

Dictamen nº: **147/23**
Consulta: **Consejero de Presidencia, Justicia e Interior**
Asunto: **Proyecto de Reglamento Ejecutivo**
Aprobación: **23.03.23**

DICTAMEN del Pleno de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, aprobado por unanimidad, en su sesión de 23 de marzo de 2023, 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, por la que se somete a dictamen el *“proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento de uniformidad, equipo y medios materiales de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid”*.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- El día 9 de marzo de 2023, tuvo entrada en el registro de este órgano consultivo, una solicitud de dictamen preceptivo urgente formulada por el consejero de Presidencia, Justicia e Interior sobre el proyecto de decreto citado en el encabezamiento.

A dicho expediente se le asignó el número 139/23, comenzando el día señalado el cómputo del plazo, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 23.1 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).

La ponencia ha correspondido, por reparto de asuntos, a la letrada vocal Dña. Rocío Guerrero Ankersmit, quien formuló y firmó la oportuna propuesta de dictamen, la cual fue deliberada y aprobada en la reunión del Pleno de este órgano consultivo, en sesión celebrada el día 23 de marzo de 2023.

SEGUNDO.- Contenido del proyecto de decreto.

El proyecto sometido a dictamen de esta Comisión Jurídica Asesora, según se explicita en la parte expositiva, “*se dirige a la homogeneización y la identificación de los Cuerpos de Policía Local*” de los municipios de la región, confiriéndoles una imagen corporativa única, “*con el fin de que queden definidas con claridad y precisión las determinaciones referidas a la uniformidad, equipo y medios materiales de las policías locales de la Comunidad de Madrid*”.

En este sentido, la norma proyectada aprueba un Reglamento de uniformidad, equipo y medios materiales en el que se prevé el uso de un modelo de uniforme común para todos los efectivos policiales de los municipios de la Comunidad de Madrid, así como imagen común de la flota de vehículos policiales. Dentro del concepto de uniformidad se comprenden tanto el vestuario como los emblemas, divisas, distintivos, medallas, condecoraciones, así como los elementos de identificación personal.

La norma proyectada consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo único, dirigido a la aprobación del Reglamento de uniformidad, equipo y medios materiales de las Policias locales de la Comunidad de Madrid, cinco disposiciones adicionales, dos transitorias y dos disposiciones finales.

Por su parte, el reglamento está formado por cuarenta y seis artículos, repartidos en seis títulos, uno de ellos preliminar y cuatro anexos.

En el título preliminar (artículos 1 a 4) bajo la rúbrica “Disposiciones generales” comprende:

Artículo 1, define el objeto.

Artículo 2, determina el ámbito de aplicación.

Artículo 3, relativo a la normativa aplicable.

Artículo 4, regula los gastos vinculados a la uniformidad, equipo y medios materiales.

El título I denominado “Marco básico de ordenación de la uniformidad y equipo” está formado por los artículos 5 a 10.

Artículo 5, establece las disposiciones generales sobre la uniformidad y equipo.

Artículo 6, determina el uso de la uniformidad y equipo.

Artículo 7, hace referencia a la renovación de la uniformidad.

Artículo 8, regula el mantenimiento.

Artículo 9, relativo a la devolución de la uniformidad y equipo.

Artículo 10, sobre la clasificación de las prendas y efectos de uniformidad y equipo.

El título II, bajo la rúbrica “Vestuario” está dividido en tres capítulos: capítulo I, “Disposiciones generales”, capítulo II denominado “Tipos de uniforme” y capítulo III que contiene “Excepciones y particularidades en el uso del uniforme”. Está integrado por los artículos 11 a 23, con la siguiente estructura:

Capítulo I:

Artículo 11, relativo al vestuario.

Artículo 12, regula la corrección en el uso del uniforme.

Artículo 13, sobre el uso de la uniformidad por efectivos de policía local jubilados.

Capítulo II:

Artículo 14, hace referencia a las modalidades de uniforme.

Artículo 15, relativo al uniforme ordinario.

Artículo 16, sobre el uniforme para unidades o servicios especiales.

Artículo 17, regula el uniforme de gala y de gran gala.

Artículo 18, hace referencia al uniforme de los funcionarios en prácticas de nuevo ingreso.

Artículo 19, se refiere a otros elementos complementarios.

Artículo 20, tiene por objeto el cambio estacional de uso del uniforme.

Capítulo III:

Artículo 21, contempla las excepciones de uso del uniforme.

Artículo 22, relativo al uso de uniforme para asistencia a cursos o jornadas formativas.

Artículo 23, hace referencia al uso de uniforme en medios de comunicación.

El título III (artículos 24 a 40) se denomina “Identificación profesional, emblemas, divisas, distintivos, medallas y condecoraciones”. Contiene dos capítulos, el I sobre la identificación profesional y el capítulo II sobre emblemas, divisas, distintivos, medallas y condecoraciones. Tiene la siguiente estructura:

Artículo 24, relativo a la definición.

Artículo 25, sobre elementos de identificación profesional.

Artículo 26, tiene por objeto el documento de acreditación profesional.

Artículo 27, regula la renovación, validez y reposición del documento de acreditación profesional.

Artículo 28, se refiere a la placa-emblema policial.

Artículo 29, tiene por objeto el número de identificación profesional.

Artículo 30, hace referencia a la cartera.

Artículo 31, regula los emblemas policiales.

Artículo 32, relativo al emblema policial de pecho.

Artículo 33, se refiere al emblema policial de la prenda de cabeza.

Artículo 34, tiene por objeto los emblemas policiales de brazo.

Artículo 35, regula las divisas.

Artículo 36, determina la colocación de las divisas.

Artículo 37, define los distintivos.

Artículo 38, establece las clases de distintivos.

Artículo 39, hace referencia a las medallas y condecoraciones.

Artículo 40 regula la colocación de las medallas y condecoraciones.

El título IV se denomina “Equipo” y contiene un solo artículo:

Artículo 41, relativo al equipo policial.

El título V con la rúbrica “Medios móviles” contiene cinco artículos:

Artículo 42, hace referencia a los medios móviles.

Artículo 43, relativo a los vehículos de cuatro ruedas.

Artículo 44, regula otros vehículos de ruedas.

Artículo 45, se refiere a los vehículos destinados a servicios no ordinarios.

Artículo 46, sobre otros medios móviles.

Por lo que se refiere a los anexos, el anexo I se refiere al uniforme ordinario básico, estableciéndose la relación mínima de prendas que lo componen, así como a las características de diseño y color de las mismas.

El anexo II se dirige al establecimiento del modelo y características de la placa-emblema policial, emblemas y divisas que han de portar los efectivos policiales.

En el anexo III se define la imagen y distintivos de los medios móviles, distinguiéndose los vehículos de alta y baja visibilidad.

El anexo IV establece el diseño del carné de acreditación profesional.

TERCERO.- Contenido del expediente remitido.

El expediente remitido a esta Comisión Jurídica Asesora consta de los siguientes documentos:

1.- Certificado de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales, de 16 de noviembre de 2022 (documento 00).

2.- Orden del consejero de Presidencia, Justicia e Interior, de 5 de diciembre de 2022, por la que se acuerda la tramitación urgente del proyecto de decreto (documento 1).

3.- Primera versión del proyecto de decreto inicial (documento 2) con sus cuatro anexos (documentos 3.1, 3.2, 3.3 y 3.4).

4.- Versión inicial de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo, de 12 de diciembre de 2022 (documento 4).

5.- Informe 84/2022, de coordinación y calidad normativa, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior el 20 de diciembre de 2022 (documento 5).

6.- Informes sin observaciones de las secretarías generales técnicas de la Comunidad de Madrid (documento 6).

7.- Informe de impacto por razón de género, de 15 de diciembre de 2022, de la Dirección General de Igualdad (documento 7).

8.- Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, de 13 de diciembre de 2022, directora general de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad (documento 8).

9.- Informe de impacto por razón de orientación sexual, identidad y expresión de género, de 15 de diciembre de 2022, de la directora general de Igualdad (documento 9).

10.- Resolución de la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación por la que se acuerda “*la apertura del trámite de audiencia e información públicas*”, de 10 de enero de 2023 (documento 10).

11.- Segunda versión del proyecto de decreto sometida “*al trámite audiencia e información públicas*” (documento 11) junto con los cuatro anexos (documentos 12.1, 12.2, 12.3 y 12.4).

12.- Memoria de Análisis del Impacto Normativo de 10 de enero de 2023 (documento 13).

13.- Alegaciones presentadas en el trámite de información pública por dos particulares (documento 14).

14.- Informe de legalidad de la Secretaría General Técnica de Presidencia, Justicia de Interior, de 3 de febrero de 2023 (documento 15).

15.- Tercera versión del proyecto de decreto de 3 de febrero de 2023 (documento 16) junto con sus cuatro anexos (documentos 17.1, 17.2, 17.3 y 17.4).

16.- Nueva versión de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo, sin firmar, previa a la solicitud de informe a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid (documento 18).

17.- Informe del Servicio Jurídico de Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 14 de febrero de 2023, con la conformidad del Abogado General (documento 19).

18.- Certificado del Consejo de Gobierno, de 8 de marzo de 2023, por el que se da cuenta del informe sobre la solicitud de dictamen a la Comisión Jurídica Asesora (documento 20).

19.- Última versión del proyecto de decreto (documento 21) con sus cuatro anexos (documentos 22.1, 22.2, 22.3 y 22.4).

20.- Última versión de la Memoria de Análisis del Impacto Normativo, de 1 de marzo de 2023. (documento 23).

A la vista de tales antecedentes, formulamos las siguientes

CONSIDERACIONES DE DERECHO

PRIMERA.- La Comisión Jurídica Asesora emite su dictamen preceptivo, 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 Decreto 5/2016, de 19 de enero (en adelante, ROFCJA).

La consideración de reglamento ejecutivo ya fue analizada por la STC 18/1982, de 4 de mayo, al indicar que tiene tal carácter «*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*”».

Ninguna duda puede ofrecer el carácter ejecutivo del decreto proyectado en tanto el artículo 8 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/2018), tiene por objeto la uniformidad, equipamiento y acreditación profesional. El citado precepto establece en su apartado 9 que la Comunidad de Madrid determinará reglamentariamente:

“a) las prendas y efectos de la uniformidad.

b) Los equipos de protección individual de los que tienen que ir dotados obligatoriamente los policías locales, conforme a lo establecido por la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales.

c) El distintivo profesional acreditativo.

d) El distintivo o imagen de los vehículos policiales, conforme a lo establecido por la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales.

e) Un catálogo y los períodos en los que, por parte del ayuntamiento, se procederá a la renovación periódica de la uniformidad y material de dotación entregado a los policías locales”.

Asimismo, de acuerdo con el artículo 8.10 de la citada ley, “*Reglamentariamente, también se podrán establecer emblemas de especialización de aquellas materias que hayan sido superadas por el*

policía local que la ostente y que cuenten con la homologación del Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid”.

Por tanto, estamos ante el desarrollo de aspectos concretos de la uniformidad, equipo y medios materiales de las policías locales previsto en la propia ley, lo que le otorga un carácter ejecutivo. En ese sentido, el Tribunal Supremo en Sentencia de 21 de mayo de 2013 (recurso contencioso administrativo 171/2012) nos dice: “*Se entiende por reglamentos dictados en ejecución de Ley no solo aquellos que desarrollan una Ley determinada, sino también los que den lugar a cualquier desarrollo reglamentario de preceptos de una Ley*”.

En cuanto a la procedencia del dictamen del superior órgano consultivo, en este caso la Comisión Jurídica Asesora y la relevancia del trámite de consulta en la elaboración de los reglamentos ejecutivos, en los que resulta preceptivo; el Consejo de Estado en su dictamen 783/2020, de 21 de diciembre, ha recordado la doctrina del Tribunal Supremo, subrayando “*el carácter esencial que institucionalmente tiene*” y 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 - recurso 740/1997; 10 de junio de 2004 - recurso 2736/1997, y 14 de noviembre de 2008 - recurso 191/2007).

La solicitud de dictamen se formula con carácter urgente. La tramitación urgente, con carácter general, debe acordarse al inicio del procedimiento, con anterioridad a la elaboración de la Memoria, por el consejero competente cuando concurran circunstancias extraordinarias que, no habiendo podido preverse con anterioridad, exijan la aprobación urgente de la norma.

En este caso, consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por Orden de 5 de diciembre de 2022, justifica la tramitación urgente porque tanto los representantes de la Federación de Municipios de Madrid, como diversos ayuntamientos, han manifestado la necesidad de aprobar a la mayor brevedad posible el reglamento, dada la obligación por parte de muchos de ellos de licitar, conforme el calendario municipal de renovación, en próximas fechas, los contratos referidos, tanto de las prendas de la uniformidad, como de la flota de vehículos policiales.

En relación con dicha justificación habría sido conveniente dejar constancia documental en el expediente de la solicitud de tramitación urgente por la Federación de Municipios de Madrid o por alguno de los ayuntamientos de la obligación por parte de muchos de ellos de licitar en próximas fechas los contratos referidos, pues ninguno de ellos ha efectuado alegaciones en la tramitación del procedimiento, para dejar constancia en el expediente de las “circunstancias extraordinarias” que aconsejan la tramitación urgente del procedimiento.

Como ya indicamos en el dictamen 492/22, de 19 de julio, en el ámbito de la Comunidad de Madrid, los plazos de tramitación de los proyectos normativos son especialmente breves tras la reciente reforma operada por 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, lo que hace que la tramitación por vía de urgencia obligue a emitir los dictámenes en un plazo excesivamente reducido, a lo que se une que este máximo órgano consultivo de la Comunidad de Madrid tiene una carga de trabajo muy superior al resto de sus homólogos autonómicos, con unos medios y condiciones proporcionalmente muy inferiores, lo que en última instancia, y pese al esfuerzo de sus miembros, puede redundar en la calidad normativa de esta Administración.

Sobre la tramitación urgente de las disposiciones normativas, el Consejo de Estado declara en su dictamen 55/2023, de 9 de febrero que, “*de acuerdo con el artículo 26 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, la urgencia en la tramitación de los diversos proyectos normativos debe estar debidamente justificada, pues el acuerdo de que el proyecto normativo se trámite con carácter urgente supone, entre otras cosas, que se pueda prescindir de determinados trámites y que se reduzcan los plazos de otros. Esto supone una disminución de las garantías procedimentales previstas en el ordenamiento jurídico para la elaboración de los proyectos normativos que únicamente es admisible si concurren motivos para ello y están debidamente acreditados. Es esa la razón que impone, y no el mero capricho del legislador, que se deba realizar un esfuerzo de justificación de la urgencia de la tramitación*”.

Sin perjuicio de lo expuesto, el dictamen se emite dentro del plazo de urgencia solicitado.

Corresponde al Pleno de la Comisión Jurídica Asesora, a tenor de lo previsto en el artículo 16.3 del ROFCJA dictaminar sobre la disposición reglamentaria proyectada.

SEGUNDA.- Habilitación legal y competencial.

De conformidad con 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 (en adelante, Ley Orgánica 2/1986), 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 Policias 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 los dictámenes 274/19, de 27 de junio de 2019, 18/23, de 12 de enero o 122/23, de 9 de marzo. 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*”.

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).

En otro orden de cosas, resulta adecuado el instrumento normativo empleado, esto es, el decreto, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 50.2 de la citada Ley 1/1983.

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

En la Comunidad de Madrid, el procedimiento aplicable para la elaboración de normas reglamentarias se encuentra regulado en el ya citado Decreto 52/2021.

También habrá de tenerse en cuenta el artículo 60 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, LTPCM), que regula el derecho de participación de los ciudadanos en la elaboración de las disposiciones de carácter general.

Asimismo, debe considerarse la LPAC, si bien debe destacarse, que la Sentencia del Tribunal Constitucional 55/2018, de 24 de mayo (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.

1.- Por lo que se refiere a los trámites previos, el artículo 3 del Decreto 52/2021, prevé la aprobación durante el primer año de legislatura del Plan Normativo, que deberá publicarse en el Portal de Transparencia. En el caso de propuestas normativas no incluidas en el Plan, su necesidad deberá justificarse adecuadamente en la Memoria.

El plan normativo para la XII legislatura aprobado por Acuerdo del Consejo de Gobierno en su reunión de 10 de noviembre de 2021, no contempla el proyecto de decreto que nos ocupa. Por esta razón la Memoria justifica su ausencia en dicho plan por *“las dudas suscitadas en la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación respecto al tipo de norma que debería contener el desarrollo normativo de la uniformidad, equipo y medios materiales, por parte de la misma se elevó consulta a la Abogacía General de la Comunidad de Madrid, siendo emitido informe con fecha 20 de octubre de 2021 que concluía que el desarrollo normativo de la uniformidad, equipo y medios materiales, debe hacerse mediante la aprobación por el Consejo de Gobierno de un Decreto”*.

Respecto a la evaluación *ex post*, la Memoria no hace mención alguna a la necesidad de la misma. Debe recordarse que, de conformidad con el artículo 3 del Decreto 52/2021, en el caso de tramitación de propuestas normativas no incluidas en el Plan Normativo, la Memoria indicará si la norma debe someterse a evaluación *ex post* por parte de la consejería promotora de la iniciativa normativa, así como los términos y plazos previstos para llevarla a cabo, por lo que habrá de completarse la Memoria en este sentido.

2.- Igualmente, el artículo 60 de la LTPCM y el artículo 4.2.a) del Decreto 52/2021 establecen que, con carácter previo a la elaboración del proyecto normativo, se sustanciará una consulta pública a través del espacio web habilitado para ello para recabar la opinión de los sujetos potencialmente afectados por la futura norma.

De conformidad con el artículo 60.4 de la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid, y con el artículo 5.3 del Decreto 52/2021, de 24 de marzo, se ha prescindido del trámite de consulta pública, debido a que no impone obligaciones relevantes a sus destinatarios, regula aspectos parciales de una materia y carece de impacto significativo en la actividad económica y, por otro lado, se ha declarado su tramitación de carácter urgente.

3.- La norma proyectada es propuesta por la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, y, en concreto por su Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación, lo que es conforme a la habilitación legal dada por el artículo 41.5 de la citada Ley 1/2018, de 22 de febrero y el artículo 22 del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, por el que se establece la estructura orgánica de la citada consejería.

4.- Por lo que se refiere a la denominada Memoria del Análisis de Impacto Normativo, se han elaborado cuatro memorias en la modalidad ejecutiva prevista en el artículo 6 del Decreto 52/2021, en tanto que de la propuesta normativa no se derivan impactos económicos, presupuestarios, sociales, sobre las cargas administrativas o cualquier otro análogo.

Centrando nuestro análisis en la última Memoria, fechada el 1 de marzo de 2023, se observa que contempla la necesidad y oportunidad de la propuesta, así como los objetivos de la misma para justificar la alternativa de regulación elegida. También realiza un examen del contenido de la propuesta y el análisis jurídico de la misma, así como su adecuación al orden de distribución de competencias.

Por lo que hace a los impactos de la norma proyectada, contiene una referencia al impacto económico y presupuestario para destacar que el proyecto normativo no afecta a los precios de productos y servicios, a la productividad de los trabajadores y empresas ni a la economía en

general, así como que tampoco se derivan efectos en los ingresos ni gastos públicos, ni incidencia en gastos de personal, dotaciones o retribuciones o cualesquiera otros gastos al servicio del sector público.

La Memoria también contempla los llamados impactos sociales (artículo 6.1 e) del Decreto 52/2021). Incluye así la mención al impacto por razón de género y hace mención al informe emitido por la Dirección General de Igualdad de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social, de 15 de diciembre de 2022, donde se informa que en la disposición normativa objeto del presente informe se aprecia un impacto positivo por razón de género y que, por tanto, incide en la igualdad efectiva entre mujeres y hombres.

En relación con el 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 10^a de la Ley 40/2003, 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, la Memoria indica que el proyecto normativo no genera ningún impacto en dicha materia, como refleja el informe de la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad 13 de diciembre de 2022.

En cuanto al impacto por razón de orientación sexual, identidad o expresión de género, en cumplimiento 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, la Memoria refleja, por remisión al informe de la Dirección General de Igualdad de 15 de diciembre de 2022, que el impacto es nulo y por tanto carece de impacto en la materia.

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, tal y como exige el artículo 6.1 f) del Decreto 52/2021.

5.- Conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 8 del Decreto 52/2021, a lo largo del proceso de elaboración deberán recabarse los informes y dictámenes que resulten preceptivos.

En primer lugar, se ha recabado informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policias Locales de la Comunidad de Madrid, de acuerdo con el artículo 28 a) de la precitada Ley 1/2018, de 22 de febrero. Dicho informe fue emitido el 16 de noviembre de 2022, con el voto favorable de todos sus miembros, si bien con la abstención de los cinco representantes del Ayuntamiento de Madrid. Cabe recordar que, conforme al artículo 24 de esa Ley, forman parte de esta Comisión los sindicatos más representativos entre el funcionariado de la Administración Local madrileña y cinco municipios designados por la Federación de Municipios de Madrid.

Asimismo, tal y como ya sido expuesto, han emitido diversos informes la Dirección General de Igualdad y la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad, conforme a lo dispuesto en el Decreto 208/2021, de 1 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Familia, Juventud y Política Social.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021 y el artículo 26.1.f) del Decreto 191/2021, de 3 de agosto, del Consejo de Gobierno, por el que se establece la estructura orgánica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, se ha emitido el informe 6 de octubre

20 de diciembre de 2022, de coordinación y calidad normativa de la Secretaría General Técnica de la citada consejería.

De otra parte, 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 el Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, con la conformidad del Abogado General de la Comunidad de Madrid, informe de 14 de febrero de 2023, formulando diversas observaciones que han sido tenidas en cuenta en su mayoría por el órgano proponente de la norma, tal y como recoge la última Memoria del Análisis de Impacto Normativo.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 35.1 del Reglamento de funcionamiento interno del Consejo de Gobierno y de sus Comisiones, aprobado por Decreto 210/2003, de 16 de octubre y el artículo 4.3 del Decreto 52/21, se ha recabado informes de las secretarías generales técnicas de las distintas consejerías que han remitido escritos en los que manifiestan que no formulan observaciones al texto del proyecto de decreto.

El artículo 8.5 del Decreto 52/2021, señala que los proyectos normativos habrán de ser informados por la Secretaría General Técnica de la consejería proponente, lo que se ha cumplimentado en este procedimiento al que se ha unido el informe de 3 de febrero de 2023 de la Secretaría General Técnica de la consejería que promueve la aprobación de la norma.

6.- El artículo 9 del Decreto 52/2021, en desarrollo del mandato previsto en el artículo 105.a) de la Constitución Española, dispone que,

se sustanciará “*el trámite de audiencia e información públicas*”. Esta obligación aparece recogida también en el artículo 16.b) de la LTPCM.

Consta en el expediente que, por Resolución de 10 de enero de 2023 del director general de Seguridad, Protección Civil y Formación se sometió “*al trámite de audiencia e información públicas*” el proyecto de decreto, mediante la publicación en el Portal de Transparencia de la página web institucional de la Comunidad de Madrid, con un plazo abierto para presentación de alegaciones de 7 días hábiles. Han presentado alegaciones dos particulares, dedicados a la fabricación textil que han criticado el grado de especificación de las características técnicas establecidas en el anexo II.

CUARTA.- Cuestiones materiales. Análisis del articulado.

Procede a continuación analizar el contenido de la norma proyectada en aquellos aspectos en los que sea necesario o conveniente considerar alguna cuestión de carácter jurídico.

El proyecto, como ya ha sido indicado consta de una parte expositiva, una parte dispositiva integrada por un artículo único, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Por su parte, el proyecto de reglamento contiene 46 artículos repartidos en seis títulos, uno de ellos preliminar y cuatro anexos.

En cuanto a la parte expositiva cumple con el contenido que le es propio, a tenor de la directriz 12 del Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de junio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, “*Acuerdo 2005*”). Describe el objetivo y la finalidad de la norma, contiene los antecedentes normativos e incluye también las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta con cita de la Ley Orgánica 2/1986, de la Ley 1/2018, así como el Decreto

210/2021, de 15 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policias Locales de la Comunidad de Madrid (en adelante, “RMOPLCM”). También realiza una sucinta exposición de su contenido.

Se observa que la cita del artículo 100 del Decreto 210/2021 no es adecuada porque, de conformidad con la directriz 93 dicho decreto está compuesto por un artículo único por el que se aprueba el RMOPLCM, que está integrado por 131 artículos. La cita correcta es, por tanto, al reglamento y no al decreto por el que se aprueba el reglamento, tal y como aparecía en la versión inicial del proyecto de decreto.

Conforme exige el artículo 129 de la LPAC, justifica la adecuación de la nueva regulación a los principios de necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica y trasparencia y recoge de manera adecuada la fórmula promulgatoria con referencia al dictamen de este órgano consultivo.

De igual modo, contempla la referencia a los trámites seguidos en la elaboración de la norma, si bien, se observa que de acuerdo con las Directrices de técnica normativa no es preciso indicar todos los trámites que se han evacuado, sino solo los más relevantes, como el informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policias Locales y el informe de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid.

En relación con el título del Reglamento que se aprueba se observa que su objeto “uniformidad, equipo y medios materiales” es más amplio que el efectivamente regulado que, en relación con los medios materiales, hace referencia exclusivamente los “medios móviles”. Es preciso tener en cuenta que la Ley 1/2018 no contiene la expresión “medios móviles” y hace referencia en su artículo 9 a los “medios y recursos materiales y técnicos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones”. El RMOPLCM por su parte, regula en el título VIII la “uniformidad, equipo,

armamento y medios materiales” y hace referencia en su artículo 111 al armamento y “*medios de defensa*”, su artículo 112 a “*sistemas informáticos y de comunicaciones*” y su artículo 113 a “*medios móviles*”, referido a la flota de vehículos y medios móviles. Por ello, y dado que la finalidad del proyecto es establecer medidas de homogeneización entre los cuerpos de la Policía Local de los distintos municipios de la Comunidad de Madrid, sería más correcto el título de “*uniformidad, equipo y medios móviles*”.

En lo que respecta al articulado, el proyecto de decreto tiene por objeto la aprobación del Reglamento de uniformidad, equipo y medios materiales de las policías locales de la Comunidad de Madrid y sus cuatro anexos, como establece el artículo único del proyecto de decreto.

La disposición adicional primera contempla la posibilidad de que aquellos municipios que denominen a su policía local, “Policía Municipal”, utilicen esta denominación en los uniformes, equipo y medios materiales, lo que se ajusta a lo previsto en el artículo 4 de la Ley 1/2018, que prevé esta posibilidad, “*si así lo acuerda la respectiva corporación local*”. Sería más correcto, por esta razón, la cita de este precepto de la ley y no la del artículo 5 del RMOPLCM.

La disposición adicional segunda hace referencia a que la adquisición del “*material objeto del reglamento*” será informada previamente por los servicios municipales encargados de la prevención de riesgos laborales, de conformidad con el artículo 50 de la Ley 1/2018, para que se pronuncien sobre la idoneidad y adecuación a las prescripciones contenidas en la normativa general sobre salud laboral. Sería preferible que mejor que hablar del “*material objeto del reglamento*”, y para evitar confusiones, se mencionen en qué consiste dicho material: las prendas de vestuario, equipos y medios móviles.

La disposición adicional tercera tiene por objeto regular el uniforme de los agentes auxiliares. Esta figura, distinta a la de los funcionarios de los cuerpos de Policía Local de los distintos municipios, está regulada en el artículo 7 de la Ley 1/2018 que prevé que los agentes auxiliares deberán vestir el uniforme que se determine y no podrán portar en el mismo ninguna referencia al cuerpo de Policía Local, debiendo ir identificados como tales. La redacción de esta disposición no resulta contraria, por otro lado, a lo previsto en el artículo 131 del RMOPLCM.

La disposición adicional cuarta prevé que el uso por los ayuntamientos “*de cualquier elemento referido a uniformidad, equipo y medios materiales no contemplado en este reglamento ni en los reglamentos municipales en la materia, deberá ser sometido a informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policias Locales*”, lo que se ajusta a las funciones asignadas a este órgano colegiado por el artículo 28 de la Ley 1/2018.

La disposición adicional quinta hace referencia a la tipografía de letra establecida en los anexos del reglamento para la rotulación de las prendas de uniformidad y de los vehículos policiales, “*no estando permitido el uso de esta tipografía para otros fines*”.

La disposición transitoria primera establece en su apartado 1 un plazo de dieciocho meses para que las entidades locales adecúen la uniformidad de sus respectivos cuerpos de policía local a lo previsto en el reglamento que se aprueba.

Ahora bien, frente a lo dispuesto en la disposición transitoria quinta de la Ley 1/2018, que dispone que “*los municipios tendrán un máximo de 18 meses para su cumplimiento*”, y en el artículo 100 del RMOPLCM que prevé que “*la normativa autonómica de desarrollo de este reglamento determinará el plazo del que dispondrán los ayuntamientos para el cumplimiento de las prescripciones que la misma establezca, sin que, en*

materia de uniformidad, de conformidad con lo previsto en la disposición transitoria quinta de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, pueda exceder de dieciocho meses”, el precepto examinado precisa qué se entiende por cumplimiento.

Así, la disposición analizada añade que “*este plazo será contado hasta la publicación de los correspondientes pliegos de contratación del suministro de uniformidad*” lo que, de facto puede suponer una ampliación del plazo de cumplimiento frente a la segunda interpretación posible que atendería a la fecha de conclusión del procedimiento de licitación con la entrega de los uniformes, equipos y medios materiales a los miembros de los cuerpos de Policía Local de los respectivos municipios.

En relación con esta cuestión, el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior ha considerado que se trata de una limitación que no viene recogida en la disposición transitoria quinta de la Ley 1/2018 y que “*por tanto, exigirá que se justifique debidamente en el expediente*”.

Según la Memoria, “*la introducción en el proyecto normativo de un límite temporal del cómputo del plazo establecido en la disposición transitoria quinta de la Ley 1/2018, se justifica por la conveniencia de establecer un criterio único y común de homogenización temporal para todos los ayuntamientos del cómputo de dicho plazo, de forma que el mismo sea calculado en todos ellos de la misma manera*”. Esta justificación se limita únicamente a decir que la interpretación del cómputo del plazo se aplicará por igual a todos los ayuntamientos. Sin embargo, no explica por qué, de los objetivos que según la parte expositiva persigue la norma: clarificar los criterios para las licitaciones públicas de adquisición por los ayuntamientos de la uniformidad, equipo y medios materiales de las policías locales y facilitar a los ciudadanos la

identificación de las autoridades públicas, opta por el primero para fijar el plazo de cumplimiento y no por el segundo. Por tanto, debe justificarse esta opción de forma más adecuada.

Por otro lado, el entender como *dies ad quem* el de la fecha de publicación de los correspondientes pliegos de contratación del suministro de uniformidad, se compadece mal con la justificación de la urgencia en la tramitación del proyecto de decreto que, como se ha expuesto, se fundamenta en la obligación por parte de muchos ayuntamiento de licitar, conforme el calendario municipal de renovación, en próximas fechas los contratos referidos tanto a las prendas de uniformidad como de la flota de vehículos policiales.

Continuando con el análisis de la disposición transitoria quinta, el apartado 2 no fija plazo alguno para la adecuación de la imagen y distintivos de los vehículos policiales establecidos en el anexo III del proyecto de reglamento que se realizará “*con ocasión de la renovación de los mismos*”.

Finalmente, el apartado 3, relativo al documento de acreditación profesional previsto en el anexo IV, prevé un plazo de dos años, a partir de la entrada en vigor del reglamento, para que los ayuntamientos ajusten dichos documentos al diseño y características establecidos en el citado anexo.

La disposición transitoria segunda, por su parte, fija el plazo de adaptación por los Ayuntamientos de los reglamentos y ordenanzas municipales en materia de uniformidad, equipo y medios materiales al reglamento en un año a contar desde su entrada en vigor.

La disposición final primera habilita al consejero competente en materia de coordinación de policías locales para dictar cuantas disposiciones sean necesarias para el desarrollo del reglamento, si bien exige el previo informe de la Comisión Regional de Coordinación de las

Policías Locales, de conformidad con el artículo 28 de la Ley 1/2018, que determina las funciones de dicha comisión.

Por último, la disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma proyectada.

Entrando en el análisis del reglamento que se aprueba con el proyecto de decreto sometido a dictamen, conviene advertir que, al igual que hemos señalado en relación con el título del proyecto de decreto, en el título del reglamento debería hacerse referencia a “*medios móviles*” y no “*medios materiales*”.

El título preliminar (artículos 1 a 4) contiene las disposiciones generales.

Aunque los artículos 1, 3 y 4 hacen referencia a “*medios materiales*”, en el sentido utilizado por el artículo 9.3 de la Ley 1/2018, lo cierto es que los únicos medios materiales a los que se aplican las disposiciones dirigidas a la homogeneización y a la identidad corporativa de los cuerpos de policía local de la Comunidad de Madrid son los medios móviles, sin que el proyecto de reglamento contenga, fuera de este supuesto, disposición alguna sobre “*el establecimiento de los medios y recursos materiales y técnicos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones*”. Por esta razón y, en consonancia con lo apuntado anteriormente sobre el título, parece más adecuado sustituir la expresión “*medios materiales*” por “*medios móviles*”.

En el artículo 2.3, relativo a la aplicación del proyecto de reglamento a los agentes auxiliares “*con el alcance previsto en la disposición adicional tercera*”, convendría mencionar la norma que contiene dicha disposición que es “*el decreto por el que se aprueba el presente reglamento*”, pues este último no contiene parte final y, por tanto, disposición adicional alguna.

El artículo 3 determina la normativa aplicable a “*la uniformidad, equipo y medios materiales de los Cuerpos de policía local*” que está integrada, según el citado precepto, por la Ley 1/2018, por “*el Decreto 210/2021, de 15 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policias Locales de la Comunidad de Madrid*” así como por el proyecto de reglamento y su normativa de desarrollo.

Desde un punto de vista de técnica normativa la cita del Decreto 210/2021 no es correcta porque la normativa aplicable está integrada por el RMOPLCM, aprobado por el Real Decreto 210/2021, de 15 de septiembre.

Por otro lado, el informe del Servicio Jurídico en la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior sugirió que, dado que la norma que se pretende aprobar, Reglamento aprobado por Decreto del Consejo de Gobierno, regula las mismas cuestiones y tiene el mismo rango que el ROMPLCM, aprobado por el Decreto 201/2021, “*por razones de seguridad jurídica, podría plantearse la derogación expresa de todos aquellos artículos del Decreto 210/2021 referidos a la materia que regula el texto proyectado, de manera que esta materia (uniformidad, equipo y medios materiales) estuviera regulada exclusivamente en la Ley 1/2018 y en una única disposición reglamentaria de desarrollo (...)*”.

Según explica la Memoria, la regulación contenida en los artículos 100 y siguientes del ROMPLCM es “*de carácter muy general pendiente de un desarrollo posterior, que no alcanza un mínimo razonable que permita un desarrollo posterior mediante orden*”. Nos encontraríamos, por tanto, una vez aprobado el proyecto de reglamento por el proyecto de decreto objeto de dictamen, con dos normas del mismo rango, una de carácter general y otra de carácter especial lo que, como advierte el informe de la Abogacía General, resulta contrario a la seguridad jurídica.

La Memoria considera que el anterior obstáculo se salva con la revisión de las transcripciones de los preceptos reglamentarios del Decreto 201/2021 contenidas en el proyecto normativo, “*introduciéndose en todas ellas la referencia expresa a que se realizan conforme al precepto reproducido, por lo que no cabría entender la derogación de tales artículos del Decreto 210/2021 referidos a la misma materia que regula el texto proyectado*”.

Desde un punto de vista de técnica normativa, no resulta aconsejable la solución propuesta, pues obliga necesariamente a las remisiones, lo que contradice la directriz 64 que indica que deberá evitarse la proliferación de las mismas.

Finalmente, el apartado 2 del artículo 3 resulta innecesario por sus términos genéricos y vagos, pues se limita a señalar que “*serán de aplicación, en lo que proceda, las disposiciones generales establecidas en la materia por la normativa estatal, local, y demás normativa que resulte de aplicación*”.

El título I regula el marco básico de la uniformidad y equipo (artículos 5 a 10). La regulación prevista en estos preceptos se ajusta a lo previsto en el artículo 8 de la Ley 1/2018.

El artículo 7, relativo a la renovación de la uniformidad, determina qué prendas que deben ser renovadas periódicamente en un plazo máximo de cuatro años y cuáles en tres años. Se observa, sin embargo, que el proyecto de reglamento solo hace referencia a la renovación de la uniformidad y no contempla la renovación del “*material de dotación*” como prevé el artículo 9.e) de la Ley 1/2018.

El título II, que regula el vestuario, está dividido en tres capítulos.

El primero de estos capítulos, artículos 11 a 13, contiene unas disposiciones generales sobre el vestuario. En el artículo 13.4 convendría precisar que el personal jubilado no tiene derecho a la renovación del uniforme.

El capítulo II (artículos 14 a 20) regula la clasificación de los tipos de uniforme distinguiendo el uniforme ordinario, el uniforme para unidades o servicios especiales, el uniforme de gala y de gran gala y el uniforme de los funcionarios en prácticas.

Resultaría más correcto distinguir el uniforme ordinario, el uniforme de gala y de gran gala y el uniforme de los funcionarios en prácticas de nuevo ingreso, para después diferenciar, dentro del uniforme ordinario, el básico, “*utilizado por los componentes del Cuerpo de policía local para la prestación de los servicios diarios no vinculados a una unidad o servicio especial concreto*” y que, a su vez, puede ser para la prestación de servicios en vía pública, como el dirigido al desempeño de labores policiales de carácter administrativo y el uniforme ordinario para unidades o servicios especiales.

El capítulo III, artículos 21 a 23, determina las excepciones y particularidades de uso del uniforme. Así, el artículo 21 además de incluir la previsión del artículo 8 de la Ley 1/2018, relativo al personal que desempeña funciones de protección de personas y demás funciones atribuidas a las policías locales por el ordenamiento jurídico y por la propia Ley 1/2018, previa autorización de la Delegación del Gobierno en la Comunidad de Madrid, contempla el impedimento o limitación física, debidamente justificada mediante prescripción médica; el estado de gestación, a partir del tercer mes de embarazo o, “*si las circunstancias así lo aconsejan, antes de dicha fecha*” y cuando la jefatura del cuerpo de policía local así lo determine.

El artículo 22 establece como regla general el uso del uniforme para la asistencia a cursos o jornadas formativas cuando se trata de cursos o jornadas formativas en el Instituto de Formación Integral en Seguridad y Emergencias de la Comunidad de Madrid y, cuando se trata de centro de formación policial de los ayuntamientos, “*salvo que el correspondiente centro de formación disponga lo contrario*”.

Finalmente, el artículo 23 regula el uso del uniforme “*en medios de comunicación*”. Resultaría más correcto titular a este artículo uso del uniforme en sus relaciones con los medios de comunicación porque una rueda de prensa o una entrevista pueden realizarse en la sede de la Policía Local correspondiente y no propiamente en “*medios de comunicación*”.

El título III tiene por objeto la identificación profesional, emblemas y divisas, distintivos, medallas y condecoraciones, y está dividido en dos capítulos: el primero para regular la identificación profesional y el segundo relativo a los emblemas, divisas, distintivos, medallas y condecoraciones.

El artículo 8.5 de la Ley 1/2018 dispone que los miembros de los Cuerpos de policía local en el ejercicio de sus funciones, portarán y se identificarán, ante el requerimiento de cualquier ciudadano, un distintivo profesional acreditativo expedido por el respectivo ayuntamiento, consistente en un carné y una placa-emblema.

El documento o carné de identificación profesional está regulado en el artículo 104 del ROMPLCM. El artículo 26, además de recoger lo dispuesto en el citado artículo 104, el apartado 3 concreta en qué consiste la expresión “*cuando resulte necesario en función de las circunstancias*” y así contempla fuera de la prestación de servicio, la exhibición del carné de acreditación profesional en caso de actuación en defensa de la ley o de la seguridad ciudadana.

En relación con la placa-emblema policial que, de conformidad con lo previsto en la Ley 1/2018, debe incluir el número de identificación profesional, el artículo 29 establece como regla de determinación de dicho número que comprenderá el código de población que corresponda a cada municipio con el número policial asignado a cada efectivo, con la excepción del cuerpo de la Policía Municipal de Madrid, que no incluirá el código de población y que está formado por cinco números y un dígito de control, siguiendo su tradición histórica.

El capítulo II tiene por objeto la regulación de los emblemas, divisas, medallas y condecoraciones, desarrollando lo previsto en los artículos 107 (emblemas), 108 (divisas y distintivos) y 109 (medallas y condecoraciones).

Definida la finalidad del emblema en identificar a los miembros de la Policía Local y a su diferenciación con los otros cuerpos de Policía Local del resto de municipios de la Comunidad y su vinculación a esta, se regulan en los artículos 32 y siguientes el emblema policial de pecho, el emblema policial de la prenda de la cabeza y los emblemas policiales de brazo.

Se observa, no obstante, que el proyecto de reglamento no hace referencia a los “*emblemas de especialización de aquellas materias que hayan sido superadas por el policía local que la ostente y que cuenten con la homologación del Centro de Formación Integral de Seguridad de la Comunidad de Madrid*”, previstos en el artículo 8.10 de la Ley 1/2018, que exige que se desarrollos “*reglamentariamente*”. Si bien es cierto que se trata de una facultad, porque la ley habla de que “*también se podrán establecer*”, este es el momento oportuno para hacerlo, de manera que la falta de regulación de este tipo de emblemas impediría la posible utilización de los mismos hasta que se modificara el reglamento y se incluyera su regulación.

No parece, en este sentido, que cumpla con esta previsión el apartado 34.2, relativo a los emblemas de brazo que establece que “*podrán portarse otros emblemas policiales que sean determinados por el correspondiente ayuntamiento referidos al propio Cuerpo de policía local, o vinculados a un proyecto específico de la Comunidad de Madrid*”, que no parece que haga referencia a estos emblemas de especialización.

En relación con la regulación de las medallas y condecoraciones se observa una diferente regulación entre el artículo 108 del ROMPLCM que establece que “*la medallas y condecoraciones no constituirán parte de la uniformidad reglamentaria, por lo que su uso se reservará exclusivamente para actos o servicios de gala, con excepción de los pasadores representativos de aquellas, que podrán portarse en la uniformidad ordinaria*” y la contenida en el proyecto de decreto cuyo artículo 39.5 dispone que “*la jefatura de cada Cuerpo de policía local atendiendo a las características de los actos, determinará el uso y portabilidad de los pasadores de las medallas*”.

Tratándose de dos normas del mismo rango jerárquico, por razones de seguridad jurídica, debe armonizarse su contenido, porque de acuerdo con la normativa actualmente vigente contenida en el ROMPLCM, los pasadores de las medallas pueden portarse en la uniformidad ordinaria, sin que se haga referencia a determinación alguna por parte de la jefatura de cada Cuerpo de policía local, como exige -en cambio- la norma proyectada.

El título IV, con el título “equipo” está compuesto por un solo artículo el 41, regula el equipo policial.

La Ley 1/2018 menciona “*el equipamiento policial y uniforme*” en su artículo 8.3 y establece que “*estará formado por el conjunto de elementos y prendas reglamentarias que sean necesarias para el desempeño de las diferentes funciones asignadas a la policía local*”.

Resulta confusa la redacción del precepto porque en algunos apartados del artículo 41 se hace referencia al “equipo” o al “equipo policial” y en el apartado 2 se mencionan los “equipos de protección individual”.

El artículo 8.9.e) de la Ley 1/2018 hace referencia a los “equipos de protección individual” y previene que la Comunidad de Madrid “determinará reglamentariamente” los citados equipos, que parece distinguir del armamento y medios materiales, regulados en el artículo 9.

El artículo 110 del ROMPLCM, por su parte, parece distinguir el equipo de los “equipos de protección individual”, al establecer:

“1. Los respectivos ayuntamientos facilitarán a los miembros de los Cuerpos de policía local el equipo que resulte necesario para la realización de las funciones, cuya relación, con carácter mínimo, especificaciones y complementos se determinará reglamentariamente por la Comunidad de Madrid.

2. En todo caso, los miembros de los Cuerpos de policía local deberán necesariamente ir dotados de equipos de protección individual cuando así lo precisen las funciones a desarrollar”.

Asimismo, de los artículos 110 y 11 del ROMPLCM parece quedar fuera de los conceptos de equipo y equipo de protección individual el armamento y medios de defensa, a los que se refiere el artículo 111.

El artículo 41.3 del proyecto de reglamento dice, en cambio, que

“3. Forman parte del equipo las armas y demás medios de defensas reglamentarias, entre las que se encuentran las armas de fuego, los dispositivos eléctricos de control, así como las defensas y bastones extensibles. El tipo de armas y demás medios de defensa reglamentarias, tenencia, utilización y las medidas de seguridad

necesarias con el fin de evitar la pérdida, sustracción o la utilización indebida del armamento se ajustarán a lo que reglamentariamente determine la Comunidad de Madrid, de conformidad con la normativa estatal vigente”.

La propia Memoria declara que del proyecto de reglamento “*se ha excluido la regulación del armamento, por cuanto se pretende abordar su regulación en un texto normativo específico dada la singularidad de esta materia y el mandato de regulación específica al que, de manera concreta, se refieren, respectivamente, las disposiciones final tercera y transitoria cuarta de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, y el Reglamento Marco de Organización de las Policias Locales de la Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 210/2021, de 15 de septiembre*”.

Ahora bien, pese a lo dicho el apartado 3 y lo manifestado en la Memoria sobre el desarrollo reglamentario del armamento en una norma distinta, el apartado 5 del artículo 41 realiza una relación de los elementos que componen “*el equipo mínimo policial*” en el que figura en primer lugar “*las armas y medios de defensa, así como sus complementos reglamentarios*”. La inclusión de las armas en el equipo mínimo exigiría el desarrollo reglamentario de esta materia.

Los artículos 42 a 46, dentro del título V regulan las medidas de homogeneización de los medios móviles utilizados por los cuerpos de policía local de los respectivos municipios.

Los anexos I, II, III y IV tienen un carácter técnico sin que resulte necesario realizar un pronunciamiento sobre su contenido

QUINTA.- Cuestiones formales y de técnica normativa.

El proyecto de decreto se ajusta en general a las Directrices de técnica normativa aprobadas por el Acuerdo de 2005, ello no obstante

hemos de efectuar algunas observaciones, sin perjuicio de algunas otras que se han formulado en la consideración jurídica anterior.

Como ya se ha apuntado anteriormente, la falta de derogación de los artículos del ROMPLCM, determina la existencia de dos normas con el mismo rango y con el mismo objeto, lo que resulta contrario a la Directriz 3 que, con el título “*Único objeto*” dice que “*en la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales*”.

Cuando se cite un artículo del ROMPLCM, debe hacerse mención a dicho reglamento, de acuerdo con la directriz 93 y no al decreto por el que se aprueba el reglamento.

El uso restringido de las mayúsculas que establecen las reiteradas directrices impone realizar un repaso de la norma proyectada. Así, por ejemplo, la palabra “cuerpos” debe aparecer en minúscula. En cambio, Policía Local o Policía Municipal, al ser el nombre propio del cuerpo, sí se escriben en mayúsculas.

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, procede someter al Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid “*proyecto de decreto del Consejo de Gobierno, por*

el que se aprueba el Reglamento de uniformidad, equipo y medios materiales de las Policias Locales de la Comunidad de Madrid”.

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

Madrid, a 23 de marzo de 2023

La Presidenta de la Comisión Jurídica Asesora

CJACM. Dictamen nº 147/23

Excmo. Sr. Consejero de Presidencia, Justicia e Interior

Pza. de Pontejos, 3 - 28012 Madrid