

Dictamen núm. 6/2008, relativo a la modificación de la Ley 6/2005, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares

Dictamen núm. 6/2008, relativo a la modificación de la Ley 6/2005, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares

Según lo dispuesto en el artículo 2, nº 1, letra a, inciso primero de la Ley 10/2000, de 30 de noviembre, del Consejo Económico y Social de las Illes Balears y, el artículo 4, letra a, inciso primero del Decreto 128/2001, de 9 de noviembre, por el que se aprueba su Reglamento de Organización y Funcionamiento, el Consejo Económico y Social emite el siguiente:

DICTAMEN

I. Antecedentes

Primer. El día 3 de abril de 2008 se registra de entrada en el Consejo Económico y Social (CES) la solicitud de dictamen de la Consejería de Interior relativa al Proyecto de modificación de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares.

Segundo. El día 8 de abril el presidente anuncia la entrada de la solicitud a los Consejeros del CES y, seguidamente, a las organizaciones que no están representadas, dándole un plazo para que hagan las que consideren oportunas. Responde al envío La Caixa y la Felib

Tercer. El expediente enviado al CES consta de la siguiente documentación:

- Resolución de la consejera de Interior por la que se designa a la Dirección General de Interior como órgano responsable de la elaboración de una propuesta de modificación de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Islas Baleares

- Memoria justificativa relativa a la propuesta de modificación de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Islas Baleares

- Memoria económica relativa al proyecto de modificación de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Islas Baleares

- Redacción del borrador inicial de la propuesta de modificación de la ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las Policías Locales de las Islas Baleares, versión catalana y versión castellana

- Acta de la sesión de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de las Islas Baleares, de 15 de enero de 2008

- Trámite de información pública de la propuesta de modificación de la Ley 6/2005.

- Diligencias de envío del borrador inicial de la propuesta de modificación de la Ley 6/2005, a todas las consejerías del Gobierno de las Islas Baleares, a la Dirección General de Emergencias y a la Dirección General de Función Pública.

- Diligencias de envío del borrador inicial de la propuesta de modificación de la Ley 6/2005, a todos los ayuntamientos de las Islas Baleares

- Diligencias de envío del borrador inicial de la propuesta de modificación de la Ley 6/2005 a los sindicatos UGT y CCOO

- Alegaciones presentadas por la Consejería de Presidencia, la Consejería de Economía, Hacienda y Innovación, la Consejería de Comercio, Industria y Energía, la Consejería de Asuntos Sociales, Promoción y Inmigración, la Consejería de Vivienda y Obras Públicas, la Consejería de Turismo, la Consejería de Deportes y Juventud, la Consejería de Salud y Consumo, la Dirección General de Emergencias, la Dirección General de Función Pública, el Ayuntamiento de Binissalem y el sindicato CCOO.

- Informe sobre las alegaciones presentadas en el trámite de audiencia a la propuesta de modificación de la Ley 6/2005

- Borrador de la propuesta de modificación de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares.

Cuarto. El día 8 de abril se comunica a la Comisión Permanente la propuesta de los Servicios Técnicos de este Consejo para que sea la Comisión de Trabajo de Ocupación y Relaciones Laborales la que elabore la correspondiente propuesta de dictamen. Todos los miembros de la Comisión Permanente muestran su conformidad con la propuesta de designación.

Quinto. La Comisión de Trabajo de Ocupación y Relaciones Laborales se reúne el día 16 de abril de 2008 y aprueba la correspondiente propuesta de dictamen, que eleva a la Comisión Permanente que, finalmente, aprueba el dictamen en la sesión de 22 de abril de 2008, de acuerdo con la delegación hecha por el Pleno el 2 de abril de 2008.

II. Contenido del Proyecto de ley

El Proyecto de ley de modificación de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales consta únicamente, de la redacción de la disposición adicional tercera que se modifica, sin ningún preámbulo que explique el contenido de la norma o los motivos que han llevado a su modificación. Esta disposición adicional consta de cuatro apartados:

1. Excepcionalmente, en consideración a la realidad socioeconómica peculiar, los municipios de las Islas Baleares con cuerpos de Policía Local pueden convocar pruebas selectivas para proveer plazas de policía auxiliar turístico, si han quedado plazas vacantes en la convocatoria anual para proveer las plazas de policía turístico. Los aspirantes han de tener el curso básico de capacitación para policía local y el nivel de titulación previsto en el artículo 20.
2. Dichos policías auxiliares turísticos, que tienen la consideración de agentes de la autoridad, pueden ejercer las funciones indicadas en las letras b), c), d) y e) del apartado 1 del artículo 21. Durante la prestación del servicio no pueden llevar armas de fuego, si bien el alcalde puede autorizar que lleven el equipo básico reglamentario.
3. Esta excepción se puede aplicar anualmente hasta el día 31 de diciembre del año 2011, siempre que el municipio acredite dentro del expediente administrativo para la provisión de las plazas de policía auxiliar turístico la imposibilidad de nombrar policías turísticos por falta de aspirantes.
4. Esta disposición adicional entra en vigor al día siguiente de su publicación en el Boletín Oficial de las Islas Baleares”.

III. Observaciones

I. En primer lugar, y respecto al procedimiento de elaboración, hay que decir que el expediente se ha elaborado con total corrección, respetando las diversas fases de tramitación hasta el momento final en que se ha de tramitar al CES.

Pese a ello, y por lo que a la forma de la disposición se refiere, sí que se echa de menos una, aunque sea breve, exposición de motivos, un preámbulo que explique el alcance de la modificación y la justificación en que se funda. El informe sobre las alegaciones presentadas considera que esta modificación ya queda reflejada en el contenido de la propia disposición. No obstante, para una mayor claridad y formalidad en la exposición, sugerimos que se incluya.

Asimismo, y como cuestión formal, se recomienda la modificación de la denominación, en el sentido de que se trata de un proyecto de ley y no de una propuesta, dado que se presenta por el Gobierno, y, por tanto, tendría que decir, proyecto de ley de modificación de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares.

II. Respecto a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, consideramos oportuno hacer las siguientes consideraciones de carácter competencial. El artículo 104 CE dispone textualmente: *“Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Una Ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad.”*

Pese a que de la lectura de este artículo podría suponerse que las competencias en materia de seguridad son exclusivas del Estado, posteriormente, la CE enmarca la distribución competencial entre aquel y las comunidades autónomas en los artículos 148.1.22 y 149.1.29. El primero permite a las CCAA asumir competencias exclusivas en la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como la coordinación y otras facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley orgánica. El segundo otorga al Estado competencia exclusiva sobre *“seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco del que disponga una ley orgánica”*.

No deja, por tanto, de llamar la atención que el artículo 149.1.29 CE, después de otorgar al Estado competencia exclusiva en materia de seguridad pública, advierta que se ha de entender “...sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas...”, dado que esta creación puede afectar, sin duda, a la competencia exclusiva del Estado. Además, con el artículo 148.1.22 CE en la mano, las CCAA pueden desplegar ciertas competencias que también se incardinan en el ámbito de la “seguridad pública”.

La STC 17/1984, en un esfuerzo por aclarar esta contradicción, indica que una cosa es el “Servicio disponible para garantizar la seguridad pública”, que es lo que la constitución permite repartir, y otra, “el aspecto material de la seguridad pública”, que es exclusivo del Estado.

En este sentido, el Preámbulo de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (en adelante LOFCS), advierte que, en efecto, el concepto de seguridad pública tiene una vertiente común a todas las Administraciones públicas (que sería exclusiva del Estado) y otra susceptible de matizaciones “que hace que sea una materia compartible por todos los poderes públicos, si bien con estatutos y poderes ben diferentes.”

III. Por lo que a las competencias del Estado se refiere, podemos decir, de acuerdo con el artículo 1.1 de la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la seguridad ciudadana (en adelante, LOSC), que al Estado le corresponde la competencia exclusiva en materia de seguridad pública que consistiría en proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de los demás poderes públicos.”

Esto comprende las materias del artículo 1.2 LOSC, es decir, las potestades administrativas previstas en esta Ley para asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización de las vías y espacios públicos, así como la potestad de prever la Comisión de delitos y faltas.

También se atribuyen las enumeradas en el artículo 3.1 LOSC relativas a armas y explosivos, espectáculos públicos y actividades recreativas, documentación e identificación personal, si bien la materia de espectáculos públicos y actividades recreativas ha sido transferida a la Comunidad Autónoma. Finalmente, corresponden al Estado las materias del artículo 3.2 LOSC, es decir, “la planificación, coordinación y control generales de la seguridad de las personas, edificios, instalaciones, actividades y objetos de especial interés, proponiendo o disponiendo la adopción de las medidas, y la aprobación de las normas que sean necesarias.”

Para hacer efectivas estas competencias, las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado ejercen sus funciones en todo el territorio nacional y están compuestas por el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia civil. El primero es un instituto armado de naturaleza civil, dependiente del ministro de Interior. El segundo, un instituto armado de naturaleza militar, dependiente del ministro de Interior por lo que fa a las tareas derivadas de la LOFCS y del ministro de Defensa, en el cumplimiento de las misiones de carácter militar que este o el Gobierno le encomienden. En tiempos de guerra y durante el Estado de sitio dependerá exclusivamente del Ministro de Defensa (artículo 9 a y b de dicha LOFCS).

IV. Junto con las citadas competencias exclusivas del Estado, los apartados 2 y 3 del artículo 1 de la LOFCS advierten de que en el mantenimiento de la seguridad pública participarán las comunidades autónomas y las corporaciones locales. Pues bien, para analizar las competencias autonómicas hemos de distinguir los tres niveles competenciales en que se pueden hallar:

1. Comunidades autónomas que han asumido en los Estatutos el máximo nivel competencial. Es decir, y por lo que a cuerpos de seguridad se refiere, la creación de cuerpos de policía propios, y que, además, los han creado, como Cataluña, País Vasco y Navarra (que ya contaba con su cuerpo de policía antes de la entrada en vigor de la Constitución).

En este supuesto, las disposiciones finales 1, 2 3 de la LOFCS disponen que las policías autonómicas vascas, catalana y navarra se rigen por las disposiciones de sus respectivos Estatutos de Autonomía y por las normas que los desarrollan, respecto de las que la LOGCS tendrá carácter supletorio, si bien, por su carácter general, son de aplicación directa algunos preceptos.

Además, acepta las Juntas de Seguridad creadas por la normativa autonómica y las reconoce como órganos de coordinación entre las respectivas policías autónomas y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

2. Comunidades autónomas que han asumido la competencia de crear su propio cuerpo de policía pero que no han ejercido esta facultad, como Andalucía. Estas pueden ejercer las competencias de vigilancia y protección de sus propios edificios y la coordinación y otras facultades respecto de las policías locales de su ámbito territorial. Además, pueden asumir las competencias del artículo 38 LOFCS, solicitando a este efecto al Gobierno de la Nación, a través del Ministerio del Interior, la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía.

3. Comunidades autónomas que han accedido al nivel competencial del artículo 148. En este caso se encuentran las Islas Baleares. El Estatuto de Autonomía, aprobado por la Ley orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de autonomía de las Islas Baleares, dispone en el artículo 30.19 como competencias *exclusivas la vigilancia y protección de sus edificios e*

instalaciones. Coordinación y las otras facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca una ley orgánica.

Inicialmente esta competencia fue objeto de despliegue por la Ley 10/1998, de 26 de octubre, de coordinación de policías locales, que fue una de las primeras leyes autonómicas sobre esta materia y fue durante su vigencia, punto de referencia y instrumento de coordinación y homogeneización de las policías locales. Esta ley fue sustituida por la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares, que crea un modelo de policía local centrado en la formación y el perfeccionamiento de los agentes, como uno de los objetivos principales de la coordinación.

Esta Ley creó la figura del policía turístico con la finalidad de conseguir una actuación especializada en los municipios que estacionalmente incrementen la población flotante a causa del turismo. También, establece el límite de 9 meses de duración para evitar su uso abusivo.

Esta figura de la policía turística aparece en el artículo 8 que permite que los municipios, en consideración a su realidad socioeconómica peculiar, creen, en las plantillas de personal funcionario, plazas de policía turístico. En los municipios sin cuerpo de policía local las plazas serán de policías auxiliares turísticos.

La disposición adicional tercera objeto de modificación abre la vía de excepción y contradice el mismo artículo 8 cuando permite que *los municipios con cuerpos de Policía Local convoquen pruebas selectivas para proveer plazas de policía auxiliar turístico.*

Esta modificación viene justificada, según el mismo expediente que se ha aportado en que ha habido superávit de personas que superan el curso básico de policía local y, por tanto, son aptas para ejercer las funciones de policía, pero no tienen la titulación de bachiller. Esto implica que sólo pueden acceder a

las plazas de policías auxiliares en determinados ayuntamientos y, en consecuencia con lo anterior, esta situación ha provocado la existencia de una oferta de personas con titulación inferior a la demanda de muchos Ayuntamientos, sobre todo en las Islas de Menorca e Ibiza. En Menorca todos los municipios tienen cuerpo de policía y en Ibiza sólo queda San Joan sin cuerpo.

Pese a la situación en que se encuentran algunos municipios, que no disponen de personal de policía turístico con la titulación de bachiller y no pueden convocar plazas de policía turístico auxiliar porque sí tienen cuerpo de policía, la solución a que se ha llegado, tal y como se desprende de las alegaciones presentadas por la Consejería de Economía, Hacienda y Innovación, deja sin efecto el artículo 8 de la misma Ley 6/2005, de 3 de junio y puede vulnerar el artículo 51 de la Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), en la medida en que se considere que los policías auxiliares (turísticos o no) sólo pueden existir en los municipios en que no haya cuerpo de policía local.

IV. Conclusiones

A lo largo de este dictamen se ha expuesto la opinión del Consejo Económico y Social en relación con la modificación de la Ley 6/2005, de 3 de junio, de coordinación de policías locales de las Islas Baleares.

La secretaria general

Núria Garcia Canals

Palma, 22 de abril de 2008

Vº Bº

El presidente

Llorenç Huguet Rotger