este sentido, cumple recordar lo declarado por este Tribunal en su STC 10/1982 y más recientemente recogido en las SSTC 62/1991 y 147/1993, como antes

citamos, la «simple reproducción por la legislación autonómica además de ser una peligrosa técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad por invasión de competencias en materias cuya regulación no corresponde a las Comunidades Autónomas».

XI.- Apreciaciones a la disposición adicional tercera de la norma autonómica observada.

Esta disposición, relativa a la creación y tramitación del Cuerpo de Policía Autonómica Valenciana, establece en su apartado 2 que: *"...Igualmente, mediante Reglamento, se determinará la adscripción de las personas que integran la Unidad Adscrita del Cuerpo Nacional de Policía".*

Pues bien, esta previsión resulta contraria a lo establecido en el artículo 47 (Adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía a las Comunidades Autónomas) de la LOFCS, a cuyo tenor:

"Las Comunidades Autónomas incluidas en el apartado 2 del artículo 37 de la presente Ley, podrán solicitar del Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, para el ejercicio de las funciones previstas en el artículo 38. 1 de aquélla, la adscripción de Unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

Las condiciones de dicha adscripción se determinarán en acuerdos administrativos de colaboración de carácter específico, que deberán respetar, en todo caso, los siguientes principios:

- La adscripción deberá afectar a Unidades operativas completas y no a miembros individuales del citado Cuerpo.*
- Las Unidades adscritas dependerán, funcionalmente, de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, y orgánicamente del Ministerio del Interior.*
- Dichas Unidades actuarán siempre bajo el Mando de sus Jefes naturales.*
- En cualquier momento podrán ser reemplazadas por otras, a iniciativa de las Autoridades estatales, oídas las Autoridades de la Comunidad Autónoma."*

Por tanto, no cabría ninguna regulación normativa por parte de la Comunidad Valenciana, sino que corresponde al ámbito de la Administración General del Estado decidir la adscripción de la Unidad del Cuerpo Nacional de Policía, lo cual se llevó a cabo mediante una Orden del Ministro del Interior de 16 de septiembre de 1992 y es al Estado al que corresponde su regulación, la cual está constituida por el Real Decreto 221/1991, de 22 de

febrero, por el que se regula la organización de Unidades adscritas a las Comunidades Autónomas y las peculiaridades del régimen estatutario del personal del Cuerpo Nacional de Policía.

XII.- Apreciaciones a la disposición adicional quinta de la norma autonómica observada.

Con carácter previo procede señalar que la ley, en su artículo 37, realiza una estructuración de los cuerpos de policía local en escalas, categorías y grupos de clasificación. Y con respecto a la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat, de Policías Locales y de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, encuadra la escala ejecutiva, categoría oficial en el grupo B, realizando una reclasificación de la categoría de oficial desde la escala básica (subgrupo C1) a la nueva escala ejecutiva (grupo B). La ley, asimismo, determina que para la escala ejecutiva se deberá estar en posesión del título de técnico superior "o equivalente". Sobre este último inciso, no se ajusta al tenor literal del artículo 76 del TREBEP.

Declarada por tanto la vinculación de la nueva escala ejecutiva al título de técnico superior, la ley realiza excepciones a esta regla en dos disposiciones: la disposición adicional quinta y la disposición transitoria undécima. Ambas disposiciones se introdujeron durante la tramitación parlamentaria del proyecto de ley y, por tanto, no fueron informadas por el Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana.

En este contexto, señala la disposición adicional quinta que:

"En el exclusivo ámbito de aplicación de esta ley, la obtención del título universitario propio en seguridad pública y ciencias policiales, en cualquiera de las universidades de la Comunitat Valenciana, o de cualquiera de España que ofrezca idéntica formación, será considerado título suficiente, a efectos del acceso o promoción interna a aquellas escalas de los cuerpos de policía local de la Comunitat Valenciana en los que se requiera, como mínimo, una titulación de grupo B."

Esta disposición viene a reproducir lo dispuesto en artículo 43 de la Ley 10/2006, de 26 de diciembre, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera, y de organización de la Generalitat, que venía a añadir a la Ley 6/1999, de 19 de Abril, de la Generalitat, de Policías Locales y de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Valenciana, una disposición adicional, numerada como tercera, con la siguiente redacción:

«En el exclusivo ámbito de aplicación de esta ley, la obtención del título universitario propio en Seguridad Pública y Ciencias Policiales, en cualquiera de las universidades de la Comunidad Valenciana, o de cualesquiera de España que ofrezcan idéntica formación, tendrá los siguientes efectos:

1. Será considerado título bastante, a los efectos del acceso o promoción interna a aquellas escalas de los Cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana en las que se requiera como mínimo, una titulación de Grupo B.

2. Eximirá, mediante la convalidación oportuna, que se realizará por la Conselleria competente en materia de policía local, de superar aquellas materias que hayan sido aprobadas en el curso de formación básico inicial preceptivo para adquirir la condición de funcionario de carrera, en los Cuerpos de Policía Local de la Comunitat Valenciana, y en los cursos de capacitación.

3. La superación de la totalidad de las asignaturas incluidas dentro del primer curso de la titulación universitaria, podrá ser tenida en cuenta a los efectos de ser seleccionado/a en los procesos de provisión de puestos vacantes para el nombramiento de funcionarios interinos, sin perjuicio del cumplimiento de los demás requisitos necesarios para acceder al puesto de trabajo de que se trate.»

Este precepto, anterior al EBEP –y lógicamente a la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana, que lo desarrolla– y que podía tener sentido en el momento en el que se dicta, dado que la normativa declaraba títulos propios como el de criminología como equivalentes al título de Diplomado Universitario –como la ya derogada Orden de 19 de noviembre de 1996– a los solos efectos de tomar parte en las pruebas de acceso a los cuerpos, escalas y categorías de las fuerzas y cuerpos de seguridad, dependientes de las distintas administraciones públicas, para cuyo ingreso se exija el título de diplomado universitario o equivalente; en la actualidad carece de fundamento, porque la referencia al grupo B en la normativa básica de acceso al empleo público está ligada únicamente a la titulación de técnico superior.

Además, el artículo 76 del TREBEP viene referido, como no podía ser de otra forma, a titulaciones oficiales. Los títulos propios son títulos curriculares de estudios no reglados, enseñanzas especializadas, organizadas e impartidas por la Universidad, que tiene la capacidad para expedirlos según la Ley Orgánica de Universidades, no produciendo efectos académicos.

En este sentido, la declaración por una ley autonómica sectorial, como esta ley de coordinación de policías locales, de que una titulación universitaria que no tiene el carácter de oficial ni tiene efectos académicos es considerada como “título suficiente” a los efectos del acceso o promoción interna a las escalas en las que se requiera como mínimo el grupo B de titulación, vulneraría lo dispuesto por la normativa básica en materia de titulaciones de

acceso al empleo público, que se refiere exclusivamente a los títulos oficiales.

XIII.- Apreciaciones a la disposición transitoria undécima de la norma autonómica observada.

Señala la disposición transitoria undécima, "Entrada en vigor de la clasificación profesional nueva de la escala ejecutiva" que:

"Hasta que no sea implantada y se generalice la titulación específica nueva en seguridad como técnico superior, para el acceso a la escala ejecutiva de los cuerpos de policía local, categoría oficial, serán válidos los títulos oficiales propios de técnico superior, en general, y los títulos universitarios oficiales vigentes."

Esta disposición dota de validez para el acceso a la escala ejecutiva de los cuerpos de policía local, categoría oficial a los "títulos oficiales propios" de técnico superior, así como a los títulos universitarios oficiales vigentes, "hasta que no sea implantada y se generalice la titulación específica nueva en seguridad como técnico superior".

Desconociéndose la existencia de la titulación específica en seguridad como técnico superior y el horizonte temporal para la implantación y generalización de la misma, son varias las cuestiones a resaltar en esta disposición:

1) En primer lugar se hace referencia a los "títulos oficiales propios". Dicha expresión constituye una suerte de oxímoron jurídico que hace alusión a dos realidades contrapuestas, el título oficial frente al título propio.

2) Además, la disposición dice que estos "títulos oficiales propios" serían los de técnico superior. En este sentido, el título de técnico superior, según la Ley Orgánica de Educación, será el que obtengan los alumnos y alumnas que superen los ciclos formativos de grado superior de la Formación Profesional. Dado que el título de técnico superior es, por definición, un título oficial, la existencia de un título propio de técnico superior se antoja cuanto menos imposible.

3) Continúa la disposición transitoria undécima dotando de validez transitoria para el acceso a esta escala del grupo B a los títulos universitarios oficiales vigentes. La Ley Orgánica 4/2007, de 12 de abril, de Universidades vino a realizar una profunda reforma en la estructura y organización de las enseñanzas universitarias, basándolas en tres ciclos: Grado, Máster y Doctorado, dando derecho la superación de tales enseñanzas a la obtención de los títulos oficiales correspondientes (anteriormente, la Ley Orgánica 6/2001 estructuraba las enseñanzas universitarias en tres ciclos, cuya superación daba lugar a los

títulos de Diplomado universitario, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero y Doctor).

El establecimiento de los requisitos y el procedimiento para la homologación y declaración de equivalencia a titulación y a nivel académico universitario oficial y para la convalidación de estudios extranjeros de educación superior, y el procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles del marco español de cualificaciones para la educación superior de los títulos oficiales de Arquitecto, Ingeniero, Licenciado, Arquitecto Técnico, Ingeniero Técnico y Diplomado se llevaron a cabo a través el Real Decreto 967/2014, de 21 de noviembre. Dicho Real Decreto, al regular este procedimiento para determinar la correspondencia a los niveles MECES de los títulos oficiales hasta entonces vigentes, se encarga de aclarar en su disposición adicional octava, que lo previsto en el mismo no resulta de aplicación al régimen de titulaciones exigible para el ingreso en las Administraciones Públicas, que se regirá, en todo caso, por lo previsto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y el resto de su normativa específica que resulte de aplicación.

Esta argumentación ha sido refrendada por el Tribunal Supremo en su Sentencia 1078/2016. Según la misma, la disposición adicional octava podrá calificarse de innecesaria o superflua, pues en ningún caso el Real Decreto [967/2014, de 21 de noviembre] es desarrollo del Estatuto Básico de la Función Pública, cuyo contenido normativo no resulta afectado por aquella norma reglamentaria; pero en modo alguno puede defenderse que resulte relevante o que afecte o altere el resultado de los procedimientos de homologación y correspondencia, pues éstos no solo se desenvuelven y producen sus efectos en otros ámbitos (académicos o profesionales), sino que lo hacen en los términos que resulten “de la normativa vigente”, entre la que se encuentra, obvio es decirlo, la que regula el ingreso en la Función Pública. Así, la remisión a las normas que regulan el acceso a la Función Pública [...] supone, simplemente, la constatación de que el sistema de acceso al **empleo público** se regula por la legislación que le es propia (el Estatuto Básico del Empleado **Público** y la normativa complementaria), a la que habrá de estarse en todo caso cuando de la incorporación a la Función Pública se trate.

Por tanto, dado que todo lo relativo al ingreso en las Administraciones Públicas debe referirse a lo dispuesto en el texto refundido de la ley del Estatuto Básico del Empleado Público y en el resto de la normativa específica que resulte de aplicación, los títulos universitarios oficiales de la anterior ordenación seguirán siendo válidos para el acceso a las Administraciones y demás Organismos Públicos y Entidades de Derecho Público, en los términos previstos en la Disposición Transitoria Tercera del TREBEP.

Volviendo a la disposición transitoria undécima de la Ley de Coordinación de Policías locales, la misma viene a declarar como válidos para el acceso a la escala ejecutiva los títulos universitarios oficiales vigentes, esto es, los títulos de grado, máster, doctor, licenciado, diplomado, arquitecto, ingeniero, arquitecto técnico e ingeniero técnico.

Habiéndose aclarado por la propia normativa académica que sólo la normativa

básica en materia de empleo público puede regular las titulaciones exigibles para el ingreso en las Administraciones Públicas –en cuanto a sus efectos profesionales–, el artículo 76 del TREBEP, al introducir el grupo B en el esquema de grupos de clasificación profesional de los cuerpos y escalas, dispone que para el acceso a los cuerpos o escalas del grupo B se exigirá estar en posesión del título de técnico superior. Y este nuevo grupo queda reservado a quienes estén en posesión de dicho título, no existiendo en los Grupos de clasificación anteriores al EBEP uno equivalente.

En este sentido, hay que recordar que en la enmienda 537 que condujo a la aprobación como ley del EBEP, se hacía referencia a que

“Se incluye un nuevo Grupo B que da cabida a una Titulación (Técnico Superior) de gran importancia estratégica, tanto para el sistema educativo, como para el productivo y que, sin embargo, ha sido hasta ahora ignorado en el acceso a la función pública. Se opta por darle tratamiento de grupo independiente, pues se trata de formación superior (subsiguiente a la secundaria), aunque de naturaleza no universitaria.”

Partiendo por tanto la norma básica del reconocimiento de una formación (la formación profesional) y de una titulación (la de técnico superior), que además no tiene equivalencia con ninguna otra titulación, la ley autonómica sectorial no puede declarar la equivalencia a efectos profesionales de otra titulación universitaria, dado que dicha equivalencia únicamente podría establecerse por la normativa básica en materia de empleo público en lo que a los efectos profesionales de la titulación se refiere.

Y el esquema que se contiene en el artículo 76 no está estableciendo una superioridad de la titulación universitaria sobre la titulación de formación profesional para el grupo B, sino que establece una vía específica a través del reconocimiento de esa titulación, no pudiendo en ningún caso entenderse la titulación universitaria como una titulación de nivel superior al título de técnico superior para el acceso a los cuerpos y escalas del grupo B.

Por todo lo anteriormente expuesto, se considera que esta disposición transitoria vulneraría la normativa básica en materia de titulaciones de acceso al empleo público.

XIV.- Apreciaciones a la disposición transitoria novena de la norma autonómica observada.

La Ley en su artículo 37 procede a la creación de la escala ejecutiva en el nuevo grupo B, escala a la que adscribe la categoría de oficial, ya existente y adscrita al subgrupo C1 en la Ley de policías locales de 1999, derogada por la ley objeto de consideración.

Dicha reclasificación no es explicitada, empero, hasta llegar a la disposición transitoria novena, que establece lo siguiente:

“Aquellos oficiales de policía local que a la entrada en vigor de la nueva ley sean clasificados en la nueva escala ejecutiva y no estén en posesión de la titulación de técnico superior o titulación de carácter universitario superior pasarán a ser declarados con plaza a extinguir hasta que cambie esta situación. No obstante mantendrán los derechos consolidados y las competencias apropiadas al cargo.”

La ley, en una redacción un tanto dudosa, parece partir de una reclasificación automática de todos los oficiales de policía local, hasta entonces encuadrados en el subgrupo C1, en la nueva escala ejecutiva del grupo B, tengan o no la titulación de técnico superior (o la titulación de carácter universitario superior, extremo que ya hemos considerado en el apartado anterior como contrario a la normativa básica en materia de titulaciones de acceso al empleo público). Y decimos que parece partir, porque si no están en posesión de la titulación de acceso, se les declarará “con plaza a extinguir hasta que cambie esa situación”, manteniendo no obstante los derechos consolidados y las competencias apropiadas al cargo.

En la norma ni se menciona el procedimiento para proceder a la citada reclasificación, ni se invoca una posible norma de desarrollo más allá de la genérica facultad reconocida al Consell para dictar cuantas normas sean necesarias para el desarrollo y aplicación de lo dispuesto en la ley,

En todo caso, entendemos que la eventual consideración de este personal que se deduce del precepto como clasificado en la nueva escala sin la titulación que la ley determina que debe tener (exclusivamente la de técnico superior) es contraria a la normativa básica contenida en el EBEP.

Tal y como determina la jurisprudencia constitucional (por todas la STC 113/2010), “la normativa básica estatal en materia de función pública, de modo expreso, ha sentado desde 1984 el taxativo criterio de establecer, con carácter general y salvo las excepciones previstas en ella, como requisito para el acceso a dicha función pública el de la posesión de unas determinadas titulaciones” (...). “Aún cuando las previsiones normativas impugnadas tratan de dar respuesta a una situación excepcional (...), lo cierto es que esa excepcionalidad, por sí sola, no justifica la constitucionalidad de la previsión impugnada, pues se trata de una previsión extraña a todos los procedimientos de acceso a la función pública que, de hecho, conculca los principios de igualdad, mérito y capacidad que disciplinan la adquisición del estatuto funcional, sin que el hecho de que tal acceso se produzca en un grupo de clasificación con la consideración “a extinguir” pueda enervar dicha conclusión, pues, en definitiva, acceden a la condición de funcionarios de carrera y, en tal condición, se integran en la función pública (...) y en el correspondiente grupo, personas que carecen de la titulación requerida”.

“Así, de la ya citada STC 31/2006, resolutoria de un caso relativo al acceso a la función pública docente de personas que carecían de la titulación exigida para ello,

podemos extraer el criterio de que la posibilidad de integración en la función pública de quienes carecen de la titulación exigida para el acceso mismo "está en franca y patente contradicción con dos normas básicas estatales (arts. 22.1 y 25 de la Ley de medidas ya mencionada), cuya calificación como tales se hace en el pórtico de la misma (art. 1)". Lo mismo puede concluirse ahora, en cuanto que las previsiones anteriores de la Ley 30/1984 han sido recogidas por el LEEP con el mismo carácter básico [en especial arts. 14 c), 16 y 18 y los ya citados 56.1 e), 75.1 y 76]".

Por tanto, la posibilidad de encuadramiento o reclasificación en un grupo de titulación careciendo de la misma, incluso con el carácter de "a extinguir", debe considerarse como contrario al orden constitucional de distribución de competencias.