

dictamen sobre

**EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE COORDINACIÓN DE LAS
POLICÍAS LOCALES DE LA
COMUNIDAD AUTÓNOMA
DE LA REGIÓN DE MURCIA**

dictamen sobre

EL ANTEPROYECTO DE LEY DE COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN DE MURCIA

De acuerdo con las competencias atribuidas a este Consejo por la Ley 3/93, de 16 de Julio, y de conformidad con lo previsto en su Reglamento de Organización y Funcionamiento Interno, el Pleno del Consejo Económico y Social de la Región de Murcia, en su sesión celebrada el día 5 de marzo de 2018, acuerda aprobar, por unanimidad, el siguiente:

dictamen

I. ANTECEDENTES

Con fecha 12 de julio de 2017 tuvo entrada en este Consejo escrito de la Consejería de Presidencia y Fomento, en el que se remite el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia**, para que este Órgano emita el preceptivo dictamen previsto en el artículo 5.a) de la Ley 3/1993, de 16 de julio, por la que se crea el Consejo Económico y Social de la Región de Murcia.

El **Anteproyecto de Ley de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia** incorpora la tercera iniciativa legislativa en la materia en el ámbito de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, tras la Ley 5/1988, de 11 de julio, y de la vigente Ley 4/1998, de 22 de julio. Fenómeno de sucesión normativa que, en el ámbito de la coordinación de cuerpos de policía local, se encuentra extendido entre las Comunidades Autónomas, la mayor parte de las cuales ha conocido diversas leyes sobre el particular, con fundamento en las competencias estatutariamente asumidas.

En efecto, la materia enfrentada por el diseño de ley remitido encuentra expreso reconocimiento, en tanto que título competencial a favor de la Comunidad Autónoma de la Región

de Murcia, en el llamado Bloque de la Constitucionalidad y, más en concreto, en el artículo 10.Uno.21 del Estatuto de Autonomía para la Región de Murcia, aprobado por la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, que le atribuye la competencia exclusiva en materia de “vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, así como lo coordinación y demás facultades en relación con los policías locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal”. Atribución competencial que ha de entenderse fundamentada, a su vez, en lo dispuesto por el art. 148.1.22ª CE.

Conviene, no obstante, recordar que, más allá de las genéricas proclamaciones constitucionales y estatutarias expuestas, el borrador remitido puede afectar, además, aun de modo variable, a títulos competenciales complejos (fuerzas y cuerpos de seguridad; reglamentación del uso de armas de fuego; legislación sobre empleo público; etc.), así como puede comprometer la autonomía municipal constitucionalmente garantizada. Todas estas cuestiones requieren de un correcto planteamiento y de una adecuada delimitación, como se demostró, precisamente, a lo largo de la serie de sentencias dictadas por el Tribunal Constitucional durante los años 90 del pasado siglo, a partir de la aprobación de las leyes de coordinación de policías locales de buena par-

te de las Comunidades Autónomas. En este contexto, no puede dejar de recordarse la STC 25/1993, de 21 de enero, que declaró la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 3.2 de la citada Ley 5/1988, de 11 de julio, en tanto que previó la posibilidad de creación de cuerpos de policía local de ámbito supramunicipal en el territorio de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

En otras palabras, la competencia autonómica sobre coordinación de policías locales se encuentra, por una parte, enmarcada *por arriba* por competencias estatales exclusivas, como la relativa a seguridad pública (art. 149.1.29ª CE), expresada esencialmente en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyo Título V contiene el régimen básico de la Policía Local; o la vinculada al establecimiento del estatuto básico de los empleados públicos (arts. 103.3 y 149.1.18ª CE), contenido esencialmente hoy en el Texto refundido aprobado por el Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre (EBEP).

Por otra parte, la competencia señalada encuentra un límite *por abajo* en el constitucionalizado principio de la autonomía local reconocido en

el art. 140 CE. Bien puede decirse que la mayor parte de los conflictos constitucionales suscitados por leyes autonómicas de coordinación de policías locales se han establecido con base en los títulos enunciados.

De hecho, las razones fundamentales aducidas por el legislador regional para justificar el tránsito desde la Ley 5/1988, de 11 de julio a la Ley 4/1998, de 22 de julio, así como desde ésta a la que ahora se propone, se concretan en muy buena medida en el desarrollo o la adaptación, respectivamente, del régimen estatutario del personal integrante de los diferentes cuerpos de Policía Local de la Región de Murcia. Junto a tales razones, pervive, como es natural, la teleología esencial de esta competencia: el establecimiento o mejora de los cauces de comunicación entre los municipios que poseen cuerpo de Policía Local y la Comunidad Autónoma; la homogeneización en el funcionamiento de los diferentes cuerpos; o el establecimiento de un régimen jurídico común a todos ellos. Todo ello, contextualizado en la progresiva redefinición del papel que estos cuerpos policiales cumplen en las modernas sociedades.

II. ESTRUCTURA Y CONTENIDO

El borrador de anteproyecto se integra por una Exposición de Motivos, un Título preliminar, seis Títulos, dos disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria y cuatro disposiciones finales.

Dentro de su Título Preliminar, los **artículos 1 y 2** contemplan tanto el **objeto** como el **ámbito de aplicación** de la ley. En ese sentido, al primero señala que la norma busca establecer *criterios básicos de coordinación, y la regulación de las demás facultades en relación con las policías locales dentro del marco estatutario y legal vigente; mientras el segundo indica los destinatarios de la ley: cuerpos de policía local, personal de los mismos, así como quienes realicen funciones de auxiliares de policía local y personal que tenga la condición de funcionario en prácticas.*

El **Título I** afronta la disciplina de la **coordinación** en la materia, así como del **registro de policías locales**. Su **Capítulo I** define la coordinación como *el conjunto de técnicas y medidas que posibilitan la unificación de criterios en materia de organización, actuación, la formación y el perfeccionamiento uniforme del personal, lo homogeneización de recursos técnicos y materiales, así como el establecimiento de cauces de información recíproco, asesoramiento y colaboración (artículo 3)*. Por su parte, el **artículo 4** se encarga de detallar las **funciones de coordinación**, entre las que, mezclando las

de naturaleza ejecutiva y normativa (así, *determinar del régimen de derechos y deberes y el régimen disciplinario de los miembros de los Cuerpos de Policía Local en el marco de lo normativa vigente que resulte de aplicación*), destacan las siguientes:

- a) *Establecer los normas-marco o criterios generales sobre estructura, organización y funcionamiento de los Cuerpos de Policía Local a los que deberán ajustarse los reglamentos que aprueben los respectivos Corporaciones Locales poro lo regulación de sus Policías Locales.*
- b) *Establecer los criterios para la homogeneización de la uniformidad, acreditación profesional, equipos y medios técnicos de actuación, defensa, vehículos, comunicaciones y otros recursos materiales, así como en materia de estadística y administración.*
- d) *Unificar los criterios de capacitación, selección, y promoción de los funcionarios integrantes de los Cuerpos de Policía Local, incluyendo los niveles educativos exigibles poro cada categoría profesional; y realizar, en su caso, las pruebas selectivas por encomienda de los Ayuntamientos.*
- g) *Organizar un sistema integrado de comunicaciones policiales que enlace los diferentes Cuer-*

pos de Policía Local, posibilitando actuaciones coordinadas entre los mismos en materia de seguridad y prevención.

- h) Habilitar los instrumentos y medios técnicos necesarios para la implantación de un sistema de información recíproco entre los diversos Cuerpos de Policía local, referido o actuaciones realizadas en el ejercicio de sus funciones.*
- k) Homogeneizar métodos y protocolos de actuación de los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*
- l) Ordenar y canalizar la colaboración temporal entre municipios, derivada de una situación de emergencia, o de necesidades eventuales del servicio policial.*

El **Capítulo II**, que abarca los **artículos 5 a 10** incorpora la regulación de los órganos de coordinación: el *Consejo de Gobierno, la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales y la Comisión de Coordinación de Policías Locales*. A la vista de la configuración legal general del primero de los órganos señalados, el capítulo se centra en las **funciones de la Consejería (artículo 6)** y, sobre todo, en la **naturaleza (artículo 7)**, la **composición (artículo 8)**, el **régimen de funcionamiento (artículo 9)** y las **funciones (artículo 10)** de la Comisión de Coordinación de Policías Locales.

El **Capítulo III (artículo 11)** regula un **registro**, en el que habrá de practicarse inscripción obligatoria de todos los integrantes de los cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma, así como de los Auxiliares de policía, cuya gestión corresponde a la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales. No obstante, el precepto remite a la futura intervención del poder reglamentario la determinación de la información que habrá de constar en él; las obligaciones de actualización a cargo de los Ayuntamientos, así como el régimen de seguridad y confidencialidad, de conformidad, fundamentalmente, con la disciplina sobre protección de datos personales. Señala, por último, que el incumplimiento por los Ayuntamientos de los deberes en relación con el registro conllevará la pérdida del derecho a solicitar las distintas ayudas convocadas por la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales.

El **Título II** se refiere a los **Cuerpos de Policía Local** y se inicia con un **Capítulo I**, relativo a su **creación, naturaleza y ámbito de actuación**. Así, dispone que los plenos de los municipios de la región podrán crear sus cuerpos de policía local, en el marco de la legislación aplicable en materia de régimen local y de fuerzas y cuerpos de seguridad y dando cuenta de tal decisión a la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales. En principio, se fija la plantilla mínima del cuerpo

en ocho efectivos: seis Agentes, un Subinspector y un Inspector (**artículo 26.5**). No obstante, los municipios de menos de 5.000 habitantes que lo justifiquen, podrán obtener de la Comunidad Autónoma autorización para la creación del Cuerpo de Policía Local con tres Agentes y un Subinspector (**artículos 12.3 y 26.5**). En tales casos y con carácter previo al acuerdo plenario, dichos municipios remitirán a la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales documentación acreditativa del cumplimiento de una serie de requisitos mínimos, así como una memoria explicativa (**artículo 12.3**), a la vista de la cual, la Consejería emitirá informe-propuesta que se someterá al criterio de la Comisión de Coordinación de Policías Locales, que decidirá sobre la creación el cuerpo. Siempre, eso sí, bajo la advertencia de que el cuerpo creado no podrá disolverse, aun mediando un descenso de la población.

El **artículo 13** señala lo pertinente en cuanto a la **denominación y naturaleza jurídica** tanto de los cuerpos como de sus integrantes. Se trata de cuerpos armados de estructura jerarquizada y naturaleza civil, bajo la dependencia del Alcalde, sin que ninguna de sus funciones pueda ser externalizada mediante instrumentos de gestión indirecta. Sus miembros han de tener necesariamente estatus funcional y reciben la consideración de agentes de la autoridad, estando sometidos, entre otras, a la

legislación en materia de fuerzas y cuerpos de seguridad.

El **artículo 14** establece el principio de actuación territorial limitada al término municipal del respectivo municipio, disponiendo, fundamentalmente con carácter excepcional, aquellos supuestos —y sus requisitos— en los que cabe un ejercicio extraterritorial de funciones por parte los agentes de la policía local. De entre los supuestos contemplados, destaca la *asociación de municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local*, cuando separadamente los mismos carezcan de los *recursos necesarios para la prestación eficaz y sostenimiento de los servicios*. En tales casos, previas las autorizaciones pertinentes, los respectivos consistorios habrán de suscribir el oportuno convenio, dando cuenta inmediata de todo ello a la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales.

El **Capítulo II**, intitulado **Principios y funciones**, relaciona en el **artículo 15** los **principios básicos de actuación** (adecuación al ordenamiento jurídico; relaciones con la comunidad; tratamiento de detenidos; dedicación y secreto profesionales y responsabilidad), o la **finalidad (artículo 16)** de estos cuerpos (protección del libre ejercicio de los derechos y libertades y garantía de la seguridad ciudadana), con determinaciones en buena medida redundantes por extraerse de otras normas del or-

denamiento jurídico. Algo parecido puede decirse de las **funciones** que asigna a los cuerpos de policía local el **artículo 17**, expresamente remitidas a la legislación vigente en materia de fuerzas y cuerpos de seguridad.

El **Capítulo III** se centra en establecer las normas sobre **uniformidad, acreditación y armamento y medios técnicos**. En relación a la primera, el **artículo 18** establece una uniformidad común para todos los agentes de policía local de la Región, que habrán de desarrollar sus funciones, como regla general, uniformados. En cuanto a la **acreditación profesional (artículo 19)** se prevén sus herramientas (documentación: documento común de acreditación dotado de certificado electrónico, documento de policía local jubilado, documento de policía local en prácticas; placa; número; cartera). Por lo que se refiere a los **medios técnicos** (elementos, aparatos y sistemas) y **armamento (artículo 20)**, se dispone que los primeros serán homogéneos y, en cuanto al segundo, se establece la obligación de formación con cargo a los Ayuntamientos (con la imposición de al menos una práctica de tiro semestral para cada agente); así como se prevén las circunstancias y la necesidad de un procedimiento (este, no obstante, remitido a la potestad reglamentaria) de conformidad con los cuales los alcaldes podrán retirar el arma reglamentaria a los agentes y estos podrán, en su caso, recuperarla.

El **Capítulo IV (artículos 21 a 28)** versa sobre la **Estructura y organización** de los cuerpos de Policía Local, diferenciando entre **escalas** (superior, ejecutiva, básica y, eventualmente, escala facultativa) y **categorías**. Las categorías de la Escala Superior (Comisario General, Comisario Principal y Comisario) solo podrán crearse en los municipios con más de 100.000, 20.000 y 15.000 habitantes, respectivamente. Las restantes categorías (Inspector, en la Escala Ejecutiva, y Subinspector y Agente, en la Escala Básica) serán, en principio, obligatorias en todos los municipios que cuenten con Cuerpo de Policía Local. Se determinan las funciones de las escalas (**artículo 24**), así como las atribuciones del Jefe del Cuerpo (**artículo 25**), disposiciones sobre plantillas y relaciones de puestos de trabajo (**artículo 26**)

El **Título III** incorpora la regulación de la **Selección, Provisión de Puestos y Formación**. En efecto, en el **Capítulo I (artículos 29-31)** se enumeran los **principios generales** en la materia. Entre ellos destacan la competencia de los municipios, en primera instancia, para llevar a cabo todos estos proceso (oferta de empleo público, selección, promoción y provisión de puestos de la Policía Local). Se establece asimismo la publicidad obligatoria de las bases generales, las cuales deberán ser aprobadas por la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales, o específicas, así como de los anuncios de

las convocatorias. También se regulan la composición y los principios para la elección de los miembros integrantes de los tribunales de selección.

El **Capítulo II** establece las reglas sobre **Selección y Provisión** de puestos de trabajo. Los sistemas de selección son el turno libre, es decir el acceso *ex novo* a partir de la posesión de la titulación exigida y previa superación del procedimiento selectivo correspondiente. El procedimiento será, por un lado, la oposición para la categoría de agentes y el concurso-oposición para el acceso a las restantes categorías, y, por otro, la promoción, interna o mixta. La promoción interna supone el acceso a una categoría superior a partir del mismo cuerpo municipal, mientras que la promoción mixta articula el acceso a partir de un cuerpo de policía local perteneciente a otro municipio. Asimismo se determinan los requisitos para el acceso, tanto con carácter general, como los específicos para el ingreso por los procedimientos de promoción interna y mixta.

También se regulan los **sistemas selectivos**. La oposición, siempre para el acceso a la categoría de agente, y el concurso-oposición para el acceso a las restantes categorías. Por último, se incluyen algunas previsiones acerca del Curso selectivo de formación básica.

La **Sección II** del **Capítulo II** contiene la regulación de la **Provisión de puestos de trabajo**. En este sentido,

establece como sistemas de provisión el concurso, general o específico, que se configura como sistema ordinario, y la libre designación, como sistema excepcional, *para los puestos que requieran una especial responsabilidad o confianza para ejercer sus funciones* y, en todo caso, para la provisión del puesto de Jefe del Cuerpo.

La **movilidad** es el objeto de regulación del **Capítulo III**. La misma consiste en el reconocimiento del derecho de todos los miembros de policías locales de la Región de acceder a puestos en cualquiera de los cuerpos. Para su efectividad se establecen unas condiciones generales como son, por un lado, la previsión de esta circunstancia en la relación de puestos de trabajo y la mención específica a esta posibilidad en la convocatoria. En estos casos el sistema de provisión será el concurso general, salvo para plazas del cuerpo superior, en cuya provisión podrá recurrirse al concurso específico. Igualmente también se prevé la posibilidad de realización de una prueba psicomédica, así como el establecimiento de requisitos específicos (**artículo 40.4**).

El **Capítulo IV (artículo 41)** regula la posibilidad de **permuta de puestos** (“destinos”, en la terminología del borrador), para la que establece asimismo una serie de requisitos.

El **Capítulo V** se dedica a la **Formación**, concebida como una herramienta esencial de la propia coordinación que el borrador de texto

impone. Regula, asimismo, el funcionamiento de las Escuelas Municipales de Policía Local.

El **Título IV** establece en sus disposiciones el **Régimen estatutario**, desglosado en dos aspectos. Por una parte, los **Derechos (Capítulo I)**, respecto de los que, fundamentalmente, se lleva a cabo una adaptación de lo dispuesto en la legislación básica en materias como seguridad y salud laboral, mujer embarazada, retribuciones, distinciones, recompensas y honores.

Por otra parte, los **Deberes (Capítulo II)**, sobre los que el texto vuelve a operar adaptaciones respecto de lo previsto con carácter básico en el EBEP, cuyo artículo 3.2 extiende su ámbito subjetivo de aplicación a los miembros de cuerpos de policía local, en aquellas materias que lo requieren, tales como uniformidad, saludo, obediencia, decoro, uso de armas, cumplimiento del ordenamiento jurídico, etc.

Por su parte, el **Capítulo III**, aun intitulado “Situaciones administrativas”, remite la disciplina de estas a la legislación general sobre empleo público y se limita a regular la característica situación administrativa de este y otros cuerpos similares: la **Segunda actividad**.

El **Título V** incorpora el **Régimen disciplinario**, operando, nuevamente, una acomodación de los tipos disciplinarios previstos en la regulación básica a las peculiaridades de la policía local en aspectos básicos.

Entre ellos destacan la tipificación de infracciones y la previsión de un sistema sancionador adaptado. Incluye asimismo determinaciones acerca de otras cuestiones, como el procedimiento disciplinario.

El **Título VI** regula la categoría de los **Auxiliares de Policía Local**, que prestarán servicios, con carácter de agentes de la autoridad, en aquellos municipios que no dispongan de cuerpo de policía local. En sus disposiciones se abordan su naturaleza, procedimiento de ingreso, ámbito de actuación y funciones así como su régimen de organización y funcionamiento.

La **Disposición Adicional Primera** determina la equivalencia entre las categorías profesionales que el nuevo texto establece y las existentes a su entrada en vigor

La **Disposición Adicional Segunda** regula el procedimiento y los requisitos para que se produzca la integración de los auxiliares de policía local en los cuerpos de policía local de aquellos municipios que los creen a partir de la entrada en vigor de la nueva Ley.

La **Disposición Transitoria Primera** prescribe que los procedimientos selectivos en curso a la entrada en vigor de la nueva Ley se regirán por las normas vigentes en el momento de la convocatoria.

La **Disposición Transitoria Segunda** establece, en su apartado primero, que el régimen disciplinario

del Cuerpo Nacional de Policía, *con la adecuación que exija su aplicación al ámbito municipal*, será de aplicación a los procedimientos disciplinarios que se tramiten hasta que se apruebe el desarrollo reglamentario previsto en la Ley.

El apartado segundo dispone la irretroactividad del nuevo régimen sancionador a las infracciones disciplinarias cometidas antes de su entrada en vigor, salvo que las disposiciones de la ley fuesen más favorables para el interesado.

Por último, el apartado tercero establece que la aprobación del procedimiento disciplinario a que se refiere el art. 75.2 deberá realizarse en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la Ley.

La **Disposición Transitoria Tercera** prevé también el plazo de un año para la aprobación del procedimiento para el pase a la situación de segunda actividad previsto en el art. 60. En el plazo de un año desde la entrada en vigor de dicho reglamento los ayuntamientos, en el marco establecido por Ley y sus normas de desarrollo, deberán regular la segunda actividad, determinando las edades de pase en cada una de las escalas.

La **Disposición Transitoria Cuarta** prescribe que los ayuntamientos que a la entrada en vigor de la Ley cuenten con cuatro a más auxiliares deberán crear el Cuerpo de Policía Local en el plazo máximo de tres años desde dicha entrada en vigor, siempre y cuando la creación de las

plazas y la convocatoria de las mismas sea viable al amparo de la normativa presupuestaria y demás normativa sobre contención del gasto público..

La **Disposición Transitoria Quinta** regula las condiciones para la integración de quienes pertenezcan a las extintas categorías de Cabo y Oficial en el grupo B y en el Subgrupo A1, respectivamente. Dicha integración en ningún caso podrá suponer un incremento del gasto público, ni modificación de sus retribuciones totales anuales.

La **Disposición Transitoria Sexta** determina que en el plazo máximo de tres años desde la entrada en vigor de la Ley, los Ayuntamientos deberán haber reajustado los niveles de los puestos de trabajo a las categorías y especificaciones previstas en el apartado cuarto del artículo 50.

La **Disposición Derogatoria Única** opera la derogación la Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de los Policías Locales de lo Región de Murcia, así como cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo establecido en la nueva Ley.

La **Disposición Final Primera** establece que mediante decreto el Consejo de Gobierno dictará, a propuesta de la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales, y previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, las disposiciones generales de coordinación de carácter reglamentario.

La **Disposición Final Segunda** fija el plazo de un año a contar desde la entrada en vigor de la ley para la aprobación de las normas-marco a las que hace referencia el artículo 4.a).

La **Disposición Final Tercera** prescribe que en el plazo de un año desde la entrada en vigor de las normas-marco los Ayuntamientos aprobarán el Reglamento de organización y funcionamiento del Cuerpo de Policía Local o, en caso de que ya

existiese, procederán a su adaptación a los preceptos de la presente ley y sus normas de desarrollo. Hasta la entrada de dichos Reglamentos se aplicarán las disposiciones vigentes en lo que no se opongan a lo dispuesto en la presente ley, y serán interpretados conforme a la misma.

La **Disposición Final Cuarta** determina que la ley entrará en vigor a los veinte días de su publicación en el Boletín Oficial de la Región de Murcia.

III. OBSERVACIONES

A) De carácter general

El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** porque su elaboración supone una iniciativa adecuada a la necesidad de adaptar la regulación contenida en la Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de los Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en diferentes ámbitos, reseñados expresamente en su Exposición de Motivos.

En primer lugar, resulta necesario que la legislación de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia sobre coordinación de policías locales se adapte las relevantes modificaciones introducidas con posterioridad a la aprobación de la Ley 4/1998 en

legislación estatal reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad así como en la normativa básica en materia de función pública y régimen local.

En segundo lugar, los cambios sociales acaecidos durante los casi dieciocho años de vigencia de la Ley 4/1998 aconsejan el establecimiento de una regulación más detallada sobre algunos aspectos, con el objetivo de facilitar la adaptación de las policías locales a un entorno social más complejo y en continua transformación.

Por último, también requieren una adecuada consideración normativa por parte del legislador autonómico las necesidades y demandas planteadas los Ayuntamientos de la Región, el propio colectivo policial y la ciudadanía.

El Consejo Económico y Social considera que la entidad y variedad de los cambios necesarios para articular la adaptación de la normativa vigente sobre coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma en los aspectos señalados desaconseja que su incardinación en la regulación se lleve cabo mediante una reforma de la Ley 4/1998. En consecuencia el CESRM, atendiendo a razones de seguridad jurídica, claridad y accesibilidad de la regulación, quiere también valorar positivamente de forma expresa que la actualización de la normativa sobre coordinación de las policías locales se aborde mediante la elaboración de un nuevo texto normativo, completo y sistemáticamente coherente.

B) Sobre la tramitación del Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia

El procedimiento seguido en la tramitación del **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** responde a la secuencia de actuaciones establecida para este tipo de expedientes por el artículo 46 de la Ley 6/2004 de 28 de diciembre, del Estatuto del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia. En este sentido debe reseñarse que se han evacuado consultas a entes locales y asociativos así como a las organizaciones sindicales y profesionales concernidas. También se han solicitado los infor-

mes preceptivos de los órganos de la Administración Regional con competencias en la materia, entre los que se incluye la Comisión de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia y el Consejo Regional de Cooperación Local, y de la Administración del Estado. Asimismo se incorporan los informes sobre la oportunidad de la norma proyectada y sobre su impacto económico, presupuestario y por razón de género.

No obstante, se puede señalar la omisión de dos actuaciones legalmente previstas. La primera de ellas, el estudio que valora el impacto de la nueva regulación en las cargas administrativas que soportan los ciudadanos y empresas. En este caso, la omisión parece justificada toda vez que, por la materia abordada, dicho impacto es seguramente inapreciable. En segundo lugar, mayor relevancia presenta la ausencia de la *relación de las disposiciones cuya vigencia resulte afectada por la norma proyectada*, a que se refiere el artículo 46.3.c) de la Ley 6/2004. Y ello porque la necesidad de incluir una relación de las disposiciones derogadas por los textos normativos constituye una clara exigencia del principio constitucional de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

En este sentido, la identificación de las normas derogadas por la entrada en vigor de una nueva disposición constituye un instrumento imprescindible para garantizar una suficiente seguridad jurídica en ordenamientos

jurídicos como el español que presentan una hiperinflación normativa, que en demasiadas ocasiones da lugar a importantes dificultades para que los operadores jurídicos puedan determinar cuál es el Derecho vigente aplicable al asunto concreto de que conocen. regulación del procedimiento de elaboración de normas con rango de Ley y reglamentos que establece el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno que prescribe en su apartado 3.b) que el centro directivo competente elaborará con carácter preceptivo una Memoria del Análisis de Impacto Normativo, que deberá contener, entre otros, el contenido y análisis jurídico, con referencia al Derecho nacional y de la Unión Europea, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.

Ciertamente, a diferencia de la regulación establecida por el artículo 53.5 de la Ley 6/2004 que prescribe que *en todo caso, los reglamentos regionales deberán ir acompañados de una disposición derogatoria en la que expresamente se hagan constar los preceptos reglamentarios derogados o modificados por la publicación del nuevo texto*, el artículo en relación con los proyectos de normas legales basta con incorporar al expediente una simple *relación* de tales disposiciones. Lo ideal es, sin embargo, que esa relación —puede que magra en el presente caso, pero sin duda existente— de disposiciones derogadas se incorpore

al texto propuesto a través de una disposición derogatoria, pues solo así se absolverá realmente la misión de auxiliar al aplicador, fortaleciendo la seguridad jurídica. En cambio, el texto propuesto contiene en su disposición derogatoria una redacción inconveniente por genérica: “Queda derogada la Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de los Policías Locales de lo Región de Murcia, así como *cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan o se opongan a lo establecido en la presente ley*”. A la vista de las anteriores consideraciones el Consejo Económico y Social considera conveniente que se subsane la inconcreción de la **Disposición derogatoria**.

C) Sobre la consideración de los planteamientos de las entidades de participación de los intereses concernidos y en el proceso de elaboración del Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia

A juicio del CESRM la flexibilidad del proceso participativo llevado a cabo en la elaboración del **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** merece una valoración positiva específica.

En efecto, como pone de relieve el extenso y complejo expediente administrativo remitido a este Organismo, el procedimiento de elaboración del texto del **Anteproyecto de**

Ley objeto del presente dictamen, más allá del necesario respeto a los trámites legalmente establecidos ya reseñado, se ha configurado materialmente como un proceso de diálogo, negociación y concertación. Desde este punto de vista debe ponerse de relieve que, además de las alegaciones y consideraciones formuladas mediante los oportunos documentos escritos, se han mantenido reuniones sucesivas con los sectores afectados por la nueva regulación, es decir, las organizaciones sindicales y asociaciones profesionales representativas de los Cuerpos de Policía Local, los Ayuntamientos y la Federación de Municipios de la Región de Murcia.

En este sentido cobra particular relevancia el hecho de que el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** incorpore el texto del sexto de los borradores que se han elaborado a lo largo de la tramitación y que el mismo, sin perjuicio del mantenimiento de algunas discrepancias de diferente calado, refleje un acuerdo básico de todos los sectores concernidos sobre la regulación contenida en la mayor parte de sus disposiciones.

Como se ha señalado, sin perjuicio del acuerdo básico alcanzado sobre el contenido del **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia**, tanto la plataforma sindical, integrada por los sindicatos UGT, CCOO, CSIF, USO, SPPLB y SIME, como la mayor

parte de los municipios que han realizado alegaciones en el procedimiento y también la Federación de Municipios de la Región de Murcia mantienen discrepancias sobre algunas disposiciones incorporadas mismo. Por otra parte debe también reseñarse que, si bien las citadas entidades coinciden en manifestar su desacuerdo respecto a la regulación establecida en dichas disposiciones, sin embargo difieren en las alternativas que proponen para su regulación.

En las alegaciones planteadas por las entidades referidas pueden identificarse dos grupos diferenciados. El primero engloba la mayoría de las discrepancias formuladas, cuya adecuada integración en el texto que definitivamente se apruebe no debiera, a juicio del CESRM, plantear especiales dificultades. Ya por referirse a observaciones que puede entenderse que han sido incorporados en el texto remitido a este Organismo, si bien con una formulación diferente de la propuesta, en su caso, por las entidades alegantes. Ya por versar sobre aspectos cuyo abordaje en el **Anteproyecto de Ley** se encuentra restringido por condicionantes estrictamente jurídicos, que limitan el margen para la adopción de decisiones basadas en criterios discrecionales, como se pone de relieve en los informes jurídicos obrantes en el expediente. En el apartado correspondiente del presente dictamen se incorporan observaciones específicas sobre las disposiciones en las que, a juicio del CESRM, no son

suficientemente tenidas en cuenta las limitaciones competenciales y técnicas derivadas de la aplicación de la normativa estatal en materia de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, función pública y bases del régimen local.

El segundo grupo está integrado por aquellos aspectos sobre los que las entidades señaladas presentan puntos de vista más divergentes así como unas posturas más firmes, lo que ha dificultado que se pudiera alcanzar el deseable consenso sobre la regulación. Estas diferencias tienen como característica común que su resolución afecta al régimen retributivo de los miembros de los cuerpos de policía local y, en consecuencia, puede conllevar un impacto en los presupuestos municipales. La determinación de las retribuciones a percibir por los miembros de los cuerpos de policía local que pasen a la situación de segunda actividad por cumplimiento de la edad estipulada constituye el supuesto en el que las divergencias entre las posiciones de las organizaciones sindicales y las de la Federación de Municipios son más relevantes, debido a que su repercusión en las finanzas municipales puede ser notablemente superior a las otras discrepancias puestas de manifiesto. Las otras discrepancias se refieren, por un lado, a la determinación del nivel 18 de complemento de destino como umbral mínimo para la categoría de Agente en todos los cuerpos de policía local de la Comunidad Autónoma que establece por el **artículo 50.4.a)** del

Anteproyecto de Ley. Debe reseñarse que esta disposición solo afecta a los cuerpos de policía local de cinco municipios de la Región, ya que en los restantes ya se contempla el nivel 18 de complemento para los agentes de los cuerpos de policía local, siendo su impacto presupuestario relativamente pequeño, aunque sin duda, supone un esfuerzo relevante para los presupuestos de los municipios afectados. El Consejo Económico y Social considera que en este supuesto concurren las mismas razones que han llevado a esta Institución a considerar que sería conveniente que la repercusión de la regulación del régimen retributivo de la situación de segunda actividad en los presupuestos municipales se incluyese de forma específica en los convenios suscritos por la Administración Regional con los municipios en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana de la Región de Murcia en los que se establecen ayudas para el mantenimiento y la dotación de recursos humanos de los cuerpos de policía local.

Finalmente, también han manifestado preocupación algunos ayuntamientos y la Federación de Municipios por el posible incremento retributivo que pudiera derivarse de la integración de las categorías de Cabo y Oficial en los grupos B y A1 respectivamente, operada por la **Disposición Transitoria Quinta**, como consecuencia de la adaptación de los cuerpos de policía local a la regulación que establece el **artículo 21.1** y a la equivalencia de categorías

prevista por la **Disposición Adicional Primera** del **Anteproyecto de Ley**. En este sentido debe tenerse en cuenta que la citada **Disposición Transitoria Quinta** prescribe expresamente en su **apartado 2** que *en ningún caso la integración podrá suponer un incremento del gasto público, ni la modificación de sus retribuciones totales anuales. A tal efecto se pasará a percibir el sueldo base correspondiente al nuevo grupo de clasificación profesional, y el exceso sobre el anterior se deducirá de las retribuciones complementarias, de forma que se perciban idénticas remuneraciones globales que en la situación anterior.*

Los trienios que se hubieren perfeccionado se valorarán conforme al grupo de clasificación profesional al que pertenecía el funcionario en el momento de su perfeccionamiento.

D) Sobre la regulación del régimen retributivo de la situación de segunda actividad

La configuración de un régimen específico para las retribuciones a percibir por los miembros de los cuerpos de policía local en la situación de segunda actividad tiene como finalidad garantizar que este cambio de situación administrativa no conlleve una disminución de las retribuciones que vinieran percibiendo con anterioridad o, en su caso, establecer limitaciones a la disminución que pudiera producirse como consecuencia de las características del puesto de trabajo asignado en la segunda actividad.

El establecimiento de este régimen específico encuentra su fundamentación, por un lado, en la necesidad de que las características específicas inherentes al desempeño de las funciones propias de los cuerpos de policía sean suficientemente reconocidas en el sistema retributivo. Y, por otro, en el establecimiento de especiales exigencias en las condiciones físicas y mentales necesarias para el adecuado ejercicio de dichas funciones y que, por tanto, los miembros de los cuerpos de policía deben mantener en el nivel requerido.

En opinión del Consejo Económico y Social, el régimen retributivo de los cuerpos de policía local debe, en primer lugar, ofrecer una respuesta para aquellos supuestos en los que los miembros de los cuerpos de policía local, como consecuencia de enfermedades, accidentes u otras causas, sufran una disminución en las condiciones físicas y mentales requeridas para la adecuada realización de su labor. En segundo lugar, la regulación en esta materia también debe tener en cuenta que la edad es un factor que repercute de forma natural en las condiciones físicas y mentales de los seres humanos, por lo que su impacto debe asimismo ser objeto de consideración específica en el régimen retributivo con el objetivo de garantizar que los miembros de los cuerpos de policía puedan realizar adecuadamente las funciones que tienen atribuidas. En tercer lugar, resulta igualmente necesario que las disposiciones en materia retributiva tomen

en consideración que la naturaleza de las tareas asignadas a los cuerpos de policía impone que su ejercicio se realice en unas condiciones de trabajo especialmente rigurosas y, en consecuencia, el normal desempeño del puesto de trabajo ocasiona también un relevante impacto sobre las condiciones físicas y mentales de los miembros de los cuerpos de policía.

En este sentido es conveniente reseñar que el Preámbulo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad señala que *complementariamente* a la fijación de la edad de jubilación forzosa del Cuerpo Nacional de Policía, *se adopta la previsión de desarrollar por Ley el pase a la segunda actividad, a las edades que exijan las funciones a desarrollar, teniendo en cuenta que las condiciones físicas son especialmente determinantes de la eficacia en el ejercicio de la profesión policial.*

Las anteriores consideraciones explican suficientemente la razón de que, tanto la derogada Ley 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales, como la vigente Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia, incorporen la regulación de la situación de segunda actividad de los miembros de los cuerpos de policía local y establezcan el régimen específico de sus retribuciones.

El artículo 19 de la derogada Ley 5/1988 regulaba la segunda actividad en los siguientes términos:

1. *Podrán pasar a situación de segunda actividad, conforme a las necesidades existentes en cada Corporación, los miembros de los Cuerpos de Policía Local que:*
 - a) *Hubieren sufrido una disminución de su capacidad para la adecuada prestación de sus funciones, previo dictamen del tribunal médico que exprese la disminución de su capacidad y su aptitud para otros determinados servicios.*
 - b) *Hubieren cumplido cincuenta y cinco años.*
2. *Quienes pasen a desempeñar otros servicios en situación de segunda actividad, mantendrán la retribución que les correspondiera como policías locales, en el momento de su pase a dicha actividad, en los términos que se establezca reglamentariamente.*

Por su parte, la vigente Ley de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia regula de forma más detallada la situación de segunda actividad. En efecto el artículo 34 de la Ley 4/1998 establece el siguiente régimen jurídico para la misma:

Cuando un miembro de los Cuerpos de Policía Local tenga disminuida su capacidad para la adecuada prestación de sus funciones, por enfermedad, embarazo o razón de edad, pasará a la situación de segunda actividad, conforme a los siguientes criterios:

1. *Por razón de edad; en ningún caso será ésta inferior a cincuenta y cinco años.*
 2. *Por enfermedad, deberá serlo mediante dictamen médico emitido por un Tribunal formado por tres Médicos, de los cuales uno será propuesto por el interesado, otro por el Servicio Murciano de Salud y el tercero por el respectivo Ayuntamiento, cuyo régimen será el mismo que el de los Tribunales de selección.*
 3. *Por embarazo, a petición de la interesada, acreditándose el estado de gestación mediante certificado médico oficial; o de oficio, previa acreditación de la imposibilidad o disminución sensible de la capacidad para prestar el servicio, en cuyo caso deberá acreditarse esta circunstancia a través del procedimiento establecido en el apartado anterior para la causa de enfermedad.*
 4. *Como norma general, las Policías locales desarrollarán la segunda actividad en el mismo Cuerpo al que pertenezcan, desempeñando otras funciones, de acuerdo con su categoría; si ello no fuese posible, por falta de puestos o por motivos de incapacidad, podrán pasar a prestar servicios complementarios adecuados a su categoría en otros puestos de trabajo de la misma corporación local.*
 5. *El paso a la segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones salvo las que se deriven del puesto de trabajo o destino específico que se viniera desempeñando, según los acuerdos de condiciones de trabajo.*
 6. *Se podrá decretar el reingreso a la primera actividad cuando se haya determinado el pase a la segunda actividad por causa de enfermedad o embarazo y el interesado se encuentre totalmente recuperado, previo dictamen del Tribunal médico, a petición del mismo o de la corporación.*
- Como puede observarse, tanto la regulación contenida en el artículo 19 de la derogada Ley 5/1988 como la establecida por el artículo 34 de la vigente Ley 4/1998 no contemplan diferencias entre las retribuciones a percibir en la situación de segunda actividad en función de la causa que origina el pase a la misma. Sin embargo ambas leyes difieren sobre el alcance de dichas retribuciones. Así, mientras que el artículo 19.2 de la derogada Ley 5/1988 prescribe que *quienes pasen a la situación de segunda actividad **mantendrán la retribución que les correspondiera como policías locales en el momento de su pase a dicha actividad***, el artículo 34 de la Ley 4/1998 dispone que *el pase a la segunda actividad **no supondrá disminución de las retribuciones salvo las que***

se deriven del puesto de trabajo o destino específico que se viniera desempeñando. Finalmente si bien tanto la normativa derogada como la vigente incorporan cláusulas de remisión para la concreción de las retribuciones a percibir en la situación de segunda actividad, la Ley 5/1988 se remite a *lo que se establezca reglamentariamente* mientras que la Ley vigente lo hace a *los acuerdos de condiciones de trabajo*.

En relación con esta última cuestión es conveniente poner de relieve que en algunos ayuntamientos de la Región se han suscrito acuerdos en los que se incorporan las demandas de las organizaciones sindicales de forma que el pase a la situación de segunda actividad de los miembros de los cuerpos de policía local de estos ayuntamientos no supone una disminución de las retribuciones que venían percibiendo con anterioridad a dicho pase.

Las diferencias más relevantes de la regulación de la situación de segunda actividad incorporadas por el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** respecto a la normativa vigente se refieren a los aspectos siguientes. En primer lugar, la supresión de la consideración del embarazo como causa para el pase a la situación de segunda actividad. Conforme reseña la Exposición de Motivos del **Anteproyecto de Ley** *obedece este cambio a la consideración*

de que, si es posible, al amparo de la normativa sobre prevención de riesgos laborales e igualdad de la mujer, que ésta desempeñe, en periodo de embarazo y lactancia, un puesto adaptado, no parece necesario abordar para estos casos la regulación de una situación administrativa singular. Este cambio merece una valoración positiva expresa por parte de este Organismo.

En segundo lugar, no se alude a la enfermedad como causa de pase a la situación de segunda actividad sino, como también pone de relieve la **Exposición de Motivos**, *a la causa más genérica de “disminución de las aptitudes psicofísicas”, que puede derivar de una enfermedad o de otros procesos patológicos.* Con base en las consideraciones sobre las razones que fundamentan el establecimiento del régimen específico de la situación de segunda actividad, el Consejo Económico y Social también quiere realizar una expresa valoración positiva sobre esta modificación.

En tercer lugar, a diferencia de lo establecido tanto en la Ley vigente como en la derogada, el **Anteproyecto de Ley** incorpora un régimen retributivo específico para la segunda actividad motivada por accidente laboral o enfermedad profesional diferenciado del que establece para el pase que tenga su origen en el cumplimiento de la edad estipulada. En efecto el **artículo 62** regula ambos supuestos en los siguientes términos:

1. *El pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones básicos ni complementarias, salvo aquellas que se encuentren vinculados al puesto de trabajo o destino concreto que se viniera desempeñando.*
2. *En caso de que el pase o lo situación de segunda actividad sea motivado por accidente laboral o enfermedad profesional, el funcionario percibirá el cien por cien de las retribuciones que venía percibiendo en el momento de producirse el hecho causante del referido pase.*

En relación con esta modificación debe reseñarse que a lo largo del proceso participativo llevado a cabo en el marco de la tramitación del expediente para la elaboración del **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** no se han planteado por discrepancias sobre las retribuciones a percibir por los miembros de los cuerpos de policía local que pasen a la *situación de segunda actividad motivada por accidente o enfermedad profesional*, incorporada en el **artículo 62.2**, cuya redacción ha permanecido inalterada desde el primer borrador.

Sin embargo, la regulación de las retribuciones a percibir por los miembros de los cuerpos de policía locales en la situación de segunda actividad por cumplimiento de la edad estipulada ha sido objeto de controversia

durante todo el proceso de tramitación del **Anteproyecto de Ley**, como ponen de relieve las sucesivas y relevantes variaciones de su regulación en los diferentes borradores realizados en el largo proceso de elaboración del mismo. A continuación se transcribe la regulación contenida en el precepto correspondiente en cada uno de los cinco borradores previos a la regulación contenida en el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** objeto de presente dictamen.

Primer borrador

Artículo 66. Retribuciones.

1. El pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones básicas y complementarias, salvo las que se deriven del puesto de trabajo o destino específico que se viniera desempeñando.

Segundo borrador

Artículo 66. Retribuciones.

1. El pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones básicos y complementarias, salvo las que se deriven del puesto de trabajo específico que se viniera desempeñando.

Tercer borrador

Artículo 61. Retribuciones.

1. El pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de

las retribuciones básicas y complementarias, referidas estas últimas solo al complemento de destino y específico, correspondientes al puesto que el funcionario hubiera estado ocupando durante más tiempo en los cinco años anteriores.

Cuarto borrador

Artículo 62. Retribuciones.

1. El pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones básicas y complementarias, referidas estas últimas solo al complemento de destino y específico, correspondientes al puesto que el funcionario estuviera ocupando en el momento inmediatamente anterior al pase.

Quinto borrador

Artículo 62. Retribuciones.

1. El pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones que venía percibiendo el funcionario en el momento anterior al pase.

Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia (sexto borrador)

Artículo 62. Retribuciones.

1. El pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones básicas ni complementarias, salvo aquellas que se encuentren vinculados al puesto de trabajo o destino concreto que se viniera desempeñando.

Como puede observarse la regulación establecida en los dos prime-

ros borradores elaborados coincide sustancialmente con la normativa vigente, si bien en ambos borradores se suprime la referencia a los *acuerdos de condiciones de trabajo* contenida en la Ley vigente. El Consejo Económico y Social considera conveniente reseñar que la supresión de la referencia a los acuerdos de las condiciones de trabajo podría llevar a la consideración de que la misma supone la exclusión de la capacidad negociadora sobre esta materia en el ámbito de la administración local. Esta consideración cobra mayor relevancia si se tiene en cuenta que el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** tampoco incluye la referencia a los referidos acuerdos.

Por otra parte, debe ponerse de relieve la gran relevancia que tienen las variaciones operadas en la regulación contenida en los borradores tercero y cuarto, respecto a la redacción de esta disposición en los dos anteriores borradores y, consiguientemente en la regulación contenida en el **Anteproyecto de Ley**.

En efecto, el tercer borrador especifica que las *retribuciones complementarias* de los miembros de los cuerpos de policía local que no pueden sufrir disminución en la situación de segunda actividad se circunscriben exclusivamente al **complemento de destino y específico, correspondientes al puesto que el funcionario hubiera estado ocupando durante más tiempo en los cinco años anteriores.**

El cuarto borrador mantiene la regulación introducida en el borrador precedente, y determina que la garantía de no disminución de las retribuciones complementarias quedará limitada a las referidas al complemento de destino y específico exclusivamente. Sin embargo, a diferencia de lo previsto en el anterior, en este cuarto borrador la referencia para la determinación de la cuantía de las retribuciones complementarias está constituida por **las correspondientes al puesto que el funcionario estuviera ocupando en el momento inmediatamente anterior al pase.**

El quinto borrador, el último de los elaborados con carácter previo al **Anteproyecto de Ley** determina que *el pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones que venía percibiendo el funcionario en el momento anterior al pase.* Debe reseñarse que la relevante inflexión respecto a la regulación prevista por los anteriores borradores se lleva a cabo en aplicación del acuerdo alcanzado con las organizaciones sindicales integradas en la Plataforma Sindical.

Por último, como se ha señalado, la redacción del **Anteproyecto de Ley** remitido a este Organismo, correspondiente al sexto borrador, coincide sustancialmente con la prevista en los dos primeros borradores elaborados. En efecto, solo son dos las diferencias de redacción entre los dos primeros borradores y el

Anteproyecto de Ley. La primera de ellas consiste en la sustitución de la conjunción copulativa **y**, utilizada por el artículo 66 de los dos primeros borradores como elemento de enlace entre la referencia a las retribuciones fijas y la relativa a las retribuciones complementarias, por la conjunción **ni**, también copulativa, en el **artículo 62 del Anteproyecto de Ley.** A juicio de esta Institución, no parece que esta variación tenga relevancia regulatoria, más allá de la mayor o menor adecuación de una u otra partícula a las reglas de la ortodoxia gramatical.

La segunda diferencia se refiere, por una parte a la sustitución de la referencia a las retribuciones **que se deriven**, utilizada en el artículo 66 de los dos primeros borradores, por la expresión **que se encuentren vinculadas** en el **Anteproyecto de Ley.** Y, por otra, al cambio del adjetivo **específico**, que caracteriza al **puesto de trabajo o destino** en el primer borrador, y solo al **puesto de trabajo** en el segundo, por el adjetivo **concreto** en el **Anteproyecto de Ley.** También parece que estos cambios en la redacción del precepto persiguen un mejor ajuste de la redacción del precepto, sin que impliquen necesariamente una modulación en cuanto al alcance y contenido de esta disposición.

En cualquier caso, en opinión del CESRM sería aconsejable que la memoria que acompaña al **Anteproyecto de Ley** incorporase una referencia a las razones que han conducido a

la introducción de los cambios expuestos. Esta observación se realiza atendiendo a la relevancia de las discrepancias existentes en esta materia y a la firmeza en la defensa de sus respectivas posiciones que han puesto de manifiesto las representaciones de las organizaciones sindicales y de los municipios, pero también considerando razones de seguridad jurídica.

A juicio del Consejo Económico y Social la resolución de la controversia sobre el alcance de las retribuciones a percibir en la situación de segunda actividad por cumplimiento de la edad estipulada debe ponderar adecuadamente los fundamentos expuestos por las entidades alegantes así como la naturaleza de los mismos. En este sentido, debe ponerse de relieve, como se ha señalado anteriormente, el acuerdo de todos los agentes afectados sobre el hecho de que la edad es un factor que repercute de forma natural en las condiciones físicas y mentales de los seres humanos, por lo que su impacto debe ser tenido en consideración de forma especialmente relevante en orden a garantizar que los miembros de los cuerpos de policía puedan realizar adecuadamente las funciones que tienen atribuidas. Igualmente resulta necesario que tome en consideración que la naturaleza de las tareas propias de los cuerpos de policía determina que su ejercicio se realice en unas condiciones de trabajo especialmente rigurosas y, en consecuencia, ocasiona también un relevante impacto sobre

las condiciones físicas y mentales de sus miembros. A la vista de las anteriores consideraciones debe concluirse que la diferencia de las posturas mantenidas por la representación de las organizaciones sindicales y de los ayuntamientos radica no en la necesidad del establecimiento de una garantía retributiva al pasar a esta situación sino en la cuantía de la misma.

Con independencia de las reservas manifestadas por la representación de los municipios sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer el régimen retributivo de los funcionarios de los cuerpos de policía locales en la situación de segunda actividad en los términos del **Anteproyecto de Ley**, sobre las cuales los informes jurídicos obrantes en el expediente se han pronunciado de forma favorable a la existencia de capacidad de la Comunidad Autónoma para su regulación, puede reseñarse que la oposición de la representación de los municipios para asumir las demandas de las organizaciones sindicales se fundamenta principalmente en las dificultades, cuando no en la imposibilidad, que tendrían los ayuntamientos para asumir los costes del mantenimiento de la totalidad de las retribuciones de los miembros de los cuerpos de policía local que pasen a la situación de segunda actividad.

En este sentido es conveniente recordar que, como expresamente ponen de relieve las alegaciones de la representación de los municipios así

como de forma directa por algunos ayuntamientos, el envejecimiento de las plantillas como consecuencia de las muy estrictas restricciones establecidas por la legislación estatal para la reposición de recursos humanos, lleva aparejado que en un reducido período de tiempo un número relevante de miembros de los cuerpos de policía local pasarán a la situación de segunda actividad.

Asimismo, también debe tenerse en cuenta que la misma situación de restricción presupuestaria que ha conducido al envejecimiento de las plantillas actuales, también ha requerido un esfuerzo adicional por parte de los miembros de la policía local. El esfuerzo adicional realizado por los cuerpos de policía local como consecuencia de las limitaciones a la reposición de efectivos, unido al incremento de sus tareas como consecuencia de los cambios sociales y demográficos, constituye un argumento adicional para la defensa de la postura de las organizaciones sindicales.

En este sentido el Consejo Económico y Social considera que no puede dejar de tenerse en cuenta la naturaleza crónica de la insuficiencia de los recursos de los que disponen los municipios para ofrecer, en su condición de administración más cercana, una respuesta adecuada a las necesidades de la ciudadanía se ha visto agravada de manera muy relevante por la magnitud del impacto de la crisis económica y las necesidades

surgidas como consecuencia de la misma, tales como el incremento de la pobreza tradicional y la aparición de nuevas formas de manifestación, como la energética. A ello debe sumarse también la ampliación, así como la intensificación de las necesidades de actuación, en los ámbitos que requieren la intervención de los cuerpos de policía local. Desde este punto de vista pueden reseñarse, a título meramente ejemplificativo, las actuaciones prevención y de intervención relacionadas con las situaciones de violencia de género y proximidad, el acoso en sus diferentes manifestaciones, sobre todo en el ámbito escolar, la creciente participación de menores en juegos de azar, los riesgos asociados al uso de Internet o, por último, la generalización de las actividades de concurrencia masiva, tanto de carácter lúdico y recreativo como las de naturaleza reivindicativa.

De igual modo debe también ponerse de manifiesto el impacto que tendría una disminución de las retribuciones en los últimos años de vida laboral sobre la cuantía de la pensión jubilación que se percibirá. La equidad de esta disminución resulta especialmente dudosa, a juicio del CESRM, en aquellos supuestos en la misma es consecuencia de la aplicación de un régimen que determina objetivamente que el cumplimiento de una determinada edad supone que en las personas afectadas no concurren de forma suficiente las facultades necesarias para el adecuado

desempeño de todas las tareas que han desarrollado durante la mayor parte de la vida laboral.

Ciertamente también debe tenerse en cuenta que, con carácter general, en el sistema de empleo público la percepción de las denominadas retribuciones complementarias viene condicionada a su concurrencia en el puesto de trabajo que se desempeña. Pero también es cierto que en otros ámbitos del empleo público se han establecido regímenes específicos tendentes a evitar el impacto negativo en las retribuciones de algunos colectivos en aquellos supuestos en los que el cumplimiento de una edad determinada lleva aparejado el surgimiento de un derecho a la exención de algunas de las tareas propias de la función desempeñada, cuya realización se considera excesiva a partir de determinada edad por su nivel de exigencia, dificultad u otras causas.

En este sentido, el Preámbulo del Real Decreto 89/2001, de 2 de febrero, por el que se regula la asignación de puestos de trabajo a determinados funcionarios del Cuerpo Especial y del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias por razones de edad, señala que *el modelo penitenciario español requiere una vigilancia activa del personal para la consecución de una convivencia ordenada y pacífica en los establecimientos penitenciarios que permita alcanzar el ambiente adecuado para el éxito del tratamiento y la retención y custodia de los reclusos.*

Las funciones atribuidas al personal de vigilancia del Cuerpo Especial y del Cuerpo de Ayudantes de Instituciones Penitenciarias conllevan contacto directo con la población reclusa y la realización de un régimen horario que abarca las veinticuatro horas del día en diferentes turnos y requieren unas condiciones psicofísicas que pueden ir disminuyendo con la edad.

La prestación del servicio público penitenciario, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, así como el aprovechamiento de la experiencia y capacidad de estos funcionarios del área de vigilancia, hacen necesaria la regulación y adecuación de este personal, a partir de una determinada edad, a unos puestos de trabajo más acordes a su nivel de capacidad y conocimientos.

El artículo 4 de este Real Decreto regula las retribuciones a percibir en el supuesto de cambio de puesto de trabajo por razón de edad en los siguientes términos:

1. *A los funcionarios que, de conformidad con lo establecido en este Real Decreto, se les asigne otro puesto de trabajo percibirán las retribuciones correspondientes a éste y tendrán derecho a percibir en el puesto asignado, y hasta que cumplan los sesenta y cinco años de edad, un complemento personal por el importe necesario para garantizar la percepción de unas retribuciones totales equivalentes, excluido el complemento de productividad,*

a las correspondientes al puesto desempeñado con anterioridad en el momento de cese en el mismo.

- 2. El complemento personal reseñado en el apartado anterior sólo será absorbible con ocasión de cambio de puesto de trabajo.*

Su cuantía experimentará en cada ejercicio presupuestario, en lo que se refiere a su forma y proporción, las mismas modificaciones que la Ley de Presupuestos Generales del Estado establezca para los complementos de destino y específico.

- 3. Los funcionarios que pasen a desempeñar un nuevo puesto de trabajo en aplicación de lo establecido en este Real Decreto percibirán, en su caso, el complemento de productividad que corresponda mientras que estén desempeñando dicho puesto.*

A título de ejemplo también puede citarse el régimen de exención de guardias para los facultativos de más de cincuenta y cinco años, establecido en el Acuerdo publicado en la Resolución de 8 de agosto de 1997, de la Dirección General de Trabajo, en vigor en la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

A juicio del Consejo Económico y Social las relevantes analogías existentes entre la naturaleza de las funciones atribuidas a los cuerpos de policía local y las correspondientes

los funcionarios del área de vigilancia del servicio público penitenciario permiten parafrasear en el presente dictamen las consideraciones contenidas en el Preámbulo del citado Real Decreto 89/2001, para referirlas a los miembros de los cuerpos de policía y, en consecuencia, poner de relieve que *la prestación del servicio público de policía local, con criterios de calidad, eficacia y eficiencia, así como el aprovechamiento de la experiencia y capacidad de estos funcionarios de la policía local, hacen necesaria la regulación y adecuación de este personal, a partir de una determinada edad, a unos puestos de trabajo más acordes a su nivel de capacidad y conocimientos.*

Con base en las consideraciones expuestas, en opinión del Consejo Económico y Social la resolución de las discrepancias existentes sobre la regulación de la situación de segunda actividad debería necesariamente tener en cuenta que el establecimiento de esta singular situación administrativa tiene su fundamento en la consideración de que la adecuada realización de las funciones propias de la policía local, y por tanto la garantía de los derechos de la ciudadanía, requiere que quienes las lleven a cabo se encuentren en las mejores condiciones físicas y mentales.

Desde este punto de vista resulta oportuno poner de relieve que, de forma análoga a la derogada Ley 5/1988, cuyo artículo 19 contenía toda la regulación sobre la situación

de segunda actividad, la vigente Ley 4/1998 dedica también un único precepto a esta situación, el artículo 34. La regulación contenida en el artículo 34 se circunscribe a la enumeración de los supuestos que determinan el pase a esta situación (disminución de la capacidad para la adecuada prestación de sus funciones, enfermedad, embarazo o por razón de edad); a la determinación de los requisitos específicos para cada uno de los supuestos; la especificación de las funciones a desempeñar por los miembros de los cuerpos de policía cuando pasen a esta situación; las retribuciones y, por último, el procedimiento a seguir para el reingreso a la primera actividad en el caso de que el pase a la segunda actividad se haya determinado por causa de enfermedad o embarazo.

Sin embargo, a diferencia de la normativa vigente, en los artículos 55 a 63 del **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** se establece el régimen jurídico de la segunda actividad de forma mucho más pormenorizada. Con relación a las observaciones realizadas por este Organismo en los párrafos precedentes adquiere un especial sentido que entre las innovaciones que introduce la regulación del **Anteproyecto de Ley** se encuentre la mención expresa de la finalidad perseguida mediante a regulación de la segunda actividad y la consideración de la misma como una modalidad de servicio activo. En efecto, el artículo 56.1 dispone que *la segunda actividad es una modalidad de la situa-*

*ción administrativa de servicio activo de los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local, que **tiene por objeto garantizar una adecuada aptitud psicofísica de los mismos mientras permanezcan en servicio activo**, asegurando la eficacia del mismo.*

Por otra parte, el CESRM considera conveniente recordar que en los acuerdos sobre condiciones de trabajo suscritos por algunos Ayuntamientos de nuestra Región con las organizaciones sindicales correspondientes, con base en la habilitación establecida en la normativa vigente, se ha reconocido a los miembros de los cuerpos de policía el derecho a que el pase a la situación de segunda actividad no suponga disminución de las retribuciones que venían percibiendo. En consecuencia, esta diferencia entre municipios en las condiciones retributivas de la situación de segunda actividad puede acarrear, como efecto indirecto, que en aquellos municipios en los que el pase a la situación de segunda actividad conlleve una disminución de retribuciones los miembros de sus cuerpos de policía opten por mantenerse en la situación de primera actividad para evitar la que sus retribuciones disminuyan y, con ello, el impacto asociado a dicha reducción en la cuantía de la pensión de jubilación. Si este fenómeno se produjese se asistiría a un envejecimiento de las plantillas de los cuerpos de policía local en estos municipios. Por el contrario, en aquellos ayuntamientos

que hayan garantizado el mantenimiento de las retribuciones al pasar a la situación de segunda actividad, las plantillas no se verán afectadas por este problema, procediéndose a una adecuada renovación de efectivos en las mismas. Como consecuencia de estos procesos podría resultar que los habitantes de dichos municipios tendrán un mejor servicio público de policía local prestado en mejores condiciones, dando lugar así a una situación de desigualdad intermunicipal que no debiera producirse respecto a un servicio público esencial como es la seguridad ciudadana.

En este sentido es conveniente reseñar que las leyes aprobadas más recientemente por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias de coordinación de las policías locales acogen también los planteamientos expuestos y establecen con carácter general que el pase a la situación de segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones que los miembros de los cuerpos de policía local venían percibiendo con anterioridad.

Así, el artículo 90 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana dispone que *el pase a la situación de segunda actividad no supondrá variación de las retribuciones básicas. Respecto de las complementarias, se percibirán en su totalidad las correspondientes al puesto de personal funcionario de Policía Local*

del que proceda cuando se ocupe un puesto de segunda actividad con destino, asegurándose un mínimo del 80 por 100 de aquéllas cuando lo sea sin destino.

Por su parte, el artículo 43 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura regula las retribuciones en la situación de segunda actividad en los siguientes términos:

- 1. El personal funcionario de las Policías Locales de Extremadura en la situación de segunda actividad percibirá la totalidad de las retribuciones que viniera devengando antes de su declaración de segunda actividad, siempre y cuando ocupen destino.*
- 2. Los ayuntamientos determinarán el porcentaje de las retribuciones complementarias, que en todo caso no podrán ser inferiores al 80%, tras negociación con los interlocutores sociales y tras el informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, en el caso de no ocupar voluntariamente destino en los puestos ofrecidos por el respectivo ayuntamiento.*
- 3. Cualquier variación de las retribuciones indicadas asignadas al personal en situación de servicio activo operativo originará en las correspondientes al personal en situación de segunda actividad de la misma antigüedad y categoría las variaciones pertinentes*

para que en todo momento representen las cuantías señaladas en los apartados anteriores.

4. *El personal funcionario de las Policías Locales de Extremadura que haya pasado a la situación de segunda actividad a causa de una enfermedad o accidente profesional producidos en acto de servicio o como consecuencia del mismo, percibirá en su totalidad las retribuciones que viniera devengando antes de su declaración de segunda actividad.*
5. *El personal funcionario de las Policías Locales de Extremadura que, en situación de segunda actividad, realice funciones policiales por razones excepcionales de seguridad ciudadana u orden público, o por causa de catástrofes, conforme a lo previsto en el artículo 38.7, percibirá, por día de servicio prestado, en lugar de las retribuciones propias de su situación, una trigésima parte de las retribuciones mensuales correspondientes al puesto de trabajo efectivamente desempeñado si esta fuera mayor que las retribuciones propias de su situación.*

En este mismo sentido, el artículo 44 de la Ley extremeña prescribe, en relación con los trienios y derechos pasivos en la situación de segunda actividad, que *el tiempo transcurrido en la situación de segunda*

actividad será computable a efectos de perfeccionamiento de trienios y de derechos pasivos.

Asimismo, el artículo 55.4 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, tras la modificación llevada a cabo por la Ley 11/2017, de 20 de diciembre, prescribe que **los funcionarios y las funcionarias declarados en segunda actividad con destino** *quedan, hasta que lleguen a la edad de jubilación, a disposición del alcalde o de la alcaldesa como regla general, excepto en el caso de que exista algún impedimento debido a la insuficiencia de las aptitudes psicofísicas, para llevar cubrir las necesidades del servicio de vigilancia que se requiera en los edificios oficiales de los ayuntamientos con la finalidad de limitar su gasto. Asimismo, quedarán también a disposición del alcalde o de la alcaldesa para llevar a cabo las funciones policiales que se les puedan encomendar cuando lo requieran razones extraordinarias del servicio y mientras persistan estas razones. En ambos casos han de percibir las retribuciones correspondientes al personal en servicio activo.*

El artículo 60 de esta misma Ley establece el régimen retributivo en los diferentes supuestos de segunda actividad en los siguientes términos:

1. *En caso de que se pase a la situación de segunda actividad sin destino se percibirán el cien por cien de las retribuciones básicas y el porcentaje de las*

retribuciones complementarias que se señala a continuación:

60 años hasta 61 años menos un día: 65%.

61 años hasta 62 años menos un día: 72%.

62 años hasta 63 años menos un día: 79%.

63 años hasta 64 años menos un día: 86%.

64 años hasta 65 años menos un día: 93%.

- 2. En caso de que se pase a la situación de segunda actividad sin destino por causa de enfermedad profesional o accidente de trabajo se percibirá el cien por cien de las retribuciones complementarias.*
- 3. En caso de que se pase a la situación de segunda actividad por petición de la persona interesada, en el supuesto que prevé el artículo 58 anterior, se percibirá el cien por cien de las retribuciones básicas y el 60% de las retribuciones complementarias.*
- 4. El personal funcionario afectado por el hecho de pasar a la segunda actividad con destino ha de percibir las retribuciones propias del puesto de trabajo efectivamente desarrollado, y se le han de garantizar en todo caso las correspondientes a su último puesto de trabajo, incluidas las actualizaciones.*

- 5. En caso de que pase a la situación de segunda actividad sin destino, por insuficiencia de las aptitudes psicofísicas, se percibirá el cien por cien de las retribuciones básicas y el 65% de las complementarias, a menos que sea por causa de enfermedad profesional o accidente de trabajo; en este último caso se percibirá el cien por cien de las retribuciones complementarias.*

Con base en las observaciones expuestas el Consejo Económico y Social considera que existen razones fundamentadas que aconsejan que el pase a la situación de segunda actividad no debiera conllevar una disminución de las retribuciones que los miembros de los cuerpos de policía local percibirán cuando se produzca este cambio en su situación administrativa.

Asimismo a juicio del Consejo Económico y Social no puede dejar de tenerse en cuenta la naturaleza crónica de la insuficiencia de los recursos de los que disponen los municipios para ofrecer, en su condición de administración más cercana, una respuesta adecuada a las necesidades de la ciudadanía se ha visto agravada de manera muy relevante por la magnitud del impacto de la crisis económica y las necesidades surgidas como consecuencia de la misma, tales como el incremento de la pobreza tradicional y la aparición de nuevas formas de manifestación, como la energética. A lo que debe sumarse también la ampliación, así como la

intensificación de las necesidades de actuación, en los ámbitos que requieren la intervención de los cuerpos de policía local. Por ello esta Institución considera que los municipios no están en condiciones de asumir los costes asociados al mantenimiento de las retribuciones de los miembros de los cuerpos de policía local. Esta observación cobra especial relevancia en el contexto actual en el que, como consecuencia de las citadas restricciones presupuestarias y su impacto en forma de envejecimiento de las plantillas de dichos cuerpos hace que en los próximos años una parte significativa de sus miembros vayan a pasar a la situación de segunda actividad.

Considerando las legítimas razones que sostienen las demandas de las organizaciones sindicales así como la regulación que sobre las retribuciones a percibir en la situación de segunda establecida en las más recientes leyes sobre coordinación de policía locales aprobadas por las comunidades autónomas, a juicio del Consejo Económico y Social el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** debería garantizar que los miembros de los cuerpos de policía local percibirán *la totalidad de las retribuciones que vinieran devengando en el puesto de trabajo que desempeñaban antes de su pase a la situación de segunda actividad*

Asimismo, el Consejo Económico y Social considera que las limitaciones derivadas de la extremadamente difícil

situación de las finanzas locales expuesta por la Federación de Municipios impiden que la mayoría de los municipios puedan afrontar el incremento presupuestario derivado del nuevo régimen retributivo para la situación de segunda actividad. Por ello en opinión del CESRM debería ser la Administración Regional la encargada de asumir los costes derivados de la nueva regulación, dotando en consecuencia a los municipios de los recursos necesarios para su financiación.

En relación con esta observación el Consejo Económico y Social quiere señalar en la Región de Murcia la garantía de la seguridad ciudadana corre a cargo de modo exclusivo en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y en los cuerpos de policía local de nuestros municipios, al carecer nuestra Comunidad Autónoma de competencias en la materia y, por tanto, de un cuerpo de policía autonómica. Asimismo, debe recordarse que los presupuestos generales de la Comunidad Autónoma incorporan los recursos correspondientes a las subvenciones finalistas establecidas en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana para atender las necesidades de dotación de recursos humanos y materiales de los cuerpos de policía local. La distribución de estos recursos se realiza mediante los convenios suscritos entre la Comunidad Autónoma y los municipios en los que se determinan los objetivos a cumplir en cada municipio, así como la cuantía que se asigna a tal fin.

En este sentido el Plan de Seguridad Ciudadana expresamente pone de relieve que *en virtud de la Ley 2/1986, en unos casos, y por propia iniciativa en otros, los Cuerpos de Policía Local han ido aumentando sus tareas en esta materia hasta el extremo de convertirse en la indiscutible Policía de Proximidad en los Municipios y núcleos urbanos donde sus plantillas en franco ascenso lo permiten.*

La Policía Nacional y la Guardia Civil están definiendo sus líneas estratégicas en el campo de las funciones de Policía de Proximidad sobre la base de aprovechar la inestimable labor desarrollada por los Cuerpos de Policía Local.

La cada vez más necesaria dedicación de este colectivo a realizar labores de prevención de la delincuencia ante la precaria situación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado en la Región, hace que se resientan los servicios dirigidos al cumplimiento de aquellas competencias que en exclusividad les corresponde.

Las disponibilidades presupuestarias de los Ayuntamientos no permiten el crecimiento en medios personales, técnicos y materiales de los distintos cuerpos de Policía Local en la medida que las exigencias ciudadanas aconsejan, máxime teniendo en cuenta que lo que se trata es de dar un servicio del que se carece de competencia exclusiva en el ámbito local.

El Gobierno Regional consciente de la gravedad del problema y de que la seguridad de los ciudadanos es un

valor excesivamente trascendente como para alegar falta de competencia en su resolución, ha decidido comprometerse con los murcianos a incrementar su seguridad mediante la puesta en marcha del proyecto que con el nombre de Plan de Seguridad Ciudadana de la Región de Murcia (...)

Esta Institución considera que la situación financiera de los Ayuntamientos, las especiales características de las funciones asumidas por los Cuerpos de Policía Local y las restantes observaciones sobre esta cuestión incorporadas en el presente dictamen fundamentan de forma suficiente la extensión del compromiso de la Comunidad Autónoma con la labor de los cuerpos de policía local manifestado en el Plan de Seguridad Ciudadana y la inclusión en el mismo de recursos destinados a la financiación del incremento del gasto de los municipios como consecuencia de la implantación del régimen retributivo de la situación de segunda actividad en los términos expuestos, es decir, sin que el pase a dicha situación por cumplimiento de la edad estipulada suponga disminución de la cuantía total de las retribuciones a percibir respecto a las que los miembros de los cuerpos de policía local vinieran percibiendo en el puesto desempeñado en la situación de primera actividad.

Por último, esta Institución quiere poner de relieve que en el año 2020 finaliza la vigencia de los convenios

suscritos entre la Comunidad Autónoma y los municipios de la Región en aplicación del Plan de Seguridad Ciudadana concluye. En opinión del Consejo Económico y Social que el apoyo financiero a los municipios establecido en el Plan de Seguridad Ciudadana, incluyendo la extensión del mismo a la financiación del sobre-coste asociado a la implantación del régimen retributivo de la situación de segunda actividad para los miembros de los cuerpos de policía local, debería ampliarse hasta tanto no se supriman las limitaciones financieras que la legislación estatal ha impuesto a los ayuntamientos.

Sin perjuicio de las anteriores consideraciones en opinión del Consejo Económico y Social la regulación de la situación de segunda actividad en el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** debería complementarse con la incorporación de disposiciones necesarias para dar respuesta a dos aspectos específicos relativos a las retribuciones a percibir por los miembros de los cuerpos de policía local en la situación de segunda actividad por razón de edad.

El primer aspecto se refiere a las retribuciones a percibir por los miembros de los cuerpos de policía local en la situación de segunda actividad *sin destino*.

En este sentido es conveniente reseñar que el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales**

de la Región de Murcia regula el régimen jurídico de la situación de segunda actividad en el **Capítulo II**, titulado **Situaciones Administrativas del Título IV**, rubricado **Régimen Estatutario**, estableciendo una regulación general de esta situación y disposiciones específicas sobre determinados aspectos, en función de la causa que da origen a la misma. Así, los **artículos 55, 56, 57, 60 y 62** incorporan el régimen general de la situación de segunda actividad. Estos preceptos contienen la regulación sobre los puestos en los que se desempeñará la segunda actividad, la remisión a los Ayuntamientos de la determinación del procedimiento para realizar el pase a esta situación y las retribuciones a percibir en esta situación. Por su parte el **artículo 58** contiene la regulación específica de la segunda actividad por razón de edad, y los **artículos 59 y 61** regulan la segunda actividad por disminución de las aptitudes psicofísicas.

Respecto a la situación de segunda actividad por razón de edad el **artículo 58.2** determina que *transcurrido un año de permanencia en el servicio activa, a contar desde la fecha en que se solicitó el pase por razón de edad, sin que hubiere sido asignado al funcionario un puesto de segunda actividad, éste pasará a la situación de segunda actividad sin destino, y permanecerá en dicho situación hasta que le sea asignado un puesto de segunda actividad.*

En relación a la situación de segunda actividad por disminución de las aptitudes psicofísicas el **artículo 59.5** prescribe igualmente que *transcurrido un año de permanencia en el servicio activa, a contar desde la fecha en que se solicitó el pase **por disminución de aptitudes**, sin que hubiere sido asignado al funcionario un puesto de segunda actividad, éste pasará a la situación de segunda actividad sin destino, y permanecerá en dicho situación hasta que le sea asignado un puesto de segunda actividad.*

Por su parte, el **artículo 62** contiene un único régimen retributivo para la situación de segunda actividad, y, en consecuencia, no establece una regulación específica de las retribuciones a percibir en el caso de que los miembros de los cuerpos de policía local se encuentren en la *situación de segunda actividad sin destino.*

En opinión de esta Institución, el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** debería contemplar un régimen retributivo específico en el supuesto de la *situación de segunda actividad sin destino*, de forma análoga a las leyes citadas de aquellas comunidades autónomas que reconocen a los miembros de los cuerpos de policía local el derecho a la percepción íntegra de las retribuciones correspondientes al puesto desempeñado con anterioridad al pase a la situación de segunda actividad.

En este sentido, el artículo 43.4 de la Ley 7/2017, de 1 de agosto, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura establece que *los ayuntamientos determinarán el porcentaje de las retribuciones complementarias, **que en todo caso no podrán ser inferiores al 80%**, tras negociación con los interlocutores sociales y tras el informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, en el caso de no ocupar voluntariamente destino en los puestos ofrecidos por el respectivo ayuntamiento.*

Igualmente el artículo 90 de la Ley 17/2017, de 13 de diciembre, de la Generalitat, de coordinación de policías locales de la Comunitat Valenciana dispone que *el pase a la situación de segunda actividad no supondrá variación de las retribuciones básicas. Respecto de las complementarias, se percibirán en su totalidad las correspondientes al puesto de personal funcionario de Policía Local del que proceda cuando se ocupe un puesto de segunda actividad con destino, **asegurándose un mínimo del 80 por 100 de aquéllas cuando lo sea sin destino.***

Por su parte, el artículo 60.1 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears configura un sistema diferente a las dos leyes autonómicas citadas, determinando que *en caso de que se pase a la situación de segunda actividad sin destino se percibirán el cien por cien de las retribuciones bási-*

cas y el porcentaje de las retribuciones complementarias que se señala a continuación:

*60 años hasta 61 años
menos un día: 65%.*

*61 años hasta 62 años
menos un día: 72%.*

*62 años hasta 63 años
menos un día: 79%.*

*63 años hasta 64 años
menos un día: 86%.*

*64 años hasta 65 años
menos un día: 93%.*

El Consejo Económico y Social considera, con base en las observaciones expuestas y a la vista de la normativa autonómica transcrita, que el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** debería regular de forma específica las *retribuciones a percibir por los miembros de los cuerpos de policía local en la situación de segunda actividad sin destino*. A juicio de este Organismo, dicha regulación debería garantizar la percepción en dicha situación de la totalidad de las retribuciones básicas y, como mínimo, el 80% de las retribuciones complementarias correspondientes al puesto de personal funcionario de Policía Local del que proceda, sin perjuicio de que mediante la negociación colectiva se pueda acordar el establecimiento de un porcentaje superior.

En segundo lugar, atendiendo a la supresión de la exigencia de una edad máxima para el ingreso en el cuerpo

de policía local, esta Institución considera que por razones de equidad sería aconsejable que la garantía de la percepción de la totalidad de las retribuciones básicas y complementarias en la situación de segunda actividad debería llevar aparejada la exigencia de acreditar la prestación de un número mínimo de 20 años en situación de servicio activo en el cuerpo de policía local, de los cuales los últimos 5 años debería estar prestando servicios. La determinación de las retribuciones a percibir en la situación de segunda actividad por razón de edad en estos supuestos podría, en opinión del CESRM, remitirse a la negociación colectiva.

E) Sobre el alcance de las competencias de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en materia de coordinación de las policías locales y la legislación estatal de aplicación

El artículo 148.1.22ª de la Constitución establece *la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica* como competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas. La formulación constitucional plantea una relevante problemática jurídica para la delimitación de las competencias de las comunidades autónomas en este ámbito que se pone de relieve en la ambigüedad del desarrollo de esta materia en las distintas leyes autonómicas.

En efecto, la calificación de la coordinación como **facultad**, implícita en la redacción del artículo 148.1.22ª, parece llevar al entendimiento de la coordinación como una función propiamente administrativa y de índole preponderantemente operativa, más que al ejercicio de una potestad legislativa en sentido estricto. Sin embargo, la referencia expresa a *las demás facultades en relación con las policías locales* permitiría encajar en la delimitación del precepto constitucional casi cualquier modalidad autonómica de intervención sobre las policías locales. La imprecisión de la fórmula utilizada por la norma fundamental para atribuir a las comunidades autónomas las competencias exclusivas en esta materia ha conducido a que prevalezcan en la normativa autonómica sobre coordinación de las policías locales las disposiciones de naturaleza propiamente legislativa.

En cualquier caso, la Constitución también prescribe que la coordinación autonómica de las policías locales se realice *en los términos que establezca una ley orgánica*. En cumplimiento de este imperativo, el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, delimita el ámbito que corresponde a las Comunidades Autónomas en el ejercicio de la función de coordinación de las policías locales en los términos que se transcriben a continuación.

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 de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

- a) *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.*
- b) *Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.*
- c) *Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.*
- d) *Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.*

Además de la regulación sobre las fuerzas y cuerpos de seguridad establecida en la normativa estatal, también el necesario respeto a la

autonomía local y, especialmente, al ámbito de las competencias legalmente atribuidas a los municipios constituye un factor condicionante de la función de coordinación de las policías locales que corresponde a las administraciones autonómicas. Con relación a esta problemática el Tribunal Constitucional, con ocasión del examen de la competencia estatal análoga sobre coordinación general de la sanidad en la sentencia 32/1983, de 28 de abril, ha señalado que *la competencia de coordinación general presupone lógicamente que hay algo que debe ser coordinado, esto es, presupone la existencia de competencias de las Comunidades en materia de sanidad, competencias que el Estado, al coordinarlas, debe obviamente respetar, pues nunca ni la fijación de bases ni la coordinación general deben llegar a tal grado de desarrollo que dejen vacías de contenido las correspondientes competencias de las Comunidades.*

Asimismo, se plantean interrogantes respecto a la *naturaleza* de los aspectos sobre los que las comunidades autónomas pueden ejercer la competencia de coordinación de las policías locales. En este sentido, una duda latente en la configuración de esta competencia desde los albores del vigente régimen constitucional fue la de si la coordinación había de versar únicamente sobre procedimientos, cuestiones técnicas, organizativas, etc. O si, por el contrario, las comunidades autónomas podían establecer una regulación material

que afectase al núcleo de la seguridad pública como actividad, bien directamente en la ley, bien habilitando a un órgano autonómico específico para el establecimiento de criterios materiales.

Con respecto a esta cuestión, en la citada sentencia el Tribunal Constitucional también especificó que *la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades sanitarias estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema sanitario.*

Por otra parte, resulta evidente que para que una determinada Comunidad Autónoma ejerza, de cualquier modo, la competencia en materia de seguridad pública, dicha competencia debe haber sido asumida expresamente en su respectivo Estatuto de Autonomía. En este sentido, el artículo 1.2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad determina de manera taxativa que *las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley.* En consecuencia.

El Estatuto de Autonomía de la Región de Murcia no atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en

materia de seguridad pública. En consecuencia, conforme a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y a la doctrina del Tribunal Constitucional, a nuestra Comunidad Autónoma tampoco puede corresponderle la instrucción, regulación o puesta en marcha de mecanismo alguno que incida sustancialmente sobre la competencia de seguridad pública.

En este sentido, el **artículo 4** del **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** enumera expresamente las funciones mediante las que *la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, dentro del respeto a la autonomía municipal reconocida por la Constitución, y a las competencias estatales en materia de seguridad, coordinará la actuación de las policías locales.*

Con base en las observaciones expuestas el Consejo Económico y Social considera conveniente reseñar que el ejercicio de las funciones relacionadas en el **artículo 4** no debe suponer una intromisión de la Comunidad Autónoma en la plena autonomía sobre la seguridad pública que, en el marco del ordenamiento jurídico del Estado, corresponde a los municipios. Esta consideración resulta especialmente relevante en relación con las funciones enunciadas, en los términos que se transcriben a continuación, por los apartados **a**, **k**, **m** y **p** del citado precepto.

a) *Establecer las normas-marco o criterios generales sobre estructura, organización y funciona-*

miento de los Cuerpos de Policía Local, a los que deberán ajustarse los reglamentos que aprueben las respectivas Corporaciones Locales para la regulación de sus Policías Locales.

- k) *Homogeneizar métodos y protocolos de actuación de los Cuerpos de Policía Local de lo Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.*
- m) *Colaborar con los municipios que lo soliciten en lo implantación de planes municipales de seguridad.*
- p) *La investigación y el estudio en materias relacionadas con lo policía local y la seguridad ciudadana.*

Asimismo, por su confluencia con la materia *seguridad pública*, existen razones para que se planteen dudas sobre la pertinencia del régimen introducido en los **artículos 15 a 17**, en los que se establecen, respectivamente, los principios básicos de actuación, la finalidad y las funciones de los Cuerpos de Policía Local. Esta Institución considera que las razones para plantear dudas sobre la regulación contenida en los preceptos citados se han visto reforzadas a partir de la sustitución, por obra de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de la referencia a las competencias municipales sobre *seguridad en lugares públicos* así como sobre *protección civil, prevención y extinción de incendios* establecidas en los apartados a) y c)

del artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, por la atribución a los municipios, en el apartado f) del mismo artículo, de la competencia sobre *Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios*. En opinión del CESRM, este cambio legal supone un reforzamiento del poder municipal en la materia, desde el punto de vista personal, material, funcional u operativo.

El **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** regula los convenios intermunicipales para la prestación del servicio de policía local en los **apartados 4 y 5 del artículo 14**, y el artículo **26.6**

En su **apartado 4** el artículo **14** establece que *en los supuestos en que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia, no dispusieren separadamente de los recursos necesarios para la prestación eficaz y sostenimiento de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en la ley, de acuerdo a lo establecido en la legislación orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad*.

La asociación para prestar los servicios de policía local a que se refiere el apartado anterior requerirá la suscripción del oportuno convenio de colaboración entre los municipios interesados, el cual deberá ser previamente autorizado en la forma establecida en las disposiciones vigentes.

El **artículo 14** dispone en el **apartado 5** que *a los efectos previstos en los apartados anteriores, podrá instarse la colaboración de la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales, a la que, en todo caso, se dará cuenta de las autorizaciones, convenios o acuerdos adoptados por los Ayuntamientos, en el plazo máximo de 10 días desde la adopción o suscripción de los mismos*.

Por su parte, el artículo **26.6** determina que *excepcionalmente, se autorizará lo creación del Cuerpo con un número menor a cuatro efectivos, única y exclusivamente si la misma tiene por objeto poder asociarse con otros municipios para colaborar en la prestación del servicio de policía local, debiendo el Ayuntamiento, en estos casos, suscribir el oportuno acuerdo de colaboración en el plazo máximo de 1 año desde lo obtención de lo autorización, en caso contrario, deberá completar la plantilla de tres Agentes y un Subinspector*.

Como puede observarse, de los preceptos transcritos se desprende la necesidad de autorización para poder desarrollar esa prestación conjunta, no quedando claramente determinada la autoridad a la que compete expedir la misma.

En este sentido debe recordarse que la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad establece que *en los supuestos en los que 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 esta Ley.

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 y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía.

En relación con esta regulación debe recordarse que, en la sentencia 172/2013, de 10 de octubre, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja, que incorporaba una regulación análoga a la prevista **Anteproyecto de Ley**, a la vista de que, conforme a la regulación establecida por la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, esta competencia autorizadora queda reservada a las Comunidades Autónomas que tengan competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público, lo que no era el caso de La Rioja, ni lo es hoy de la Región de Murcia.

En cualquier caso, debe subrayarse que la vaga referencia a que la autorización será evacuada *en la forma*

establecida en las disposiciones vigentes contenida en el **párrafo segundo del artículo 14.4**, sin referencia concreta al órgano que debe realizarla, introduce incerteza sobre la voluntad del texto, partiendo de que, en el caso de la Región de Murcia, esa competencia es claramente estatal.

Efectivamente, si el objetivo de la regulación establecida por el **Anteproyecto de Ley** en esta materia fuera refrendar lo establecido en la normativa estatal, y se reconociera expresamente que el otorgamiento de la autorización corresponde a la Administración General del Estado, tampoco parece que sería constitucionalmente admisible. En este sentido, a pesar de referirse al País Vasco, Comunidad Autónoma con competencias suficientes en esta materia, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de una norma en la que, además de atribuirse la competencia autorizadora, la Comunidad Autónoma establecía condiciones para el acceso a la misma (población de los municipios, etc.), lo que ya resultaba, de nuevo, una función exclusivamente estatal (STC 86/2014, de 29 de mayo). Si, en cambio, la finalidad de la regulación del Anteproyecto de Ley es la de atribuir a la Administración de la Comunidad Autónoma la competencia para expedir la autorización, entonces la disposición es inconstitucional.

Con base en las observaciones expuestas el Consejo Económico y

Social considera que la regulación sobre los convenios intermunicipales para la prestación del servicio de policía local debiera suprimirse del **Anteproyecto de Ley**.

Asimismo, el Consejo Económico y Social considera que una razón análoga a la expuesta en relación a la autorización de los convenios intermunicipales para la prestación del servicio de policía local, esto es, la afectación a la materia *seguridad pública*, aconseja que se reflexione sobre la eventual inconsistencia del régimen de autorización para la creación de policías locales diseñado en el **artículo 12.3, 4 y 5**, en relación con el **artículo 26.5** del **Anteproyecto de Ley** objeto del presente dictamen. Y ello toda vez que, a juicio de esta Institución, cualquier intervención habilitante sobre los municipios en esta materia, conduce inevitablemente al ejercicio de una competencia (protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público), de la que no dispone a día de hoy la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

F) Sobre la incorporación de disposiciones de la legislación estatal en la normativa autonómica.

El Consejo Económico y Social es consciente de la necesidad de una buena técnica normativa y de una elemental economía reguladora, ambas esenciales en ordenamientos dotados de hiperinflación normativa. Pero también lo es de que resulta imposible erradicar cualquier atisbo

de redundancia normativa, aunque solo sea por una cuestión de seguridad jurídica o, incluso, de auxilio al operador jurídico.

Sin perjuicio de ello, resulta necesario reseñar que la doctrina del Tribunal Constitucional establece que *la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia*.

En consecuencia el Consejo Económico y Social considera que, en aplicación de esta doctrina constitucional, se deberían suprimir del **Anteproyecto de Ley** aquellos preceptos que incorporan el contenido de la regulación establecida en la normativa estatal en aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma carece de competencias normativas.

En este supuesto se encuentra el **artículo 49** que determina que *la jubilación de los miembros de los Cuerpos de Policía Local de los municipios de lo Región se producirá al cumplir el funcionario lo edad que se determine en la legislación vigente que resulte de aplicación*. En efecto, la legislación relativa a la jubilación y, en general, al régimen de la Seguridad Social de los empleados públicos, es una competencia exclusiva del Estado conforme a lo establecido en el artículo 149.1.17ª y 18ª de la Constitución.

Igualmente sucede con el **artículo 54**, relativo a la interdicción del derecho de huelga, que estipula que *los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la legislación orgánica sobre fuerzas y cuerpos de seguridad, no podrán ejercer, en ningún caso, el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas de éste ni concertadas a fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios.*

Y, por último, debe citarse el **apartado 2 del artículo 75** que determina que *el Consejo de Gobierno aprobará el Reglamento a que deberá ajustarse el procedimiento discipli-*

nario, que se regirá por los principios de legalidad, impulso de oficio, imparcialidad, agilidad, eficacia, publicidad, contradicción, irretroactividad, tipicidad, responsabilidad, proporcionalidad y concurrencia de sanciones y que comprenderá esencialmente los derechos a la presunción de inocencia, información, defensa y audiencia. En definitiva, este precepto enumera todos los principios básicos para el ejercicio de la potestad sancionadora, que incluye la potestad disciplinaria, recogidos hoy en el Capítulo III del Título Preliminar de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

IV. CONCLUSIONES

1. El Consejo Económico y Social de la Región de Murcia valora positivamente el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** porque su elaboración supone una iniciativa adecuada a la necesidad de adaptar la regulación contenida en la Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de los Policías Locales de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia en diferentes ámbitos, reseñados expresamente en su Exposición de Motivos.

En primer lugar, a las relevantes modificaciones introducidas con posterioridad a la aprobación de la Ley 4/1998 en legislación estatal reguladora de las fuerzas y cuerpos de

seguridad así como en la normativa básica en materia de función pública y régimen local.

En segundo lugar, los cambios sociales acaecidos durante los casi dieciocho años de vigencia de la Ley 4/1998 aconsejan el establecimiento de una regulación más detallada sobre algunos aspectos, con el objetivo de facilitar la adaptación de las policías locales a un entorno social más complejo y en continua transformación.

Por último, también requieren una adecuada consideración normativa por parte del legislador autonómico las necesidades y demandas planteadas los Ayuntamientos de la

Región, el propio colectivo policial y la ciudadanía.

2. El Consejo Económico y Social considera que la entidad y variedad de los cambios necesarios para articular la adaptación de la normativa vigente sobre coordinación de las policías locales de la Comunidad Autónoma en los aspectos señalados desaconseja que su incardinación en la regulación se lleve cabo mediante una reforma de la Ley 4/1998. En consecuencia el CESRM, atendiendo a razones de seguridad jurídica, claridad y accesibilidad de la regulación, quiere también valorar positivamente de forma expresa que la actualización de la normativa sobre coordinación de las policías locales se aborde mediante la elaboración de un nuevo texto normativo, completo y sistemáticamente coherente.

3. A juicio del CESRM la flexibilidad del proceso participativo llevado a cabo en la elaboración del **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** merece una valoración positiva específica.

En efecto, como pone de relieve el extenso y complejo expediente administrativo remitido a este Organismo, el procedimiento de elaboración del texto del **Anteproyecto de Ley** objeto del presente dictamen, más allá del necesario respeto a los trámites legalmente establecidos ya reseñado, se ha configurado materialmente como un proceso de diálogo,

negociación y concertación. Desde este punto de vista debe ponerse de relieve que, además de las alegaciones y consideraciones formuladas mediante los oportunos documentos escritos, se han mantenido reuniones sucesivas con los sectores afectados por la nueva regulación, es decir, las organizaciones sindicales y asociaciones profesionales representativas de los Cuerpos de Policía Local, los Ayuntamientos y la Federación de Municipios de la Región de Murcia.

4. El establecimiento de un régimen retributivo específico para la situación de segunda actividad de los miembros de los cuerpos de policía local encuentra su fundamentación, por un lado, en la necesidad de que las características específicas inherentes al desempeño de las funciones propias de los cuerpos de policía sean suficientemente reconocidas en el sistema retributivo. Y, por otro, en el establecimiento de especiales exigencias en las condiciones físicas y mentales necesarias para el adecuado ejercicio de dichas funciones y que, por tanto, los miembros de los cuerpos de policía deben mantener en el nivel requerido.

Sin embargo, la determinación de las retribuciones a percibir por los miembros de los cuerpos de policía locales en la situación de segunda actividad por cumplimiento de la edad estipulada ha sido objeto de controversia durante todo el proceso de tramitación del **Anteproyecto**

de Ley, como ponen de relieve las sucesivas y relevantes variaciones de su regulación en los diferentes borradores realizados en el largo proceso de elaboración del mismo.

Con independencia de las reservas manifestadas por la representación de los municipios sobre la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer el régimen retributivo de los funcionarios de los cuerpos de policía locales en la situación de segunda actividad en los términos del **Anteproyecto de Ley**, sobre las cuales los informes jurídicos obrantes en el expediente se han pronunciado de forma favorable a la existencia de capacidad de la Comunidad Autónoma para su regulación, puede reseñarse que la oposición de la representación de los municipios para asumir las demandas de las organizaciones sindicales se fundamenta principalmente en las dificultades, cuando no en la imposibilidad, que tendrían los ayuntamientos para asumir los costes del mantenimiento de la totalidad de las retribuciones de los miembros de los cuerpos de policía local que pasen a la situación de segunda actividad.

Considerando las legítimas razones que sostienen las demandas de las organizaciones sindicales así como la regulación que sobre las retribuciones a percibir en la situación de segunda establecida en las más recientes leyes sobre coordinación de policía locales aprobadas por las comunidades autónomas, a juicio del

Consejo Económico y Social el **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** debería garantizar que los miembros de los cuerpos de policía local percibirán *la totalidad de las retribuciones que vinieran devengando en el puesto de trabajo que desempeñaban antes de su pase a la situación de segunda actividad*

Asimismo, el Consejo Económico y Social considera que las limitaciones derivadas de la extremadamente difícil situación de las finanzas locales expuesta por la Federación de Municipios impiden que la mayoría de los municipios puedan afrontar el incremento presupuestario derivado del nuevo régimen retributivo para la situación de segunda actividad. Por ello en opinión del CESRM debería ser la Administración Regional la encargada de asumir los costes derivados de la nueva regulación, dotando en consecuencia a los municipios de los recursos necesarios para su financiación.

En relación con esta observación el Consejo Económico y Social quiere señalar que, al carecer nuestra Comunidad Autónoma de competencias en la materia y, por tanto, de un cuerpo de policía autonómica, la garantía de la seguridad ciudadana en la Región de Murcia recae de modo exclusivo en las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y en los cuerpos de policía local de nuestros municipios. Asimismo, debe recordarse que los presupuestos generales de la Comunidad

Autónoma incorporan los recursos correspondientes a las subvenciones finalistas establecidas en el marco del Plan de Seguridad Ciudadana para atender las necesidades de dotación de recursos humanos y materiales de los cuerpos de policía local. La distribución de estos recursos se realiza mediante los convenios suscritos entre la Comunidad Autónoma y los municipios en los que se determinan los objetivos a cumplir en cada municipio, así como la cuantía que se asigna a tal fin.

Esta Institución considera que la situación financiera de los Ayuntamientos, las especiales características de las funciones asumidas por los Cuerpos de Policía Local y las restantes observaciones sobre esta cuestión incorporadas en el presente dictamen fundamentan de forma suficiente la extensión del compromiso de la Comunidad Autónoma con la labor de los cuerpos de policía local manifestado en el Plan de Seguridad Ciudadana y la inclusión en el mismo de recursos destinados a la financiación del incremento del gasto de los municipios como consecuencia de la implantación del régimen retributivo de la situación de segunda actividad en los términos expuestos, es decir, sin que el pase a dicha situación por cumplimiento de la edad estipulada suponga disminución de la cuantía total de las retribuciones a percibir respecto a las que los miembros de los cuerpos de policía local vinieran percibiendo en el puesto desem-

peñado en la situación de primera actividad.

5. En el año 2020 finaliza la vigencia de los convenios suscritos entre la Comunidad Autónoma y los municipios de la Región en aplicación del Plan de Seguridad Ciudadana concluye. En opinión del Consejo Económico y Social, el apoyo financiero a los municipios establecido en el Plan de Seguridad Ciudadana, incluyendo la extensión del mismo a la financiación del sobrecosto asociado a la implantación del régimen retributivo de la situación de segunda actividad para los miembros de los cuerpos de policía local, debería ampliarse hasta tanto no se supriman las limitaciones financieras que la legislación estatal ha impuesto a los ayuntamientos.

6. Con base en las observaciones expuestas en el cuerpo del presente dictamen el Consejo Económico y Social considera conveniente reseñar que el ejercicio de las funciones relacionadas en el **artículo 4 del Anteproyecto de Ley** no debe suponer una intromisión de la Comunidad Autónoma en la plena autonomía sobre la seguridad pública que, en el marco del ordenamiento jurídico del Estado, corresponde a los municipios.

Asimismo, por su confluencia con la materia *seguridad pública*, existen razones para que se planteen dudas sobre la pertinencia del régimen introducido en los **artículos 15 a 17**, en los que se establecen, respectivamente, los principios básicos de

actuación, la finalidad y las funciones de los Cuerpos de Policía Local. Esta Institución considera que las razones para plantear dudas sobre la regulación contenida en los preceptos citados se han visto reforzadas a partir de la sustitución, por obra de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local, de la referencia a las competencias municipales sobre *seguridad en lugares públicos* así como sobre *protección civil, prevención y extinción de incendios* establecidas en los apartados a) y c) del artículo 25.2 de la Ley 7/1985 de la Ley reguladora de las Bases del Régimen Local, por la atribución a los municipios, en el apartado f) del mismo artículo, de la competencia sobre *Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios*. En opinión del CESRM, este cambio legal supone un reforzamiento del poder municipal en la materia, desde el punto de vista personal, material, funcional u operativo.

7. El **Anteproyecto de Ley de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia** regula los convenios intermunicipales para la prestación conjunta del servicio de policía local en los **apartados 4 y 5** del artículo **14**, y el artículo **26.6**. De estos preceptos se desprende la necesidad de autorización para poder desarrollar esa prestación conjunta, no quedando claramente determinada la autoridad a la que compete expedir la misma.

En relación con esta regulación debe recordarse que, en la sentencia 172/2013, de 10 de octubre, el Tribunal Constitucional declaró inconstitucional el artículo 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja, que incorporaba una regulación análoga a la prevista **Anteproyecto de Ley**, a la vista de que, conforme a la regulación establecida por la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, esta competencia autorizadora queda reservada a las Comunidades Autónomas que tengan competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público, lo que no era el caso de La Rioja, ni lo es hoy de la Región de Murcia.

En cualquier caso, debe subrayarse que la vaga referencia a que la autorización será evacuada *en la forma establecida en las disposiciones vigentes* contenida en el **párrafo segundo del artículo 14.4**, sin referencia concreta al órgano que debe realizarla, introduce incerteza sobre la voluntad del texto, partiendo de que, en el caso de la Región de Murcia, esa competencia es claramente estatal.

Efectivamente, si el objetivo de la regulación establecida por el **Anteproyecto de Ley** en esta materia fuera refrendar lo establecido en la normativa estatal, y se reconociera expresamente que el otorgamiento de la autorización corresponde a la

Administración General del Estado, tampoco parece que sería constitucionalmente admisible. En este sentido, a pesar de referirse al País Vasco, Comunidad Autónoma con competencias suficientes en esta materia, el Tribunal Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de una norma en la que, además de atribuirse la competencia autorizadora, la Comunidad Autónoma establecía condiciones para el acceso a la misma (población de los municipios, etc.), lo que ya resultaba, de nuevo, una función exclusivamente estatal (STC 86/2014, de 29 de mayo). Si, en cambio, la finalidad de la regulación del Anteproyecto de Ley es la de atribuir a la Administración de la Comunidad Autónoma la competencia para expedir la autorización, entonces la disposición es inconstitucional.

Con base en las observaciones expuestas el Consejo Económico y Social considera que la regulación sobre los convenios intermunicipales para la prestación del servicio de policía local debiera suprimirse del **Anteproyecto de Ley**.

8. El CESRM considera que una razón análoga a la expuesta en relación a la autorización de los convenios intermunicipales para la prestación del servicio de policía local, esto es, la afectación a la materia *seguridad pública*, aconseja que se reflexione sobre la eventual inconsistencia del régimen de autorización para la creación de policías locales diseñado en el

artículo 12.3, 4 y 5, en relación con el **artículo 26.5** del **Anteproyecto de Ley** objeto del presente dictamen. Y ello toda vez que, a juicio de esta Institución, cualquier intervención habilitante sobre los municipios en esta materia, conduce inevitablemente al ejercicio de una competencia (protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público), de la que no dispone a día de hoy la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

9. Esta Institución es consciente de la necesidad de una buena técnica normativa y de una elemental economía reguladora, ambas esenciales en ordenamientos dotados de hiperinflación normativa. Pero también lo es de que resulta imposible erradicar cualquier atisbo de redundancia normativa, aunque solo sea por una cuestión de seguridad jurídica o, incluso, de auxilio al operador jurídico.

Sin perjuicio de ello, resulta necesario reseñar que la doctrina del Tribunal Constitucional establece que *la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia*.

En consecuencia el Consejo Económico y Social considera que, en aplicación de esta doctrina constitucional, se deberían suprimir del **Ante-**

proyecto de Ley aquellos preceptos, reseñados en el cuerpo del presente dictamen, que incorporan el contenido de la regulación establecida

en la normativa estatal en aquellas materias sobre las que la Comunidad Autónoma carece de competencias normativas.

Murcia, a 5 de marzo de 2018

Vº Bº

El Presidente del Consejo Económico y Social

José Luján Alcaraz

El Secretario General del Consejo Económico y Social.

José Daniel Martín González

Dictámenes 2018

1.

DICTAMEN SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY
DE COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES
DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA DE LA REGIÓN
DE MURCIA

Composición: Compobell, S.L.

ISSN: 1135-3430

Depósito Legal: MU 673-2010

