

Expte.

DI-770/2011-4

DEPARTAMENTO DE PRESIDENCIA  
DIPUTACIÓN GENERAL DE ARAGÓN  
Edificio Pignatelli. María Agustín, 36  
50071 Zaragoza

Zaragoza, a 7 de junio de 2012

### I.- Antecedentes

**Primero.-** En su día tuvo entrada en nuestra Institución un escrito de queja que quedó registrado con el número de referencia arriba expresado.

En dicho escrito se hacía referencia a la normativa reguladora de la policía local en la Comunidad Autónoma de Aragón. Indicaba el ciudadano que la vigente ley de coordinación de policías locales de Aragón fue aprobada en 1987; por lo que, tras 24 años de su entrada en vigor, consideraba que la evolución de los diferentes cuerpos de policía local exigía su actualización. Por ello, solicitaba que el Justicia de Aragón se dirigiese a la entidad pertinente para plantear la elaboración de una nueva norma.

**Segundo.-** Examinado el escrito de queja se resolvió admitirlo a trámite y dirigirse al departamento de Política Territorial y Justicia del Gobierno de Aragón con la finalidad de recabar la información precisa sobre las cuestiones planteadas en el mismo.

**Tercero.-** En su día se recibió contestación de la Administración en la que, literalmente, se indicaba lo siguiente:

*“En esta cuestión hay que comenzar diciendo que cualquier regulación sobre este tema debe ser especialmente respetuosa con la autonomía municipal, reconocida y consagrada tanto por el artículo 137 de la Constitución Española de 1978, como por el artículo 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, y aunque es la Comunidad Autónoma la que tiene capacidad para legislar sobre esta materia y no los municipios, aquella debe respetar la autonomía de éstos y tenerlos en consideración, máxime si se unen los principios de autonomía y de gestión de los intereses propios.*

*La Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, establece en su artículo 1 que el objeto de la misma es establecer los criterios básicos para la coordinación de las policías locales de Aragón. En desarrollo de dicha Ley se dictó el Decreto 222/1991, de 17 de diciembre, de la Diputación general de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento marco de organización de las Policías Locales de Aragón, que son las dos normas básicas que hoy en día rigen la materia a nivel autonómico.*

*En la actualidad no existe, en tramitación o elaboración, norma alguna al respecto, si bien es cierto que hay un compromiso del Consejero de Política Territorial e Interior en sacar adelante una nueva Ley que regule esta materia y en tal sentido se están llevando a cabo estudios y contactos en diferentes ámbitos sobre esta materia.”*

## **II.- Consideraciones jurídicas**

**Primera.-** Debemos partir de la Constitución Española de 1978, que en el

apartado 22 del artículo 148.1 atribuye a las Comunidades Autónomas la competencia para la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, *“en los términos que establezca una Ley de Policías Locales”*.

A nivel estatal, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, por la que se regulan las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Policías de las Comunidades Autónomas y las Policías Locales, se refiere en el artículo 51 a los cuerpos de policía local, señalando que podrán ser creados por los municipios de acuerdo con lo previsto en dicha Ley, en la Ley reguladora de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica. El artículo 52 define a los Cuerpos de Policía Local como *“Institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título I y por la Sección 4ª del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos”*. A continuación, el artículo 53 detalla las funciones de los Cuerpos de Policía Local, y por último en el artículo 54 se refiere a la Junta Local de Seguridad, órgano de creación potestativa que se podrá establecer en los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio con el objeto de *“establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial”*.

En cualquier caso, el artículo 39 de la LO 2/1986 atribuye a las Comunidades Autónomas la función de *“coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad”*. Ello mediante el desarrollo de una serie de competencias:

“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.”*

*Por último, la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de Bases de Régimen Local, se refiere a la policía local en la Disposición Adicional Décima, indicando que “se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”.*

**Segunda.-** En el ámbito autonómico, el Estatuto de Autonomía de Aragón, cuya Reforma fue aprobada por Ley Orgánica 5/2007, de 20 abril, incluye en el apartado 58 del artículo 71, entre las competencias exclusivas de la

Comunidad Autónoma, la de *“seguridad privada, que comprende el establecimiento de los requisitos que deben reunir las personas físicas y jurídicas que adopten medidas de seguridad; la autorización, inspección y sanción de las empresas de seguridad que tengan su domicilio o ámbito de actuación en la Comunidad Autónoma; la formación del personal que realiza funciones de seguridad e investigación privada, así como la coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía autonómica y las policías locales de Aragón.”*

A su vez, el artículo 76 señala que *“la Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente. La Comunidad Autónoma determinará las funciones de la Policía autonómica de Aragón en su ley de creación en el marco de la legislación del Estado. Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas. Se creará, en su caso, una Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordinará las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado.”*

La Ley 7/1999, de 9 de abril, de Administración Local de la Comunidad Autónoma de Aragón, atribuye a las entidades locales competencias en materia de prestación de servicios básicos y elementales que afecten directa y exclusivamente al núcleo de población diferenciado, entre los que se incluye la policía urbana y rural; y prevé que la estructura de los cuerpos de policía local se determinará reglamentariamente, pudiéndose establecer una escala de grupo B de titulación.

En desarrollo de las competencias autonómicas para la coordinación de los cuerpos de policía local se aprobó la Ley 7/1987, de 15 de abril, de

Policías Locales. Dicha norma consta de ocho artículos, en los que se regulan, entre otros aspectos, los siguientes:

.- El uniforme: se fija que los miembros de los cuerpos de policía local vestirán uniforme con el escudo de Aragón en todos los actos de servicio, salvo los supuestos excepcionales previstos en la ley, portarán un documento específico de acreditación personal, una placa policial y un número de identificación, que serán utilizados con tal finalidad.

.- Las convocatorias de las entidades locales para ingreso en los cuerpos de policía local, que deberán sujetarse a las bases mínimas que se establezcan reglamentariamente por la Administración autonómica.

.- La creación de la Comisión de coordinación de las policías locales de Aragón, como órgano consultivo en esta materia.

.- Las funciones que implica la coordinación de la actuación de las policías locales de Aragón y que comprenderán, entre otros aspectos, la promoción de la homogeneización de los distintos cuerpos en materia de medios técnicos, distintivos externos y retribuciones; la fijación de criterios de selección y formación a los que deberán ajustarse las convocatorias de acceso a los diferentes cuerpos; la promoción de la mejora de la formación profesional de los cuerpos de policía local, a través de la Escuela de policías locales de Aragón, que se creará mediante Decreto de la Diputación General; o el establecimiento de condiciones para la promoción y movilidad de los miembros de las policías locales.

**Tercera.-** Señala la Administración en su escrito de contestación a nuestra solicitud de información que en esta cuestión cualquier regulación debe ser especialmente respetuosa con la autonomía municipal, consagrada tanto por el artículo 137 de la Constitución Española de 1978, como por el artículo 82 del Estatuto de Autonomía de Aragón de 2007, y que la Comunidad Autónoma debe respetar la autonomía de los municipios y tenerlos en consideración, *“máxime si se unen los principios de autonomía y de gestión de los intereses propios”*. Coincidimos con dicha apreciación, y entendemos que, en efecto, es necesario adoptar las garantías necesarias para salvaguardar el respeto al principio de autonomía local.

No obstante, como hemos señalado en los fundamentos anteriores la normativa aplicable reconoce a la Comunidad Autónoma la competencia para la coordinación de las policías locales de los municipios aragoneses. Teniendo en cuenta la función a desarrollar por dichos cuerpos, -garantizar la seguridad ciudadana en su ámbito territorial-, y la multiplicidad de intereses y principios afectados, entendemos oportuno que se apruebe un marco normativo actualizado y acorde a la evolución de las instancias afectadas, que permita tal coordinación y garantice el respeto a los principios informadores en los términos señalados.

**Cuarta.-** A la hora de analizar la cuestión planteada por el ciudadano en su escrito de queja, procede que examinemos desde el punto de vista del derecho comparado las diferentes normas aprobadas por otras Comunidades Autónomas en desarrollo de sus competencias en materia de coordinación de los cuerpos de Policía Local.

De más recientes a menos, la Comunidad Autónoma de la Rioja aprobó la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales. Entre otros aspectos a destacar, dicha ley establece en los artículos 7 y 9

mecanismos para homogeneizar los uniformes, identificación y medios técnicos de los cuerpos de policía de los diferentes municipios. Establece en el artículo 19 un concepto de coordinación, indicando que se entiende por la misma *“el conjunto de técnicas y medidas que posibiliten la unificación de los criterios de organización y actuación, la formación y perfeccionamiento uniforme del personal y la homogeneización de los recursos técnicos y materiales a su disposición, así como el establecimiento de información recíproca, asesoramiento y colaboración. Dichas técnicas y medidas irán dirigidas a obtener el funcionamiento homogéneo e integrado de los Cuerpos de Policía Local de La Rioja, en orden a alcanzar una acción conjunta y eficaz en el sistema de seguridad pública”*. El artículo 50 fija los requisitos generales para el ingreso en los Cuerpos de Policía Local de La Rioja y como Auxiliares de Policía, estableciendo un límite máximo de edad de 36 años, para cuya aplicación se descontará el tiempo de servicios prestados en el mismo o en otros Cuerpos de Policía Local de La Rioja o como Auxiliares de Policía, siempre que no se superen los 40 años de edad. Por último, en los artículos 52 y 53 se regula de manera bastante prolija la movilidad de los miembros de los Cuerpos de Policía Local, de manera que se les permita ocupar plazas vacantes de su misma categoría en otros Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma.

La Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de Policías de Navarra, establece igualmente diversos instrumentos de coordinación. En el artículo 21 establece la posibilidad de celebración de procedimientos de selección comunes, a solicitud de las entidades locales, para el ingreso como agente municipal de la policía local o para la contratación de auxiliares de la Policía Local. En su artículo 24 regula los uniformes, distintivos, armas y credenciales, previendo el dictado de disposiciones generales por el Gobierno de Navarra, previo informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales. Por último, se regulan determinados aspectos básicos para la celebración de pruebas selectivas, que comprenderán necesariamente la

realización de un curso de formación impartido por la Escuela de Seguridad de Navarra.

La Ley 4/2007, de 20 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Galicia, establece instrumentos similares a las anteriores para la homologación de la uniformidad, acreditación y medios técnicos; fija en 36 años la edad máxima para ingreso en los cuerpos de policía local; y establece en el artículo 48 la igualdad de retribuciones básicas.

Por último, la Ley 6/2005, de 3 de junio, de Policía Local de Illes Balears, dedica su Título III a la coordinación de las policías locales en la Comunidad Autónoma. Parte de que dicha coordinación tiene como objetivo *“determinar los criterios necesarios para una mejor adecuación de la formación, organización, dotación y actuación de las policías locales al sistema y las finalidades generales de la seguridad pública, dentro de los cometidos que tienen legalmente asignados, así como fijar los medios para la homogeneización personal, técnica y material, con el objetivo de conseguir una acción que mejore su profesionalidad y eficacia, sin perjuicio de la autonomía municipal”*. Para ello, se establecen instrumentos de homogeneización del documento de acreditación profesional, la uniformidad (previendo un uniforme común para todos los miembros de los cuerpos de policía) y los medios técnicos, que deberán ser homogéneos en toda la Comunidad Autónoma de las Illes Balears. Igualmente, se atribuye a la Escuela Balear de Administración Pública la función formativa para todos los cuerpos de policía local y los policías auxiliares para asegurar su homogeneización y coordinación. Por último, se prevé que *“los miembros de los cuerpos de policía local podrán ocupar plazas vacantes de su misma categoría u otra inferior en otros cuerpos de policía local de las Illes Balears, en la forma que se determine reglamentariamente”*.

**Quinta.-** En su día se tramitó por esta Institución queja, con número de expediente DI-1346/2006-4, en referencia al establecimiento de mecanismos de acción positiva en el acceso a cuerpos de policía local de municipios aragoneses que dio lugar a resolución por la que se sugería al Gobierno de Aragón que se valorase la *“conveniencia de establecer, en la regulación de las bases que deben regir los procesos selectivos para acceso a los cuerpos de policía local de los municipios aragoneses, pruebas físicas diferentes para mujeres y hombres, como medida de acción positiva que garantice la igualdad real de trato de ambos sexos.”*

Con motivo de la tramitación de dicho expediente, se apreció que si bien el Departamento competente en la materia tiene competencias para velar por la coordinación de las pruebas de acceso a los cuerpos de policía local de los diferentes municipios, dichas facultades no siempre se ejercían. Así, tal y como se señalaba *“un segundo aspecto a tener en cuenta a resultas del examen efectuado es la evidente heterogeneidad entre las convocatorias de pruebas de acceso para acceder al cuerpo de policía local de los diferentes municipios aragoneses. El Decreto 222/1991 señala expresamente en su artículo 30 que “se aprueban las Bases Mínimas para las convocatorias de pruebas de acceso a los Cuerpos de Policía Local de los municipios de la Comunidad Autónoma de Aragón, que se contienen en el anexo II del presente Reglamento y que serán de aplicación en las pruebas selectivas que se convoquen a partir de su entrada en vigor”. A continuación, se indica que las Corporaciones Locales, teniendo en cuenta sus especiales características, podrán completar dichas bases y programas con la exigencia de aquellos requisitos y especialización de conocimientos que estimen convenientes. No obstante, a juicio de esta Institución tal posibilidad debe partir del respeto al citado Anexo II del Reglamento, como instrumento homogeneizador de las diferentes pruebas selectivas, fundamental para asegurar la igualdad, mérito y capacidad en el acceso a la*

*función pública, así como el principio elemental de seguridad jurídica mediante el establecimiento de una oportuna y deseable uniformidad en el modelo de acceso a los cuerpos de policía local. La discrecionalidad reconocida a las entidades locales a la hora de fijar pruebas específicas adicionales, atendiendo a sus especiales circunstancias, es compatible con el respeto a las bases fijadas por la Comunidad Autónoma en ejercicio de sus competencias sobre régimen estatutario de los funcionarios de la Administración Local (artículo 35.1.3º del Estatuto de Autonomía de Aragón), así como sobre Régimen Local (artículo 35.1.2º).”*

La idea señalada en su momento sigue vigente, a nuestro parecer. Por lo que entendemos que la modificación o aprobación de una nueva ley de coordinación de las policías locales podría constituirse en herramienta adecuada para impulsar la homogeneización de las pruebas selectivas, reforzando el respeto a los principios de igualdad, mérito y capacidad en el acceso al empleo público en los Cuerpos reiterados.

**Sexta.-** Por todo lo expuesto, entendemos oportuno dirigirnos a ese Departamento para sugerir la conveniencia de que se impulse la modificación de la Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, o la aprobación de un nuevo marco normativo, de manera que se garantice el ejercicio de las funciones de coordinación de la Comunidad Autónoma en la materia.

Como no puede ser de otro modo, partimos del escrupuloso respeto al autogobierno y facultades de autoorganización de esa Administración; así como de la necesidad de garantizar el principio constitucional de autonomía local. No obstante, entendemos que en dicha regulación podría valorarse la inclusión de los siguientes aspectos y principios:

a) El establecimiento de instrumentos de homogeneización de los uniformes, acreditaciones profesionales y medios técnicos de los cuerpos de policía de los municipios aragoneses.

b) La regulación de principios básicos para armonizar el acceso a los cuerpos de policía local de los municipios aragoneses. Ello incluiría:

- .- El establecimiento de bases y programas comunes para los procedimientos selectivos.

- .- La posibilidad de celebrar pruebas de acceso conjuntas para el ingreso en los cuerpos de policía de varios municipios, como instrumento de racionalización del gasto y reducción de los costes de selección.

- .- La regulación de pruebas físicas diferentes para mujeres y hombres, como medida de acción positiva que garantice la igualdad real de trato de ambos sexos.

- .- La fijación de la edad máxima para participar en las pruebas selectivas en un mínimo de 36 años, como medio para adecuarse a la realidad social y biológica en nuestra Comunidad Autónoma.

c) La homogeneización de la formación de los miembros de los cuerpos de policía local de los municipios aragoneses. Ello requeriría la creación e impulso de una escuela autonómica para la policía local (o la atribución de las competencias en la materia al Instituto Aragonés de la Administración Pública); así como el establecimiento de un curso de ingreso común y obligatorio para todos los aspirantes a ingresar en los cuerpos de policía local de los municipios aragoneses.

d) La regulación de mecanismos que permitan la eventual movilidad entre los funcionarios de cuerpos de policía local de distintos municipios.

e) El establecimiento de instrumentos que permitan la homogeneización de las retribuciones de los funcionarios de los cuerpos de policía local de los municipios aragoneses.

### **III.- Resolución**

Por todo lo anteriormente expuesto, y en virtud de las facultades que me confiere la Ley 4/1985, de 27 de junio, Reguladora del Justicia de Aragón, me permito formularle la siguiente,

### **SUGERENCIA**

El Departamento de Política Territorial e Interior debe valorar la conveniencia de impulsar la modificación de la Ley 7/1987, de 15 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, o la aprobación de un nuevo marco normativo, de manera que se garantice el ejercicio de las funciones de coordinación de la Comunidad Autónoma en materia de policías locales de Aragón.