

Dictamen nº: **389/21**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **03.08.21**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 3 de agosto de 2021 emitido ante la consulta formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, al amparo del artículo 5.3 de la Ley 7/2015, de 28 de diciembre, para someter a dictamen el proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El 19 de julio de 2021 tuvo entrada en este órgano consultivo solicitud de dictamen preceptivo firmada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior, sobre el citado proyecto de decreto.

A dicho expediente se le asignó el número 379/21, comenzando el día señalado el cómputo del plazo de treinta días hábiles para la emisión del dictamen, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.2 del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora, aprobado por Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA).

Por reparto de asuntos, la ponencia correspondió a la letrada vocal Dña. Elena Hernández Salguero, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen que fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en la sesión celebrada el día 3 de agosto de 2021.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de la Comisión Jurídica Asesora, tiene por objeto, tal y como se establece en el artículo 1 del proyecto de reglamento, establecer las normas marco a las que habrán de ajustar su contenido los reglamentos de organización y funcionamiento de los cuerpos de Policía local constituidos en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid; en el marco establecido por la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (en adelante Ley 1/2018) y su normativa de desarrollo.

La norma proyectada consta de una parte expositiva y una parte dispositiva integrada por un artículo único mediante el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid (en adelante proyecto de decreto aprobatorio y proyecto de reglamento). El proyecto de decreto aprobatorio se cierra con una parte final que contiene una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales, la primera contempla la habilitación al titular de la consejería competente en materia de Coordinación de Policías Locales, para el desarrollo normativo del reglamento, previo informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales y la segunda referida a la entrada en vigor de la norma, prevista para el día siguiente al de su publicación en el *“Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”*.

A su vez, el proyecto de reglamento cuenta con una parte expositiva, una dispositiva y una parte final, de cuyo contenido pasamos a dar cuenta a continuación:

La parte dispositiva contiene 131 artículos divididos en:

-Título preliminar de disposiciones generales recogidas en los artículos 1 a 2 del proyecto de reglamento: reguladores del objeto de la norma y de su ámbito de aplicación respectivamente.

-El título I bajo la rúbrica “*marco básico de ordenación*”, regula en los artículos 3 a 10 diversos aspectos en relación con el mismo, a saber: la normativa aplicable (artículo 3), la creación de cuerpos de policía local (artículo 4), el uso de denominación (artículo 5), la delegación del mando del cuerpo (artículo 6), misión y funciones a desarrollar (artículo 7), el ámbito territorial de actuación (artículo 8), la colaboración entre municipios (artículo 9) y la relación estatutaria (artículo 10).

- El título II del proyecto de reglamento con la rúbrica “*estructura y organización de los Cuerpos de policía local*”, se divide en cuatro capítulos; el capítulo I regulador de las escalas y categorías, recoge en los artículos 11 y 12 las titulaciones de las escalas y categorías y las funciones de estas últimas.

El capítulo II se dedica a la configuración de las plantillas de los cuerpos de Policía local, contemplando en sus artículos 13, 14 y 15 respectivamente el número mínimo de efectivos, los criterios generales de creación de categorías y puestos de mando y la creación de categorías.

El capítulo III, regula en tres artículos, - 16, 17 y 18,- la jefatura inmediata de Policía local y mandos de la plantilla, estableciendo en concreto la jefatura inmediata del cuerpo de Policía local y sus funciones y los mandos del cuerpo de Policía local.

Por su parte, el capítulo IV del proyecto de reglamento establece las líneas básicas de organización en los artículos 19 a 22 ambos incluidos,

en los que se regulan, el conducto reglamentario, la jornada de trabajo, el horario de prestación del servicio y las comisiones de servicio, respectivamente.

- El título III bajo la rúbrica “*Régimen de acceso a los Cuerpos de policía local*”, contempla en su capítulo I, con un artículo único, el 23, el ingreso en los cuerpos de Policía local y específicamente las categorías de ingreso.

El capítulo II establece las normas reguladoras del ingreso en los cuerpos de Policía local a través de las categorías de policía, inspector o inspectora e intendente, en los artículos 24 a 41 ambos incluidos, contemplando: el procedimiento de selección (artículo 24), la reserva de plazas de la categoría de policía (artículo 25), la reserva de plazas de las categorías de inspector o inspectora e intendente (artículo 26), los requisitos de acceso (artículo 27), la regulación proceso selectivo (artículo 28), las pruebas de oposición (artículo 29), la calificación de las pruebas de oposición (artículo 30), la calificación final de las pruebas de oposición (artículo 31), la regulación del concurso (artículo 32), los méritos valorables para el ingreso a través de la categoría de policía (artículo 33), los méritos valorables para el ingreso a través de la categoría de Inspector o Inspectora (artículo 34), los méritos valorables para el ingreso a través de la categoría de Intendente (artículo 35), la calificación del concurso de méritos (artículo 36), la calificación final de las pruebas de oposición y del concurso (artículo 37), el nombramiento de funcionarios en prácticas (artículo 38) la regulación del curso selectivo de formación (artículo 39), el período de prácticas (artículo 40) y la calificación final del proceso selectivo (artículo 41).

A su vez, su capítulo III contiene las normas comunes aplicables a todos los procesos selectivos para el ingreso en los cuerpos de Policía local recogidas en los artículos 42 a 50 ambos incluidos, reguladores de la oferta pública de empleo (artículo 42), de la previsión de vacantes

(artículo 43), de las convocatorias (artículo 44), de los criterios generales de valoración de los concursos de méritos (artículo 45), de la publicación de las convocatorias (artículo 46), de la constitución y composición de los tribunales calificadores (artículo 47), de los asesores especialistas y tribunales auxiliares (artículo 48), de las causas de abstención y prohibición de formar parte de los tribunales calificadores (artículo 49), y de las normas de aplicación supletoria a los tribunales calificadores (artículo 50).

- El título IV, “*Promoción interna y movilidad*”, establece su marco jurídico en el artículo 51, que comprende todo el contenido del capítulo I del indicado título con la denominación “*Normativa aplicable*”.

En su capítulo II dedicado a regular la promoción interna, se recogen, los supuestos de promoción interna (artículo 52), el proceso selectivo (artículo 53), los requisitos (artículo 54), las pruebas de oposición (artículo 55), la calificación de las pruebas de oposición (artículo 56), la calificación final de las pruebas de oposición (artículo 57), el concurso (artículo 58), la calificación del concurso (artículo 59), la calificación final de las pruebas de oposición y del concurso (artículo 60) el curso selectivo de formación (artículo 61) y la calificación final del proceso selectivo (artículo 62).

El capítulo III, con el título “*movilidad*”, contempla en su artículo 63 la norma general y los artículos 64 a 65 respectivamente, los supuestos de movilidad, los requisitos y el proceso selectivo.

El capítulo IV establece las normas comunes aplicables a los procesos de selección de promoción interna y movilidad en un solo artículo, el 67.

- En el título V, “*formación*”, se desarrolla esta materia en cuatro capítulos.

El capítulo I recoge las disposiciones generales en los artículos 68, formación de las policías locales y 69 principios de la planificación.

El capítulo II regula el Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid, en concreto su naturaleza y sede (artículo 70), fines (artículo 71), funciones (artículo 72), profesorado (artículo 73), alumnado (artículo 74) y por último el consejo académico (artículo 75).

El capítulo III, regulador de los cursos de formación, disciplina los cursos selectivos de formación básica para el ingreso en los cuerpos de Policía local (artículo 76), los cursos selectivos de formación para el ascenso o promoción interna (artículo 77), los cursos selectivos de formación en procesos de movilidad (artículo 78), los cursos de formación de actualización y especialización (artículo 79), la consideración de la formación acreditada como mérito en procesos de selección y provisión de puestos de trabajo (artículo 80), la acreditación de la formación (artículo 81) y el régimen de equivalencias y homologación de cursos (artículo 82).

En el capítulo IV, con tres artículos, se regulan los centros de formación policial de titularidad municipal, en concreto sus requisitos (artículo 83), órganos (artículo 84) y funciones del consejo académico (artículo 85).

-El título V, con el título “*estatuto de personal*”, se divide en cuatro capítulos: capítulo I “*segunda actividad*”, dividido a su vez en: marco general de la segunda actividad (artículo 86), tramitación del pase a la situación de segunda actividad por razón de edad (artículo 87), tramitación del pase a situación de la segunda actividad por disminución de condiciones físicas o psíquicas (artículo 88), tramitación del pase a situación de la segunda actividad por motivo de embarazo o lactancia (artículo 90) y destinos (artículo 91).

Su capítulo II regula los deberes y derechos en sus artículos 91 y 92 respectivamente.

El capítulo III regula el régimen de retribuciones, estableciendo en el artículo 93, los conceptos retributivos, en el artículo 94 la cuantía de las retribuciones básicas, en el artículo 95 los niveles de complemento de destino y en el artículo 96 el complemento específico.

El capítulo IV bajo el título “*salud laboral*”, contempla en un solo artículo, el 97, el marco general de la salud laboral.

-El título VII establece el régimen disciplinario en dos artículos, el 98 y el 99, que contienen respectivamente las disposiciones generales y el procedimiento sancionador.

- El título VIII bajo la rúbrica “*uniformidad, equipo, armamento y medios materiales*”, contempla la norma general sobre uniformidad, equipo, armamento y medios materiales (artículo 100), la clasificación de las prendas y efectos de la uniformidad y equipo (artículo 101), el vestuario (artículo 102), el uniforme básico (artículo 103), el documento de identificación profesional, la placa emblema policial (artículo 105), la cartera (artículo 106), los emblemas (artículo 107), las divisas y emblemas (artículo 108), las medallas y condecoraciones (artículo 109), el equipo (artículo 110), el armamento y medios de defensa (artículo 111), los sistemas informáticos y de comunicaciones, (artículo 112), medios móviles (artículo 113) y por último, el uso de la denominación “*Policía municipal*” (artículo 114).

- Por último, el título regulador de los agentes auxiliares se divide en tres capítulos; capítulo I que recoge las disposiciones generales en los artículos 115 a 119, ambos incluidos, que regulan respectivamente el ámbito de aplicación, los supuestos de creación de plazas de agentes auxiliares, los supuestos de declaración de plazas a extinguir de agentes

auxiliares, su misión y funciones a desempeñar y su relación estatutaria.

El capítulo II contiene la regulación de la selección de los agentes auxiliares, que a su vez, contempla la clasificación profesional y titulación requerida (artículo 120), la selección de los agentes auxiliares (artículo 121), los requisitos (artículo 122), las pruebas de la fase de oposición (artículo 123), la calificación de las pruebas de oposición y calificación final de la fase (artículo 124), el nombramiento de funcionarios en prácticas (artículo 125), el curso selectivo de formación (artículo 126), la calificación del curso selectivo de formación (artículo 127), la calificación final del proceso selectivo (artículo 128) y las normas generales aplicables a los procesos selectivos de agentes auxiliares, (artículo 129).

El capítulo III establece el régimen retributivo y uniformidad en dos artículos respectivamente artículo 130 y 131.

Para concluir la exposición del contenido del proyecto de reglamento, el mismo contiene una parte final comprensiva de una disposición adicional primera reguladora del escalafón, la disposición adicional segunda de la concurrencia de procedimientos selectivos, la disposición adicional tercera previene la convalidación de la formación, la disposición transitoria primera recoge la integración en subgrupos de clasificación profesional, la disposición transitoria segunda, las retribuciones a percibir por los funcionarios no integrados en los subgrupos de clasificación profesional establecidos en la Ley 1/2018, de 22 de febrero; una disposición transitoria tercera, descriptiva de las divisas; una disposición transitoria cuarta que recoge la normativa de armamento aplicable y una disposición transitoria quinta relativa los reglamentos municipales de los cuerpos de Policía local.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente que se remitió a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1. Texto del proyecto de decreto resultante de la tramitación, (documento nº 19 del expediente administrativo) así como los dos textos previos a la aprobación del mismo, (documentos nº 2 y 16 del expediente administrativo).

2. Memorias del Análisis de Impacto Normativo por cada uno de los borradores del proyecto de decreto y la Memoria final firmada por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación el 7 de julio 2021 (documentos nº 3, 17 y 20 del expediente administrativo).

3. Bloque documental relativo al trámite de consulta pública, que a su vez consta de la Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, de 5 de marzo de 2020, por la que somete al trámite de consulta pública el proyecto de decreto (documento nº 1 del expediente administrativo) y su registro electrónico y sendos escritos presentados en el seno de dicho trámite por el Sindicato Colectivo Profesional de Policía Municipal de 18 de junio de 2020, y por la Central Sindical Independiente y de Funcionarios (CSIF) el 27 de mayo de 2020.

4. Informe de 20 de agosto de 2020 de coordinación y calidad normativa de la Secretaria General Técnica de la entonces Consejería de Presidencia (documento nº 4 del expediente administrativo).

5. Bloque normativo de los distintos informes de impacto (documento nº 5 del expediente administrativo): en concreto informe de 15 de septiembre de 2020, de la Dirección General de Igualdad de impacto por razón de género, que destaca la existencia de un impacto positivo; informe de la misma fecha de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género que aprecia un impacto nulo e informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia de la

Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad, fechado el 17 de septiembre de 2020, que señala que el proyecto no genera ningún impacto en materia de familia, infancia y adolescencia.

6. Informe de 29 de septiembre de 2020 de la Dirección General de Función Pública, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.ñ) del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la entonces Consejería de Hacienda y Función Pública, que atribuye a la misma “*el asesoramiento técnico y el apoyo administrativo a las entidades locales en relación con las cuestiones relativas al personal a su servicio y, en especial, en materia de selección, negociación colectiva y salud laboral, sin perjuicio de las competencias atribuidas a otros órganos*”. En el indicado informe se plantean una serie de observaciones de carácter técnico-normativo de las que se dará cuenta más adelante.

7. Bloque normativo de las observaciones de las distintas secretarías generales técnicas, (documento nº7 del expediente administrativo). De entre ellas realizan observaciones: la Secretaría General Técnica de la entonces Vicepresidencia, Consejería de Deportes, Transparencia y Portavocía del Gobierno efectuadas el 28 de septiembre de 2020; de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Sanidad de 29 de septiembre de 2020; de la entonces Consejería de Presidencia de 24 de septiembre de 2020; de la entonces Consejería de Políticas Sociales, Igualdad y Natalidad de 29 de septiembre de 2020; de la entonces Consejería de Hacienda y Función Pública de 1 de octubre de 2020, de la entonces Consejería de Educación y Juventud de 30 de septiembre de 2020, de la por entonces Consejería de Economía, Empleo y Competitividad, de 24 de septiembre de 2020, de la entonces Consejería de Ciencia, Universidades e Innovación de 18 de septiembre de 2020 y de la propia consejería proponente de fecha 25 de septiembre de 2020.

No realizan observaciones por el contrario las secretarías generales técnicas de las entonces denominadas Consejería de Vivienda y Administración Local, Consejería de Transportes, Movilidad e Infraestructuras, Consejería de Medio Ambiente, Ordenación del Territorio y Sostenibilidad y de la Consejería de Cultura y Turismo.

8. Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, de 28 de noviembre de 2019 por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública (documento nº 8 del expediente administrativo). Sin embargo, debe señalarse que la resolución que se incorpora al expediente se refiere al trámite de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se dispone la suspensión de la concesión de autorizaciones de comercialización y de apertura y funcionamiento de los establecimientos de juego en tanto se realiza la planificación de los mismos en el territorio de la Comunidad de Madrid, y no la correspondiente al proyecto sometido a dictamen.

Se incorporan, sin embargo, los escritos de alegaciones correspondientes al proyecto remitido para dictamen, evacuados por diversas entidades que se enumeran como documentos 9 a 13. En concreto han realizado alegaciones: D., D., D.; D.; el CSIF; D.; el Sindicato Colectivo Profesional de la Policía Municipal (CPPM); D.; la Asociación para la integración laboral-Policía Local con discapacidad (AIL-POLD), D.....; la Concejalía de seguridad, Convivencia, Cultura y transición Ecológica del Ayuntamiento de Móstoles, la Concejalía de Recursos Humanos y Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Getafe, la Concejalía de Seguridad Ciudadana del Ayuntamiento de Alcalá de Henares; el Sindicato de Policía Local Asociada (P.L.A.), el Sindicato Comisiones Obreras,- Federación de servicios a la ciudadanía- sector de administración local,- (CCOO), D.; D.; la Concejalía de Seguridad de Torrejón de Ardoz, la

Asociación nacional de responsables y expertos y expertas en gestión de personas en las administraciones locales (ANEXPAL), la UNIJEPOL, el Sindicato Policía Local de la Comunidad de Madrid (Federación de Servicios Públicos UGT), el sindicato Unión de Policía Municipal (UPM); el Ayuntamiento de Velilla de San Antonio y por último el de Torres de la Alameda.

9. Informe favorable de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales con el voto en contra de los representantes de las centrales sindicales CCOO, UGT, Central Sindical Independiente y de Funcionarios, y el Colectivo Profesional de Policía Municipal, evacuado en la sesión del pleno de dicha comisión el 11 de febrero de 2021, de acuerdo con lo establecido en el apartado a) del artículo 28 de la 1/2018.

10. Informe de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, emitido el 12 de abril de 2021, con el visto bueno del abogado general de la Comunidad de Madrid (documento nº 18 del expediente administrativo).

11. En aplicación del artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, conforme al cual, en todo caso, los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del Ministerio proponente, se ha unido al expediente el preceptivo informe de la Secretaría General Técnica de la entonces Consejería de Justicia, Interior y Víctimas de 19 de febrero de 2021.

12. Certificado del secretario general del Consejo de Gobierno, de 14 de julio de 2021, relativo a la dación de cuenta al Consejo de Gobierno en relación con la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid sobre el proyecto de decreto (documento nº 21 del expediente administrativo).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- Competencia de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid para emitir dictamen.

Se solicita el dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora de acuerdo con el artículo 5.3.c) de la Ley 7/2015 de 28 de diciembre, que dispone que *“la Comisión Jurídica Asesora deberá ser consultada por la Comunidad de Madrid en los siguientes asuntos: [...] c) Proyectos de reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, y sus modificaciones”* y a solicitud del consejero de Presidencia, Justicia e Interior órgano legitimado para ello de conformidad con el artículo 18.3.a) del Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por el Decreto 5/2016, de 19 de enero, del Consejo de Gobierno (en adelante, ROFCJA): *“Cuando por Ley resulte preceptiva la emisión de dictamen de la comisión Jurídica Asesora, este será recabado: a) Las solicitudes de la Administración de la Comunidad de Madrid, por el Presidente de la Comunidad de Madrid, el Consejo de Gobierno o cualquiera de sus miembros”*.

La exigencia del dictamen de la Comisión Jurídica Asesora se refiere únicamente a los reglamentos ejecutivos, al igual que establece el artículo 22.2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, del Consejo de Estado. El Tribunal Constitucional en su STC 18/1982, de 4 de mayo, definió los *“reglamentos ejecutivos”* como:

«(...) aquellos que están directa y concretamente ligados a una ley, a un artículo o artículos de una ley, o a un conjunto de leyes, de manera que dicha ley (o leyes) es completada, desarrollada, aplicada, pormenorizada y cumplimentada o ejecutada por el reglamento. Son reglamentos que el Consejo de Estado ha caracterizado como aquéllos “cuyo cometido es desenvolver una ley preexistente o que tiene por finalidad establecer normas para el desarrollo, aplicación y ejecución de una ley”».

En este mismo sentido el Tribunal Supremo, en Sentencias de 24 de julio de 2003 y 22 de mayo de 1998, ha declarado: *“La jurisprudencia de esta Sala, para perfilar la noción de Reglamento ejecutivo, ha utilizado, esencialmente, dos concepciones: una material, comprendiendo en el concepto aquellos Reglamentos que de forma total o parcial «completan, desarrollan, pormenorizan, aplican o complementan» una o varias leyes, entendidas éstas como normas con rango de ley, lo que presupone la existencia de un mínimo contenido legal regulador de la materia; y otra formal, dando cabida a los Reglamentos que ejecutan habilitaciones legales, con independencia de cualquier desarrollo material. Y es que, como pone de relieve la STS de 16 de junio de 1989 (Sala Especial del art. 61 LOPJ), el artículo 22.3 LOCE «que no es sino reproducción de otros análogos en las sucesivas regulaciones de la institución, ha originado una construcción jurisprudencial dicotómica, quizás artificiosa, que separa los reglamentos ejecutivos de los independientes», cuando la realidad es que la necesidad del dictamen previo del Consejo de Estado enlaza sobre todo y de modo inmediato con la significación de los principios de constitucionalidad y de legalidad, por los que, según el artículo 2.1 LOCE, debe velar en su función consultiva el Consejo de Estado, y cuyas exigencias se proyectan sobre cualquier clase de Reglamento”.*

Señala el Tribunal Supremo, ya en su Sentencia de 16 de junio de 1989, que *«ha de tenderse, por tanto, a una interpretación no restrictiva del término “ejecución de leyes” teniendo en cuenta que hay, incluso, una*

mayor necesidad de control interno en la elaboración de los reglamentos, precisamente, a medida que es mayor la desconexión con la ley y dado que, en todo caso, han de respetar el bloque de la legalidad».

Como ya señalábamos en nuestro Acuerdo 10/2020, hay que diferenciar las normas reglamentarias que suponen un desarrollo legal, de tal forma que operan como un “*complemento indispensable*” de la Ley, de aquellas que desarrollan lo establecido en un reglamento, así como de los actos administrativos generales. Como señala la Sentencia del Tribunal Supremo, de 6 de febrero de 2017 (recurso núm. 1397/2015) la exigencia del dictamen del órgano consultivo no viene dada por el rango de la norma sino por su contenido y función.

A su vez, como ya expusimos en nuestros acuerdos 12/17 de 30 de noviembre, y 3/18, de 5 de abril, el Tribunal Supremo ha rechazado la exigencia del dictamen del Consejo de Estado en normas reglamentarias que se limitan a complementar lo establecido en un reglamento previo, afirmando que las órdenes ministeriales que, a su vez, desarrollan reales decretos, no están incluidas en los supuestos en los que el dictamen del Consejo de Estado es preceptivo. Así, la Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de noviembre de 2015 (recurso. 351/2014) estimó que el dictamen del Consejo de Estado “*es preceptivo respecto de los reglamentos ejecutivos de las leyes*” pero que atendiendo a que las previsiones de la orden que se impugnaba con dicho recurso eran desarrollo de un real decreto que desarrollaba una ley, y considerando también “*su carácter esencialmente técnico, no resulta aplicable dicho precepto legal [el que señalaba a obligatoriedad del dictamen del Consejo de Estado], en cuanto, en propiedad, no cabe caracterizarla como un desarrollo del artículo 49 de la Ley 24/2013, de 26 de diciembre, del Sector Eléctrico*”.

Este criterio se mantuvo también en sus sentencias de 26 de abril de 2016 (rec. 920/2014); de 29 de abril de 2016 (rec. 883/2014); de 14 de noviembre de 2016 (rec. 543/2013).

En relación con lo anterior el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la importancia del dictamen del Consejo de Estado o del órgano consultivo autonómico en el procedimiento de elaboración de los reglamentos ejecutivos. Así la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo, del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2018 (rec. 3805/2015) señala que *“la potestad reglamentaria se sujeta a los principios, directrices o criterios que marca la Ley a desarrollar, y no se ejerce sólo según el buen criterio o la libre interpretación del Gobierno. La función consultiva que ejerce el Consejo de Estado es idónea para coadyuvar a los principios citados, porque se centra en velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico (artículo 2.1 LOCE) lo que explica el carácter esencial que institucionalmente tiene para nuestra doctrina el dictamen previo de este órgano, como protección del principio de legalidad y garantía de la sumisión del reglamento a la Ley”*.

El Consejo de Estado en su Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, en relación con el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo en relación con la relevancia de su dictamen en la elaboración de las normas reglamentarias en que resulta preceptivo, subrayando *“el carácter esencial que institucionalmente tiene”* y, al pronunciarse sobre su omisión, concluye que la intervención del Consejo de Estado no puede ser considerada un mero formalismo, sino una auténtica *“garantía preventiva”* para asegurar en lo posible la adecuación a derecho del ejercicio de la potestad reglamentaria (entre otras, Sentencias de 17 de

enero de 2000 –rec. 740/1997, 10 de junio de 2004 – rec. 2736/1997, y 14 de noviembre de 2008 – rec. 191/2007).

El proyecto de decreto que se pretende aprobar se dicta, como analizaremos después más detenidamente, en desarrollo de la Ley 1/2018, por lo que corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora dictaminar sobre el mismo a tenor de lo establecido en el artículo 16.3 del ROFCJA.

El dictamen ha sido evacuado dentro del plazo ordinario establecido en artículo 23.1 del ROFCJA, vigente por lo que se refiere a dicho plazo de 30 días hábiles, en tanto en cuanto, como veremos al analizar el procedimiento seguido para la elaboración del proyecto sometido a dictamen, no resulta de aplicación al mismo el recientemente aprobado Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (publicado en el BOCM el 25 de marzo).

SEGUNDA.- Sobre la habilitación legal y el título competencial.

Resulta esencial determinar si la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para dictar la norma proyectada y si esta goza de la suficiente cobertura legal.

Como es sabido, conforme el artículo 149.1.29 de la Constitución española el Estado ostenta la competencia exclusiva en la materia relativa a seguridad pública, *“sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezcan en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”*.

Este título competencial ha sido delimitado por el Tribunal Constitucional, entre otras en su Sentencia de 20 de diciembre de 2018 (rec.5284/2017), que recuerda que *«la seguridad pública es, en principio, competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE, precepto constitucional que pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades (“sin perjuicio de...”)* que, en cierto sentido, vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del art. 149 CE. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de policías por las Comunidades Autónomas. Así se ha declarado que *“la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas” (STC 104/1989, de 8 de junio)*. Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que *la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29 CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, de 1 de junio)*».

Por otra parte, el artículo 148.1.22 de la Constitución Española permite a las Comunidades Autónomas asumir la competencia sobre *“la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”*. La norma que define o configura los términos en los que ha de ejercerse por las Comunidades Autónomas la función coordinadora de las policías locales es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuyo artículo 39 establece que *“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 (...)”*.

En el ámbito autonómico, el concreto título competencial que habilita el proyecto de decreto lo constituye la competencia exclusiva de la Comunidad de Madrid en materia de *“coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica”*, previsto en el artículo 26.1.28 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, aprobado por Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero.

En el ámbito de la mencionada competencia y con el objeto de coordinar la actuación de las policías locales en su ámbito territorial, de conformidad con las funciones atribuidas en la Ley de Bases de Régimen Local y Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Comunidad de Madrid aprobó la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales, actualmente sustituida por la mencionada Ley 1/2018.

Conforme a lo expuesto hasta ahora y en línea con lo expresado en las líneas precedentes, no cabe duda que la Comunidad de Madrid ostenta título competencial suficiente para la aprobación de la norma proyectada y esta goza de cobertura en la Ley 1/2018 en cuyo desarrollo se dicta.

No obstante, se ha de observar que la potestad reglamentaria se está ejerciendo fuera del plazo legalmente establecido para ello en la disposición final primera de la Ley 1/2018, cuya entrada en vigor se produjo el 1 de abril de 2018, *“sin perjuicio de las habilitaciones expresas recogidas en esta Ley, se autoriza al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid a dictar, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de la misma, las normas marco reglamentarias que exijan su desarrollo y aplicación”*.

Ahora bien, ello no implica que el desarrollo tardío afecte a la validez de la disposición que pretende aprobarse, como ha señalado esta Comisión, entre otros en el Dictamen 274/19. En este sentido es

doctrina consolidada del Consejo de Estado (por ejemplo, en el Dictamen de 28 de junio de 2001) que el plazo *“no trata de salvaguardar una situación jurídica sometida a limitación temporal condicionante de su vigencia, sino simplemente de provocar la urgente regulación de la misma”*. No habiendo sido posible dar cumplimiento al mandato legal dentro de tal término, *“es indudable que sigue viva la facultad de hacerlo fuera de él, en uso de la potestad que confiere al Gobierno el artículo 97 de la Constitución”*. Señala el Consejo de Estado que, *“a diferencia de lo que ocurre con las cláusulas de habilitación al Gobierno para promulgar disposiciones con fuerza de ley, contenidas en las Leyes de Bases, las cláusulas o disposiciones que las leyes contienen para facultar al Gobierno el ejercicio de la potestad reglamentaria en un plazo determinado no constituyen verdaderas cláusulas de caducidad, y el ejercicio extemporáneo de dicha potestad no puede determinar, ni determina, la invalidez de la norma reglamentaria que constituye su objeto. En todo caso, la potestad reglamentaria es una potestad general que el ordenamiento constitucional reconoce al Gobierno para el desarrollo de las leyes, por lo que podría ser ejercida aun sin necesidad de que estableciera una habilitación expresa. De ahí que el ejercicio fuera del plazo previsto carezca de trascendencia a la hora de apreciar la validez de la norma reglamentaria en cuestión”* y añade que *“el ejercicio extemporáneo respecto del plazo fijado por el legislador afecta al cumplimiento del referido objetivo de política normativa pero no a la validez de la regulación que se introduzca”*. En el mismo sentido se ha pronunciado la jurisprudencia. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 abril de 2018 (núm. rec. 4267/2016) que al analizar un supuesto de inactividad reglamentaria con incumplimiento de la obligación de desarrollo normativo expresamente establecida en una disposición legal señala que *“el plazo es así imperativo, aunque no puede considerarse esencial a los efectos de provocar un vicio invalidante de un reglamento tardío”*.

Sentado lo anterior, la competencia para su aprobación corresponde al Consejo de Gobierno de la Comunidad, quien tiene reconocida genérica y ordinariamente la potestad reglamentaria por el artículo 22.1 del Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid “*en materias no reservadas en este estatuto a la Asamblea*” y a nivel infraestatutario, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 21.g) de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/1983). Dicha competencia también deriva de lo establecido en la disposición final quinta de la Ley 1/2018 conforme a lo expuesto en líneas precedentes.

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto.

TERCERA.- Cumplimiento de los trámites del procedimiento de elaboración de disposiciones administrativas de carácter general.

En materia de procedimiento, la Comunidad de Madrid ha aprobado recientemente el Decreto 52/2021, de 24 de marzo, del Consejo de Gobierno, por el que se regula y simplifica el procedimiento de elaboración de las disposiciones normativas de carácter general en la Comunidad de Madrid (publicado en el BOCM el 25 de marzo), si bien no es de aplicación a este expediente en virtud de lo establecido en su disposición transitoria única: “*Los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior*”, ya que el mismo comenzó a tramitarse antes de la entrada en vigor del referido decreto.

Por ello habrá que recurrir al ordenamiento estatal sin perjuicio de las especialidades del ordenamiento autonómico en la materia. En concreto ha de acudirse a lo dispuesto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno (en adelante, Ley del Gobierno) tal y como ha sido modificada por la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen

Jurídico del Sector Público (en adelante LRJSP), cuya disposición final tercera apartado doce ha añadido un artículo 26 relativo al procedimiento de elaboración de normas con rango de ley y reglamentos. Dicha regulación ha de completarse con lo dispuesto en el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo (en adelante, Real Decreto 931/2017). También habrá de tenerse en cuenta la LPAC, así como las diversas especialidades procedimentales dispersas en la normativa madrileña, las cuales han sido recogidas en el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno, si bien el mismo no tiene carácter normativo.

Debe destacarse, no obstante, que la Sentencia del Tribunal Constitucional de 24 de mayo de 2018 (recurso de inconstitucionalidad 3628/2016) ha declarado inconstitucionales ciertas previsiones de la LPAC, y en particular, por lo que en materia de procedimiento interesa, ha declarado contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 b) los artículos 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero), 130, 132 y 133 de la LPAC, así como que el artículo 132 y el artículo 133, salvo el inciso de su apartado 1 y el primer párrafo de su apartado 4, son contrarios al orden constitucional de competencias en los términos del fundamento jurídico 7 c) de la sentencia. Conviene precisar que los preceptos mencionados en materia de procedimiento no han sido declarados inconstitucionales y mantienen su vigencia por lo que son de aplicación en la Comunidad de Madrid en defecto de regulación propia en los términos anteriormente apuntados.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos ha de señalarse que tanto el artículo 132 de la LPAC como el artículo 25 de la Ley del Gobierno establecen que las Administraciones aprobarán anualmente

un Plan Anual Normativo que se publicará en el Portal de la Transparencia. El proyecto que nos ocupa inició su tramitación en el año 2020, habiéndose aprobado el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para dicho año, mediante Acuerdo del Consejo de Gobierno de 27 de diciembre de 2019. En este último se recogió el proyecto sometido a dictamen tal y como se hace constar en la Memoria, que además indica que no se trata de una de las normas para las que está previsto su sometimiento a evaluación sobre los resultados de su aplicación, conforme a los criterios establecidos en el artículo 3 del Real Decreto 286/2017, de 24 de marzo, por el que se regulan el Plan Anual Normativo y el Informe Anual de Evaluación Normativa de la Administración General del Estado y se crea la Junta de Planificación y Evaluación.

El hito que contempla el artículo 25 de la Ley del Gobierno para la inclusión de cada proyecto en el plan normativo correspondiente, es el del año de su aprobación sin importar cuándo comenzara su tramitación. Sin embargo, a la fecha de emisión del presente dictamen, no ha sido aprobado todavía el Plan Anual Normativo de la Comunidad de Madrid para el año 2021, que es cuando previsiblemente se aprobará el proyecto sometido a dictamen. Por ello, teniendo en cuenta la posible fecha de aprobación del proyecto de decreto objeto de dictamen, ya avanzada más de la mitad del año 2021, parece adecuada su inclusión en el informe anual de evaluación normativa previsto en el artículo 28 de la Ley del Gobierno, que valora la actividad normativa ex post de las normas aprobadas.

2.- Igualmente el artículo 133 de la LPAC establece que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del portal web de la Administración competente recabando la opinión de los sujetos y organizaciones más representativas potencialmente afectadas por la norma que se pretende

aprobar. En este caso con fecha 5 de marzo de 2020 se dictó Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, referida a apertura del trámite de consulta pública, por un plazo de 30 días naturales contados a partir del día siguiente al de su publicación, en el Portal de la Transparencia de la Comunidad de Madrid. El plazo comenzó el 12 de marzo de 2020, se suspendió por el estado de alarma decretado por el Real Decreto 463/2020, de 15 de marzo, acabando finalmente el día 28 de junio de 2020, tal y como se hace constar en la Memoria. Además de la resolución concediendo el trámite, se han incorporado al expediente las alegaciones vertidas en el mismo.

3.- La norma proyectada es propuesta por la entonces Consejería de Justicia, Interior y Víctimas, que en virtud de lo establecido en el Decreto 52/2019, de 19 de agosto, de la Presidenta de la Comunidad de Madrid por el que se establecía el número y denominación de las consejerías en las que queda organizada la Administración de la Comunidad de Madrid, (actualmente derogado por el Decreto 42/21, de 19 de junio) atribuyó a la indicada consejería las competencias hasta el momento correspondientes a la Consejería de Justicia, así como las competencias que en materia de Interior, Emergencias y Víctimas del Terrorismo estaban atribuidas a la entonces Vicepresidencia, Consejería de Presidencia y Portavocía del Gobierno.

Dicho régimen competencial se completa con lo dispuesto en el Decreto 271/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la indicada consejería. Concretamente, el órgano promotor de la norma es la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación en virtud de las competencias que en materia de Coordinación de las Policías Locales le confiere el artículo 13.1.e) del referido Decreto.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo prevista en el citado artículo 26.3 de la Ley del

Gobierno y desarrollada por el Real Decreto 931/2017, de 27 de octubre, por el que se regula la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se observa que se han incorporado al procedimiento tres memorias firmadas por el director general de Seguridad, Protección Civil y Formación. Una inicial, - de 31 de julio de 2020,- la segunda el 22 de febrero de 2021, para cerrar su tramitación con la Memoria de 7 de julio de 2021. De esta manera cabe considerar que la Memoria del Análisis de Impacto Normativo responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo, que debe redactarse desde el inicio hasta la finalización de la elaboración del proyecto normativo, de manera que su contenido se vaya actualizando con las novedades significativas que se produzcan a lo largo del procedimiento de tramitación (artículo 2.2 del Real Decreto 931/2017) hasta culminar con una versión definitiva.

Como recordó la Sentencia del Tribunal Supremo de 16 de enero de 2015, la Memoria puede tener dos formas: la completa y la abreviada. La completa, *“debe tener la estructura y contenido que establece el artículo 2”*. Mientras que la abreviada procede *“cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en ninguno de los ámbitos enunciados o estos no son significativos”* (artículo 3). Como ya indicó el Consejo de Estado en su Dictamen de 17 de noviembre de 2011, *“la apreciación de esa falta de impacto corresponde a la Administración en primer término, lo que no obsta a que quienes participan en la tramitación o, en su caso, el Consejo de Estado, formulen las observaciones que estimen oportunas al respecto acerca de la idoneidad o no de esa decisión, pues de esa reflexión ulterior podía derivar la apreciación de que podía haber sido exigible, en atención a una diferente valoración de la norma en Proyecto, la elaboración de una memoria completa y no abreviada”*.

La Memoria que acompaña al proyecto no es una memoria abreviada, sino que responde al contenido del artículo 2 del Real Decreto 931/2017, debiendo considerarse adecuada la fórmula elegida en atención a los impactos del proyecto.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria elaborada en julio de 2021, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta y los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. En concreto se señala al respecto que *“el desarrollo de las previsiones contenidas en la Ley 1/2018, de 22 de febrero, exige de un texto reglamentario, proponiéndose la aprobación por el Consejo de Gobierno de un nuevo decreto que derogue el vigente, aprobado por Decreto 112/1993, de 28 de octubre”*, con la finalidad última de constituir un *“eje de homogeneización en materia de coordinación de las policías locales existentes en el ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, con el fin de mejorar su eficacia y profesionalidad para que puedan responder de forma eficaz a las necesidades de los ciudadanos”*.

En este bloque contempla también las alternativas de regulación, para concluir que resulta precisa la aprobación por el Consejo de Gobierno de un decreto, y no de otro tipo de norma reglamentaria, por cuanto la disposición final primera de la Ley 1/2018, así lo prevé.

También realiza un examen del marco normativo de la norma que comprende, el análisis jurídico y comparado de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias y rango de la misma.

Junto con este examen, la Memoria analiza el contenido de la norma proyectada, exponiendo los principios de buena regulación establecidos en la LPAC. En dicho examen se resaltan, también, los aspectos más relevantes del texto respecto de los que se ofrece un

análisis específico, de los que se dará cuenta en su caso en el estudio del contenido material del proyecto.

También contempla la Memoria la descripción de los trámites seguidos en la elaboración de la norma. Se observa que se recogen las observaciones que se han ido formulando a lo largo de su tramitación y el modo en que han sido acogidas o no por el órgano proponente de la norma, con su correspondiente motivación. Esta inclusión *“refuerza la propuesta normativa y ofrece una valiosa información sobre la previsión del grado de aceptación que puede tener el proyecto”*, según la Guía Metodológica para la elaboración de la Memoria del Análisis de Impacto Normativo, aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009, de aplicación al presente expediente de conformidad con lo dispuesto en la disposición adicional primera del Real Decreto 931/2017.

Incluye asimismo el resultado de los trámites de consulta pública y de audiencia e información pública y su respuesta a cada una de ellas.

Enuncia los informes recabados en la tramitación del proyecto las principales observaciones efectuadas en los mismos y si han sido o no acogidas en el texto del proyecto de decreto.

El Real Decreto 931/2017, previene en su artículo 2.1. d.1º que la Memoria deberá analizar en el ámbito del impacto económico y presupuestario incluyendo el efecto sobre la competencia, la unidad de mercado y la competitividad y su encaje con la legislación vigente en cada momento con estas materias. En el análisis del efecto sobre la unidad de mercado se tendrán en cuenta los principios de unidad de mercado, y de buena regulación, en particular el principio de necesidad y proporcionalidad, previsto en la Ley 20/2013, de 9 de diciembre, de garantía de la unidad de mercado.

Señala la Memoria al respecto que *“el proyecto de decreto tiene impacto económico nulo tanto en sectores, colectivos, o agentes, así como sobre la competencia, unidad de mercado y competitividad, a que se refiere el artículo 2.1 d) 1º del Real Decreto 931/2017”*.

Asimismo, la Memoria incluye la mención al impacto sobre la infancia, la adolescencia y la familia, tal y como se exige por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor, y la Disposición adicional 10ª de la Ley 40/2003, 19/32 de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas, introducidos ambos por la Ley 26/2015, de 28 de julio, de modificación del sistema de protección a la infancia y a la adolescencia. Respecto del impacto por razón de género, expone que el informe de 15 de septiembre de 2020, de la Dirección General de Infancia, Familias y Natalidad estima que el proyecto es susceptible de generar un impacto positivo en tal materia, que reside en concreto en tres preceptos: el artículo 66.2 en tanto prevé que *“las bases de la convocatoria de los procesos selectivos deben tener en cuenta las circunstancias de embarazo, parto y puerperio para la realización de las pruebas a superar”*, el 93.6 que entre las funciones del Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid prevé que se facilite formación previa y gratuita a mujeres, para facilitar su ingreso en los cuerpos de Policía local, y estableciendo en su artículo 116.3 la obligación de que los ayuntamientos elaboren un plan de igualdad a desarrollar en el acuerdo de condiciones de trabajo del personal funcionario.

Figura también en la Memoria el examen del impacto por razón de género y el impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento de la Ley del Gobierno (cfr. artículo 26.3.f)) y de las Leyes 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y 3/2016, de 22 de julio, de Protección Integral contra la LGTBIfobia y la Discriminación por Razón de Orientación e

Identidad Sexual en la Comunidad de Madrid, indicando que dicho impacto es nulo.

Por último, analiza las cargas administrativas en relación con la normativa contenida en el proyecto para indicar que tampoco conlleva cargas administrativas, ni para los ciudadanos ni para las empresas.

5.- Conforme a lo dispuesto en el artículo 26.5 de la Ley del Gobierno, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En cumplimiento de esta previsión han emitido informe:

-La Dirección General de Función Pública, con fecha 29 de septiembre de 2020, de acuerdo con lo previsto en el artículo 11.ñ) del Decreto 272/2019, de 22 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la entonces Consejería de Hacienda y Función Pública. En este informe se plantean una serie de observaciones, algunas de las cuales se recogen y se incorporan al proyecto, mientras que respecto de otras se da cumplida cuenta de los motivos de su no consideración en la propia Memoria.

-El artículo 26.5 de la Ley del Gobierno señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica del ministerio proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, que además de las diversas observaciones al borrador conforme se iba tramitando, emitió informe el 19 de febrero de 2021.

-Además, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 4.1.a) de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid prevé que dichos Servicios emitan

un informe con carácter preceptivo, entre otros asuntos, acerca de los proyectos de disposiciones reglamentarias, salvo que tengan carácter meramente organizativo. Por ello, se ha evacuado por la Abogacía General de la Comunidad de Madrid informe de 12 de abril de 2021, formulando diversas observaciones tanto esenciales, como no esenciales, habiéndose reajustado el proyecto por el órgano proponente de la norma conforme a las consideraciones esenciales planteadas, tal y como recoge la última Memoria.

-Las secretarías generales técnicas del resto de consejerías de la Comunidad de Madrid, han remitido escritos haciendo determinadas observaciones en algunos casos, que han sido recogidas en el texto de la Memoria, o manifestando que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto, conforme a lo recogido más arriba.

-Además, de conformidad con lo dispuesto el artículo 28. a) de la Ley 1/2018, se ha recabado el informe preceptivo de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, que lo emitió con carácter favorable en la sesión del pleno de dicha comisión celebrada el 11 de febrero de 2021, según el certificado del secretario de la Comisión que figura en el expediente. Debe reseñarse al respecto que en el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, del que más adelante daremos cuenta, en cuanto a las discrepancias manifestadas con relación a las letras a) y b) del artículo 28 de la Ley 1/2018, la Comunidad de Madrid asume el compromiso de tramitar una iniciativa legislativa en la Asamblea de Madrid para la modificación de la misma por el procedimiento de lectura única, con el objeto de suprimir el inciso referente a que *“su informe tendrá carácter vinculante”*, a pesar de lo cual el apartado g) *“informe favorable de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales”*, de la Memoria conserva la mención al carácter vinculante del informe emitido. Ello

ciertamente es así mientras no se modifique la Ley 1/2018 si bien sería recomendable hacer alguna advertencia al respecto en la Memoria.

- Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 26.9 de la Ley del Gobierno y el artículo 14.3 a) del Decreto 282/2019, de 29 de octubre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia el 27 de febrero de 2020, se ha emitido informe, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

6.- El artículo 133.2 de la LPAC y el artículo 26.6 de la Ley del Gobierno, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, disponen que, sin perjuicio de la consulta previa, cuando la norma afecte a derechos o intereses legítimos de las personas, se publicará el texto en el portal web con objeto de dar audiencia a los ciudadanos afectados y recabar aportaciones adicionales de otras personas o entidades. También podrá recabarse la opinión de organizaciones o asociaciones reconocidas por ley que agrupen o representen a las personas afectadas por la norma.

Tal y como hemos puesto de manifiesto más arriba, el documento incorporado al expediente en cumplimiento de dicho trámite es la Resolución del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación, de 28 de noviembre de 2019, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública sobre el proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se dispone la suspensión de la concesión de autorizaciones de comercialización y de apertura y funcionamiento de los establecimientos de juego en tanto se realiza la planificación de los mismos en el territorio de la Comunidad de Madrid, y no la correspondiente al proyecto sometido a dictamen, si bien sí que se incorporan los escritos de alegaciones evacuados en relación con el proyecto remitido para dictamen.

Esta Comisión ha considerado, a pesar de la incorrecta incorporación al expediente de la resolución, que no procedía devolver el expediente para su adecuada conformación, ni solicitar la remisión de la documentación con suspensión del plazo para resolver, en aras del principio de celeridad, dadas las fechas en que se ha solicitado el dictamen y habida cuenta de que en los diversos escritos de alegaciones correctamente remitidos, consta la concesión del trámite, a lo que debe sumarse que se ha podido comprobar que en el portal de transparencia de la Comunidad de Madrid, con fecha 19 de noviembre de 2020 se ha publicado la resolución correcta, de fecha 18 de noviembre de 2020, concediendo trámite de audiencia para el Proyecto de Decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

Según consta en la Memoria y en el expediente administrativo hubo varios escritos de alegaciones efectuados tanto por personas particulares como por distintas entidades relacionadas con la materia, de los que se ha dado cuenta más arriba, durante el trámite conferido al efecto.

CUARTA.- Cuestiones materiales.

Como ya hemos indicado, el proyecto de decreto, según reza su título, tiene por objeto establecer el marco normativo al que habrán de ajustarse los reglamentos de organización y funcionamiento de los cuerpos de Policía local constituidos en el ámbito de la Comunidad de Madrid. El grueso de las cuestiones que comprende están reguladas en el ámbito estatal por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, (en adelante LOFS) si bien las cuestiones relacionadas con el estatuto de personal de los Cuerpo de Policía local, encuentran asimismo su referencia normativa en el texto refundido del Estatuto Básico del Empleado Público (en adelante EBEP) aprobado por Real Decreto Legislativo 5/2015, de 30 de octubre, que

constituyen como legislación básica del Estado en la materia que nos ocupa, la norma de contraste para el enjuiciamiento del proyecto sometido a nuestro dictamen.

Asimismo, deben tenerse en consideración las disposiciones de la ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local relativas a los cuerpos de Policía local, (LBRL) y el texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, aunque la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/1993, de 11 de febrero, recurso 2446/1992) señala que las normas de régimen local no integran el bloque de constitucionalidad en materia de seguridad pública, sí pueden traerse a colación acerca de las concretas materias que en las mismas se contemplan, fundamentalmente respecto de las atribuciones de los alcaldes en relación con los cuerpos de Policía local.

Pero además de su función de coordinación o de establecimiento de un marco común de regulación, de acuerdo con el artículo 1 del proyecto de reglamento, resultará de aplicación directa y específica en los ayuntamientos en que no exista un reglamento propio de Policía local.

En relación con las normas en cuyo marco debe desenvolverse el desarrollo del proyecto sometido a dictamen cabe observar, como también se indica en el informe de la Abogacía General, que la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad de Madrid, adoptó en relación con determinados artículos de la Ley 1/2018, el Acuerdo de 4 de diciembre de 2018, publicado en el Boletín Oficial del Estado y de la Comunidad de Madrid el 22 de enero de 2019 (en adelante Acuerdo de la Comisión Bilateral). Algunas de las discrepancias puestas de manifiesto en dicha comisión se dilucidaron mediante la adopción de criterios interpretativos de común acuerdo,

pero otras requerían de la modificación del indicado texto legal, habiéndose acordado en el seno de la Comisión Bilateral, que la Comunidad de Madrid asumiría el compromiso de tramitar una iniciativa legislativa en la Asamblea de Madrid para la modificación de la citada ley, compromiso que aún no ha llegado a materializarse. Ello no obstante, razones de prudencia aconsejan apreciar el alcance de la Ley 1/2018, como norma de contraste, atendiendo a los compromisos de dicho acuerdo.

Entrando ya en el análisis del proyecto de decreto aprobatorio el mismo consta de un artículo único por el que se aprueba el reglamento marco de organización de las policías locales, una disposición derogatoria única y dos disposiciones finales. Por su parte, el proyecto de reglamento contiene una parte dispositiva integrada por 131 artículos, tres disposiciones adicionales, cinco disposiciones transitorias y una disposición derogatoria.

1.- Parte expositiva

La parte expositiva, como hemos detallado en los antecedentes de hecho de este dictamen, se inserta adecuadamente en el proyecto de decreto y no en el propio reglamento que contiene, de acuerdo con la directriz c), puntos 91 a 93 del apartado II “*especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto*” del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante Acuerdo de 22 de julio de 2005).

Por otro lado, la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo de 22 de julio de 2005. De esta manera describe la finalidad de la norma, su contenido y contiene los antecedentes normativos. Incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, así como un resumen de los

hitos de la tramitación del expediente, exponiendo de forma resumida los principales informes evacuados.

Asimismo, conforme previene el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de buena regulación, si bien de forma ciertamente escueta y utilizando fórmulas genéricas. Debe evitarse, en aplicación de esta norma, el recurso a fórmulas de estilo estandarizadas que cumplen con la exigencia legal formalmente, pero que aportan poco valor desde un punto de vista teleológico, a la luz del deber expuesto en el preámbulo de la LPAC “*de revisar de forma continua la adaptación de la normativa a los principios de buena regulación*”.

Asimismo, recoge la fórmula promulgatoria, sin perjuicio de lo que sobre ella se dirá al analizar las cuestiones de técnica normativa.

2. Análisis del reglamento

Dada la extensión del proyecto en aras a la mejor comprensión del presente Dictamen, únicamente se examinarán aquellos preceptos que merezcan alguna objeción u ofrezcan dudas en cuanto a su alcance o contenido con el objeto de plantear su aclaración o cuando su descripción sea precisa para la mejor comprensión de la regulación que contienen.

De acuerdo con lo anterior, cabe destacar el contenido del artículo 2 que establece el ámbito subjetivo de aplicación del proyecto de reglamento, que concreta en tres tipos de destinatarios; los miembros de los cuerpos de Policía local, los agentes auxiliares en los supuestos expresamente contemplados en el proyecto y los alumnos del Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid y que no merece objeción alguna.

El artículo 4, prevé la creación de cuerpos de Policía local remitiéndose a lo establecido en la LOFS, a la Ley 1/2018 y a la normativa en materia de régimen local, previsión que reproduce literalmente el artículo 3.1 de la Ley 1/2018. Esta última establece en el apartado 2 de su artículo 3 que *“la creación de Cuerpos de policía local en municipios de población inferior a 5.000 habitantes requerirá informe preceptivo de la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales”*. Concreta ahora el proyecto de reglamento que dicho informe deberá ser solicitado con carácter previo a la adopción del acuerdo de inicial de creación del cuerpo, debiendo emitirse sin carácter vinculante en el plazo de un mes por la consejería con competencias en materia de Coordinación de Policías Locales. Por su parte el apartado 3 señala que *“los ayuntamientos habrán de remitir a la consejería competente en materia de coordinación de policías locales los acuerdos municipales definitivos de creación de los Cuerpos de policía local, en plazo de un mes desde su adopción, a los efectos de su notificación”*. En el proceso de creación de las policías locales no consta un trámite específico de notificación, sin que en el texto del proyecto de reglamento se indique nada al respecto, es por ello que deberá aclararse el destinatario de la misma y en su caso su contenido.

El apartado 2 del artículo 7 referencia la comunicación de las actuaciones que practiquen los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado a los supuestos en que así lo disponga la legislación vigente y *“los criterios de coordinación establecidos en la Ley 1/2018”*. Sin embargo, dicha ley no contiene como tales unos criterios de coordinación que prevean específicamente tal comunicación de actuaciones. La coordinación se contempla en la Ley 1/2018 para definirla en relación con la homogenización de determinados aspectos de funcionamiento de las policías locales del ámbito territorial de la Comunidad de Madrid, y para atribuir las funciones aparejadas a este objetivo -hasta 23- a La Comunidad de Madrid, a través de la consejería

competente en materia de Coordinación de Policías Locales. También se recoge en su artículo 21, como principio orientador del impulso que corresponde a la Comunidad de Madrid, en el marco de sus competencias, de actuaciones integrales con el fin de garantizar la libertad y la seguridad de todos los ciudadanos, así como en referencia a los órganos encargados de la misma. Sin embargo, no se establecen criterios específicos de coordinación con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que permita establecer por remisión los supuestos en que la comunicación a que nos referimos sea obligada; más bien parece que dicha comunicación deberá efectuarse cuando lo establezca la ley en cumplimiento, esto sí, del criterio general de coordinación establecido en la Ley 1/2018. Sería, conveniente, por tanto, en aras del objetivo de seguridad jurídica que debe presidir todo proceso de creación normativa, especificar qué criterios concretos de coordinación exigen la meritada comunicación o aclarar la redacción del artículo 7.2 del proyecto.

Por otro lado, dicho apartado reproduce parcialmente lo dispuesto en el artículo 12 de la Ley 1/2018, puesto que no recoge la última referencia de atención al “*principio de reciprocidad*”, esta falta de mención se considera adecuada puesto que fue objeto del Acuerdo de la Comisión Bilateral con la siguiente redacción *«en cuanto a la discrepancia manifestada con relación al artículo 12 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, la Comunidad de Madrid asume el compromiso de tramitar una iniciativa legislativa en la Asamblea de Madrid para la modificación de la citada ley, por el procedimiento de lectura única, con el objeto de suprimir el inciso final siguiente: “atendiendo al principio de reciprocidad”*». No empece a ello el criterio de esta Comisión, respecto de la reproducción de preceptos legales en una norma de desarrollo, sentado entre otros en el Dictamen 121/19, de 28 de marzo, en línea con el criterio del Consejo Consultivo de la Comunidad de Madrid, en el sentido de que es posible incorporar en normas de rango inferior

preceptos de una de rango superior para dar coherencia y sistemática a la norma que desarrolla o al completo grupo normativo. Pero esas reproducciones no pueden ser parciales, dispersas o confusas, puesto que en este caso si bien la regulación propuesta no reproduce fielmente la legislación que desarrolla, ciertamente la atención al principio de reciprocidad, cuya mención se eliminará mediante la modificación de la Ley 1/2018, no aporta un contenido sustantivo que pueda apreciarse fuera del contexto del caso concreto, no generando confusión apreciable, por lo que quedaría a salvo la seguridad jurídica en su aplicación, principio sobre el que descansa el criterio antes expuesto, de este órgano consultivo.

No obstante lo anterior, con carácter general, de acuerdo con la directriz 4 *“reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias”*, *“no es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal)”*.

El artículo 9 desarrolla el artículo 31 de la Ley 1/2018, por lo que se refiere a la colaboración entre municipios, para atender eventualmente, en situaciones especiales y extraordinarias, las necesidades municipales que no requieran un aumento permanente de plantilla, en el supuesto concreto de la celebración de fiestas patronales. La compatibilidad de este precepto con el artículo 51.6 de la LOFS fue objeto del Acuerdo de la Comisión Bilateral que resolvió la discrepancia vía interpretativa *“no debiendo interpretarse en ningún caso la expresión «situaciones especiales y extraordinarias» a que se refiere el mencionado precepto, como situaciones de emergencia que determinen actuaciones de*

carácter extraterritorial”. Dicha interpretación se fundamenta en la diferencia de estas últimas actuaciones que exigen la presencia de situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes ex artículo 51.3, con los supuestos en que no se den estas circunstancias, como es el caso de las fiestas patronales contemplado, en los términos señalados en la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/1993, recurso 2446/1992) «*Pero el precepto impugnado se refiere a fórmulas de colaboración conceptualmente distintas de las que determinan la actuación supramunicipal de las Policías Locales (art. 27) puesto que no se refiere a situaciones de emergencia que determinen esa actuación extraterritorial, sino a la posibilidad de colaboración entre municipios para atender "eventualmente" (o sea de modo transitorio) "situaciones especiales y extraordinarias", pues indudablemente son concebibles esas fórmulas de colaboración distintas de la actuación extraterritorial del Cuerpo de Policía Local*».

De acuerdo con lo anterior, la redacción propuesta para el artículo 9 del proyecto de reglamento resulta acorde con la interpretación del Tribunal Constitucional del grupo normativo constituido por el artículo 51.6 de la LOFS y 31 de la Ley 1/2018.

Ahora bien, el apartado 3 del artículo 9 que estamos analizando, establece que “*igualmente en aplicación del principio de colaboración se promoverá el establecimiento de sistemas informáticos que permitan compartir información recíproca entre ayuntamientos cuando la eficacia de las actuaciones policiales en materia de seguridad operativa, así lo requiera*” (...) Este precepto se plantea como un supuesto de colaboración interadministrativa que la Ley 1/2018, trata de forma diferenciada respecto de los supuestos de coordinación. Así, mientras en la coordinación se produce la intervención de un tercero, en este caso la Comunidad de Madrid, para articular las relaciones entre las administraciones implicadas, en este caso las entidades locales con

cuerpo de Policía local, propio; en las relaciones de cooperación o colaboración, no se produce la asistencia de dicho tercero, y son las propias administraciones implicada quienes ordenan sus relaciones. Sentado lo anterior se comprueba que el artículo 20 de la Ley 1/2018 en su apartado 3.j) prevé en el marco de las competencias de coordinación que competen a la Comunidad de Madrid *“el establecimiento de un sistema de información recíproca entre los diversos Cuerpos de policía local a través de una base de datos común relativa a sus funciones, a la que podrán acceder todos los Cuerpos de policía local de la Comunidad de Madrid”*. Ciertamente la redacción de ambos preceptos no es idéntica puesto que en el recogido en el proyecto de decreto se menciona que se trata de *“sistemas informáticos”*, mientras que en la ley se mencionan únicamente *“sistemas de información recíproca”*, pero es obvio que el canal usual en el que se verificaría dicha información común será en la generalidad de los supuestos un sistema informático. Asimismo, se aprecian diferencias en tanto en cuanto la coordinación de la Comunidad de Madrid no requiere del presupuesto previo de que la eficacia de las actuaciones policiales en materia de seguridad operativa, así lo requiera, como se prevé en el artículo 9.3 del reglamento. Ello no impide apreciar que nos encontramos ante el mismo supuesto de puesta en común de información entre policías locales de forma sistematizada, ya se trate de un sistema informático o no.

Es por ello que esta competencia debe residenciarse en el ámbito de la Comunidad de Madrid en atención a sus competencias en materia de Coordinación de Policías Locales, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado j) del artículo 20 de la Ley 1/2018 que el proyecto sometido a dictamen desarrolla y por tanto no puede contravenir, ya que *“las leyes solo se derogarán por otras posteriores”*, en virtud del principio de jerarquía normativa, de acuerdo con el artículo 2 del Código Civil.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 16 del proyecto de reglamento establece que *“la jefatura inmediata corresponderá a la mayor categoría jerárquica existente en cada Cuerpo de policía local”*. Esta previsión que desarrolla lo dispuesto en el artículo 35 de la Ley 1/2018 es solo parcialmente coincidente con el mismo, que también prevé la posibilidad alternativa de que la jefatura recaiga *“en funcionarios de otros Cuerpos de policía local de la Comunidad de Madrid, que tengan igual o superior categoría”*.

Esta omisión no puede ser salvada mediante la interpretación conjunta de ambas normas, de manera que o bien se suprime el artículo entero y se regula la cuestión por remisión al artículo 35 de la Ley 1/2018 o se incluye la segunda de las alternativas contempladas en el mismo en virtud del principio de jerarquía normativa.

Esta consideración tiene carácter esencial.

Esta regulación se completa en el artículo 17 del proyecto con las funciones de la jefatura inmediata del cuerpo de Policía local, que no plantean problemas de encaje con el artículo 35. 4 de la Ley 1/2018, que establece estas funciones de forma genérica *“corresponderá a la jefatura del Cuerpo la dirección, coordinación y supervisión de las operaciones del Cuerpo, así como la administración que asegure su eficacia, debiendo informar a sus superiores sobre el funcionamiento del servicio”*, ya que se articula mediante la reproducción casi literal de este apartado especificando una serie de funciones, - hasta 11,- con una cláusula de cierre respecto de otras funciones que se establezcan con tal carácter en el propio reglamento o en los respectivos reglamentos municipales.

El artículo 22 del proyecto regula las comisiones de servicios de carácter voluntario para la cobertura de vacantes, que en su apartado 1 circunscribe a los casos de urgente e inaplazable necesidad. El artículo propuesto incluye en su apartado 2 la previsión de reserva de puesto de

trabajo de origen, la percepción de sus retribuciones con cargo a los puestos de trabajo que efectivamente desempeñen, y en su apartado 3 la duración máxima de un año, incluyendo un apartado final, el 4, que a modo de cláusula de cierre, se remite en bloque a las disposiciones generales en materia de función pública en lo que a la regulación de tales comisiones de servicio se refiere. Esta última normativa en la Comunidad de Madrid está constituida por la Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid, (LFPCM) cuyo artículo 53 contempla esta posibilidad excepcional de cobertura voluntaria de vacantes también con la duración máxima de un año, con reserva de puesto y abono de las retribuciones correspondientes al puesto efectivamente desempeñado.

Teniendo en cuenta esta última remisión genérica, resulta ocioso especificar el derecho de reserva de puesto, la previsión relativa al pago del puesto efectivamente desempeñado, y el plazo de duración de la comisión de servicios, en este artículo 22 de entre el resto de condiciones recogidas en el artículo 53 de la LFPCM. Esto no obstante dado que en la LFPCM se prevé también el requisito de la autorización por parte del consejero de Hacienda, salvo en los supuestos en que las comisiones de servicio no supongan cambio de consejería, en cuyo caso serán autorizadas por el consejero respectivo, deberá salvarse este requisito, que no opera más que en el ámbito de la Comunidad de Madrid, en virtud del principio de autoorganización de las entidades locales.

El acceso a los cuerpos de Policía local ocupa el título III del proyecto de reglamento que abre con la regulación de las categorías de ingreso (artículo 23) y procedimiento de selección (artículo 24) que desdoblán en dos artículos la regulación del artículo 38 de la Ley 1/2018, que reproducen, pero no de forma literal. Como ya hemos señalado, de acuerdo con la directriz 4 del Acuerdo de Directrices de Técnica normativa de 22 de julio de 2005, deberán evitarse las

incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma). Sin embargo, en este caso la nueva regulación arroja mayor claridad a la materia ayudando a una mejor comprensión de la misma por lo que esta reproducción resulta adecuada.

Cabe añadir otra consideración al contenido del artículo 23 por lo que se refiere al enunciado de los principios conforme a los cuales se realizará el acceso a los cuerpos de Policía local. Así enumera los principios de igualdad, mérito, capacidad, transparencia, agilidad y publicidad. La cita del principio de “*agilidad*”, de desconocida filiación, no estando recogido en el artículo 38 de la Ley 1/2018, en el contexto en que se plantea puede llevar a la duda de si se refiere al “*principio de eficacia*” o principio de celeridad en la tramitación administrativa o a las condiciones físicas del aspirante. Debería por tanto sustituirse por otra palabra que se acerque al contenido clásico y generalmente aceptado del principio de eficacia o de celeridad.

Los preceptos 28 a 41 del proyecto de reglamento articulan el proceso selectivo en sus distintas fases: oposición, concurso de méritos curso selectivo de formación y periodo de prácticas. En el proceso de acceso la superación de la fase de oposición, que a su vez consta de distintas pruebas (psicotécnicas, físicas, culturales, reconocimiento médico y en el caso de las categorías de inspector o intendente un supuesto práctico) condiciona el acceso a las fases sucesivas. Este sistema responde adecuadamente a lo previsto en el artículo 39 de la Ley 1/2018, que reproduce parcialmente, si bien ordenando su contenido en distintos artículos, uno para cada fase del procedimiento lo que contribuye a dotar de mayor claridad a la regulación, siendo este uno de los supuestos en que conforme a la Directriz 4 del Acuerdo de 22 de julio de 2005, es aceptable la reproducción de preceptos.

En la fase de concurso el artículo 33 del proyecto de reglamento detalla los méritos valorables, tales como los servicios prestados, las titulaciones oficiales incluyendo los de idiomas, y cursos de interés policial. Respecto de los títulos oficiales el último párrafo del apartado b) establece “*las correspondientes bases de convocatoria podrán determinar el establecimiento de una puntuación adicional de 0,10 puntos cuando alguna de las titulaciones anteriores verse sobre materias específicas concretas*”. En principio cabe afirmar que todos los títulos oficiales versan sobre una materia específica y concreta, por lo que la redacción de este precepto deberá aclararse, si lo que se pretende es que se trate de materias relacionadas con la actividad de policía o si se entiende que la expresión controvertida quiere hacer referencia a especialidades de formación dentro de cada materia, que en su caso se deberán concretar en la convocatoria, tanto más cuanto este requisito y su apreciación permitirán obtener 0,10 puntos que pueden ser determinantes en un proceso selectivo.

Cabe hacer la misma consideración respecto del artículo 34 b), 35 b), 58.2.c), 66.1.a) 3º.7.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El artículo 40 contempla el periodo de prácticas y su valoración teniendo en cuenta una serie de criterios enumerados en su apartado 4, respecto de los que en el apartado 5 se establece que “*el Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid podrá tutorizar la valoración de los criterios establecidos en el apartado anterior*”. La palabra tutorizar implica una acción en relación con los alumnos, no con la actividad en sí de valoración, que en el caso concreto que nos ocupa supondría ejercer una función de tutoría sobre el tribunal calificador. Por ello, si bien del contexto se puede vislumbrar el alcance que ha querido darse al apartado, para que el contenido de esta regulación responda al artículo 29 deberá redactarse la frase de manera

que quede claro que de lo que se trata es de ejercer la tutoría de los aspirantes durante el periodo de prácticas. En este sentido resulta más adecuada la redacción que la Ley 1/2018 ofrece respecto de las funciones del Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid en su artículo 29. 10 *“el Centro de Formación Integral de Seguridad podrá llevar a cabo la tutorización de los períodos de prácticas previstos a los diferentes procesos selectivos”*.

Esta consideración tiene carácter esencial.

El título IV del proyecto de reglamento aborda el bloque normativo correspondiente a la promoción interna y movilidad en los artículos 51 a 68, de forma acorde a la Ley 1/2018 y resto de normativa aplicable.

No obstante lo anterior, se observa que el artículo 54 del proyecto de reglamento en su apartado 1.a) al establecer los requisitos para participar en los procesos selectivos de promoción interna exige ser miembro del Cuerpo de Policía local del ayuntamiento que realice la correspondiente convocatoria. Esta previsión resulta incompatible con uno de los supuestos de promoción interna previstos en el artículo 52, en su apartado 3, que permite reservar un porcentaje no superior al 50 por ciento de las plazas vacantes aquellos funcionarios de carrera de la administración local que, perteneciendo a cuerpos o escalas del subgrupo de clasificación profesional inmediato inferior o igual, desempeñen actividades coincidentes o análogas en su contenido profesional y técnico al de la Policía local. Esto es, que se permite el acceso a los cuerpos de Policía local por promoción interna a funcionarios de carrera que no formen parte de dichos cuerpos. Por lo tanto, deberá salvarse el requisito exigido en el artículo 54, que deberá apreciarse sin perjuicio de lo establecido en el apartado 3 del artículo 52. Cabe llegar a la misma conclusión en relación con el artículo 52.1 del proyecto que prevé asimismo la reserva de un 20 por ciento de las

plazas por miembros de otros cuerpos de Policía local de la Comunidad de Madrid.

Tampoco parece ser coherente con los distintos elementos de las pruebas de acceso, que salvo para la categoría de Oficial, la promoción interna demande la realización de un supuesto práctico o proyecto con carácter general, ya que si bien esta prueba es precisa para el acceso a la categoría de Inspector e Intendente, no lo es para la de Policía. De esta forma parece que el artículo 55 ignora la posibilidad de promoción interna a la categoría de Policía ya que no sería coherente exigir tal prueba para la promoción interna, pero no para el acceso libre. Debe revisarse la normativa atinente a la promoción interna en lo concerniente a la de la categoría de Policía para evitar contradicciones internas en el proyecto de reglamento.

El título V regulador de la formación, además de establecer las disposiciones generales relativas a la misma en los artículo 68 y 69, se divide en tres bloques: el que contiene la normativa correspondiente al Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid (artículos 70 a 75) que deberán desarrollarse a su vez en el reglamento de organización del centro, el regulador de los cursos de formación comprendidos en los artículo 76 a 83 y por último los artículos 83 a 85 que contemplan los centros de formación de titularidad municipal.

La normativa que contiene se ajusta a lo dispuesto en la Ley 1/2018 si bien cabe hacer alguna consideración respecto de la coherencia interna del proyecto de reglamento. En concreto los artículos 77 y 78 regulan los cursos selectivos de formación para la promoción interna y para los procesos de movilidad respectivamente. Este último señala que *“los cursos selectivos de formación exigidos en los procesos selectivos en los que se amplíen las convocatorias de promoción interna a miembros de otros Cuerpos de policía local de la Comunidad de Madrid, serán los previstos para promoción interna en el artículo anterior”*.

Sin embargo, en el apartado 2 se indica que estos últimos cursos deberán ser planificados en su contenido y duración y desarrollados en los términos establecidos por el Centro de Formación integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid, menciones que no se recogen en los primeros y cuya aplicación ciertamente podría dar lugar a diferencias entre ellos. En este sentido el artículo 72 encarga al Centro de Formación la elaboración de los programas de los cursos de acceso, promoción interna y formación continua, no ostentando las mismas competencias en relación con los cursos de movilidad, respecto de los que solo ostenta la competencia de homologación. En principio, no tiene ningún sentido, si los cursos deben ser los mismos, que el contenido duración y desarrollo se realice en los términos establecidos por el Consejo Académico. Deberá aclararse la redacción para que no ofrezca lugar a dudas sobre el contenido de los cursos.

El título VI regula el estatuto de personal, abriendo dicha regulación con las normas por las que habrá de regirse la segunda actividad, en sus artículos 86 a 90. Estos artículos reproducen lo establecido en el artículo 47 de la Ley 1/2018, si bien desglosando su contenido en cada uno de ellos, en función del motivo que genere la segunda actividad [por razón de edad –art. 47.1.b), de disminución de condiciones físicas o psíquicas –art. 47.1.a), o de embarazo y lactancia art. 47.1c)]. Respecto del pase a segunda actividad por disminución de condiciones físicas o psíquicas se aprecia una discordancia con la Ley 1/2018. Efectivamente esta considera la posibilidad de que el pase se produzca a petición del interesado o de oficio, pero mientras en la Ley 1/2018, se indica que se verificará por la correspondiente corporación local, el proyecto de reglamento se refiere a la jefatura del cuerpo policial. Son dos las jefaturas del cuerpo de Policía local que contempla la normativa aplicable; una jefatura mediata que corresponde al alcalde sin perjuicio de las posibilidades de delegación, y una jefatura inmediata. Esta distinción se refleja con claridad en el artículo 50.3 de

la Ley 1/2018, relativo a la salud laboral *“hasta que el servicio médico correspondiente dictamine si está o no apto para el normal desempeño del servicio o procede su pase a la situación de segunda actividad, podrá la persona titular de la alcaldía, a petición razonada de la jefatura inmediata de la policía local, ordenar la retirada temporal del arma reglamentaria al miembro del Cuerpo cuyo comportamiento pueda inducir que existe una situación de riesgo para sí mismo o para terceros”*.

Por lo tanto, la redacción del apartado 1 del artículo 88 deberá revisarse de acuerdo con las anteriores consideraciones. Esta misma consideración opera respecto de lo dispuesto en artículo 89 para el pase a la situación de segunda actividad por motivo de embarazo o lactancia.

Los artículos 98 y 99 contienen la normativa del régimen disciplinario, por remisión a las leyes de aplicación, tanto la Ley 1/2018, como supletoriamente Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, distinguiendo en dicha remisión el régimen sustantivo de las infracciones y sanciones de la regulación del procedimiento y de la competencia, atendiendo así al principio de tipicidad del procedimiento sancionador con carácter general.

Se observa únicamente una incorrección gramatical en tanto en cuanto se indica *“el procedimiento sancionador se regirá por el disciplinario aplicable (...)”*, siendo así que la cita se hace al propio procedimiento disciplinario, - que carece de potencialidad normativa o rectora por su propia naturaleza al no tratarse de una norma, - y no a las normas rectoras del mismo, debiendo modificarse esta redacción para incluir la referencia genérica a las normas reguladoras del procedimiento disciplinario. A ello cabe añadir que se está aludiendo dos veces a la misma realidad al hacer referencia al procedimiento sancionador y disciplinario que a la postre y en el marco de la norma que se está analizando, son la misma cosa.

El título VIII regula la uniformidad, equipo, armamento y medios materiales en los artículos 100 a 114. En el artículo 104 regulador del documento de identificación profesional, se altera la denominación de dicho documento identificativo en su apartado segundo, para denominarlo “*carné de acreditación profesional*”, lo que puede generar confusión respecto de la nomenclatura utilizada en todo el texto del proyecto de reglamento que es la de documento de identificación profesional. Esta misma nomenclatura de “*carné profesional*” consta en el artículo 105 y 106.

Por último, el título IX del proyecto regulador de la figura de los agentes auxiliares, no merece ningún reproche por parte de esta Comisión.

3. Parte final

De acuerdo con la directriz 94 del Acuerdo de 22 de julio de 2005, la parte final figurará, como norma general, en el cuerpo del real decreto aprobatorio. La inclusión de la expresión “*como norma general*”, permite incluir disposiciones finales en el texto de la norma aprobada, en el bien entendido que deben tener una relación directa con contenido de la misma. En este caso tanto el proyecto de decreto aprobatorio, como el proyecto de reglamento contienen una disposición derogatoria, en el primer caso limitada a Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid y en el segundo a cuantas normas de igual o inferior rango se opongan al reglamento. De acuerdo con la anterior directriz ambas normas deberán refundirse en una sola en el ámbito del decreto aprobatorio.

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto debe ajustarse a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, al que se remite expresamente el Acuerdo de 5 de marzo de 2019, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se aprueban las instrucciones generales para la aplicación del procedimiento para el ejercicio de la iniciativa legislativa y de la potestad reglamentaria del Consejo de Gobierno. Por ello, efectuaremos algunas observaciones, sin perjuicio de otras que ya hemos ido apuntando a lo largo del presente dictamen.

El artículo 15 del proyecto de reglamento contiene los criterios de creación de las distintas categorías en las plantillas de los cuerpos de Policía local estableciendo un supuesto de creación obligatoria y otro de creación potestativa en función del número de habitantes o de efectivos de plantilla del municipio. Para la introducción de los requisitos indicados en el supuesto de creación obligatoria se utiliza el pronombre “*que*”, al principio de la oración, sin repetirlo al enumerar los requisitos, lo cual es correcto gramaticalmente. Sin embargo, se omite igualmente el pronombre “*que*” cuando se enumeran los supuestos de carácter potestativo, de manera que dicha oración queda sin sujeto. Así se indica “*la categoría de Comisario o Comisaria principal será obligatoria en los municipios que superen 300.000 habitantes o cuenten con más de 300 efectivos de plantilla policial, pudiéndose crear en aquellos de población superior a 200.000 habitantes o cuenten con más de 250 efectivos de plantilla policial*”, siendo así que la redacción gramaticalmente correcta sería “*pudiéndose crear en aquellos de población superior a 200.000 habitantes o que cuenten con más de 250 efectivos de plantilla policial*”. Este defecto de redacción se observa en los puntos a), b) y c) del apartado 1.

Con carácter general, conforme a los criterios generales de uso de las mayúsculas en los textos legislativo, las referencias a la consejería o ministerio competente, deben realizarse escribiendo dichas palabras

(consejería o ministerio) en minúscula, y la materia sobre la que se ostenta la competencia en mayúsculas, siendo así que se advierte el uso de la minúscula para hacer referencia a la materia “*Educación*” al referirse al ministerio competente en materia de “*educación*”, en el artículo 58.2b). 1º. En este mismo marco, también deberá escribirse con minúscula la mención genérica a los cuerpos, mientras que la relativa a la Policía local deberá escribirse en mayúscula. También deberán revisarse la mención efectuada en mayúsculas a las secretarías generales técnicas en relación con el procedimiento de elaboración de la norma en la parte expositiva.

En el artículo 89 se han repetido las palabras “*por la*”, debiendo suprimirse una de sus menciones.

Por último, en el índice del reglamento antes del título preliminar se indica “*parte expositiva. Parte dispositiva*”, sin que estas indicaciones se correspondan con el contenido posteriormente desarrollado, ni sean adecuadas de acuerdo con la directriz 11 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, que señala que, en las disposiciones, distintas de los proyectos de ley no se titulará la parte expositiva.

En mérito a cuanto antecede, la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid formula la siguiente,

CONCLUSIÓN

Que una vez atendidas las consideraciones efectuadas en el cuerpo del presente dictamen, alguna de las cuales tiene carácter esencial, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, el

proyecto de decreto del Consejo de Gobierno por el que se establece el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

V.E., no obstante, resolverá lo que estime más acertado.

Madrid, a 3 de agosto de 2021

La Vicepresidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 389/21

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior

Pza. Pta. del Sol nº 7 - 28013 Madrid