

**A.G.- 14/2023****S.G.C.- 21/2023****SJ.- 19/2023**

Se ha recibido en esta Abogacía General una solicitud de Informe, remitida por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en relación con 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.**

A la vista de los antecedentes remitidos, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 4 de la Ley 3/1999, de 30 de marzo, de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Comunidad de Madrid, tenemos el honor de emitir el siguiente

INFORME

ANTECEDENTES DE HECHO

Único.- Con fecha 6 de febrero de 2023, ha tenido entrada en la Abogacía General un oficio, remitido por la Secretaría General Técnica Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, en el que se interesa la emisión del preceptivo Informe a propósito del proyecto de decreto indicado, cuya tramitación ha sido declarada urgente.

Junto con el citado oficio, se acompaña la siguiente documentación:

-Proyecto de decreto. Se acompaña también una versión inicial y otra que fue sometida al trámite de audiencia e información pública. En todos los casos son también remitidos los Anexos del texto proyectado.

-Orden del Consejero de Presidencia, Justicia e Interior, por la que se acuerda la tramitación urgente del procedimiento de elaboración y aprobación del proyecto de decreto, de fecha 5 de diciembre de 2022.



-Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de 3 de febrero de 2023, en cumplimiento de lo dispuesto en el artículo 8.5 del Decreto 52/2021, de 24 de abril, 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 (en adelante, Decreto 52/2021).

-Memoria ejecutiva del análisis de impacto normativo, elaborada por la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de fecha 31 de enero de 2023. Se acompañan otras anteriores de fechas 12 de diciembre de 2022 y 10 de enero de 2023.

-Informe 84/2022, de coordinación y calidad normativa, de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, emitido el 20 de diciembre de 2022, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4 del Decreto 52/2021.

-Certificado de la Secretaría de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales, del que resulta que de conformidad con lo establecido en el apartado a) del artículo 28 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, en la sesión de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales celebrada el día 16 de Noviembre de 2022, ha sido sometido a informe preceptivo y vinculante el proyecto de decreto, habiendo sido informado favorablemente por los miembros de dicha Comisión Regional, si bien con la abstención de los cinco representantes del Ayuntamiento de Madrid.

-Informe de impacto en materia de familia, infancia y adolescencia, elaborado por la Dirección General de la Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 13 de diciembre de 2022.

-Informe de impacto por razón de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 15 de diciembre de 2022.



-Informe de impacto por razón de orientación sexual e identidad y expresión de género, de la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de fecha 15 de diciembre de 2022.

-Escritos de las Secretarías Generales Técnicas de las Consejerías, en las fechas que se señalan a continuación, en los que se hace constar que no se formulan observaciones al texto del proyecto:

- Transportes e Infraestructuras, de 14 de diciembre de 2022.
- Cultura, Turismo y Deporte, de 14 de diciembre de 2022.
- Administración Local y Digitalización, de 18 de diciembre de 2022.
- Sanidad, de 20 de diciembre de 2022.
- Vicepresidencia, Consejería de Educación y Universidades, de 15 de diciembre de 2022.
- Economía, Hacienda y Empleo, de 19 de diciembre de 2022.
- Familia, Juventud y Política Social, de 19 de diciembre de 2022.
- Medio Ambiente, Vivienda y Agricultura, de 16 de diciembre de 2022.

-Resolución de la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación - Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, por la que se acuerda la apertura del trámite de audiencia e información pública, de 10 de enero de 2023. Se acompañan también los dos escritos de alegaciones presentados con fechas de 16 y 17 de enero de 2023.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

Primera.- Finalidad y contenido.

El proyecto de decreto tiene por objeto -como resulta de su propio enunciado- establecer el Reglamento de uniformidad, equipo y medios materiales de las Policías locales de la Comunidad de Madrid (en adelante, el Reglamento), con la finalidad de configurar una apariencia común y unificada de los mismos mediante la homogeneización de sus signos de identificación



externos, así como el establecimiento de los medios y recursos materiales y técnicos necesarios para el adecuado desempeño de sus funciones.

Se compone de una parte expositiva y de una parte dispositiva, conformada por un único artículo, por el que se aprueba el Reglamento, seguida de una parte final integrada por cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales. Se inserta, a continuación, el Reglamento, con un total de cuarenta y seis artículos.

Segunda.- Marco competencial y cobertura legal.

El artículo 149, apartado 1, regla 29ª, de la Constitución Española enumera, entre las competencias exclusivas del Estado, la materia relativa a la *“seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”*.

Según tiene declarado nuestro Tribunal Constitucional (en adelante, TC), entre otras en su Sentencia 104/1989, de 8 de junio, la materia “seguridad pública” hace referencia a la *“protección que se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas”*, si bien, como se ha encargado de señalar el propio Tribunal Constitucional, en STC 59/1985, de 6 de mayo, *“no toda seguridad de personas y bienes, ni toda normativa encaminada a conseguir [la seguridad pública] o a preservar su mantenimiento, puede englobarse en el título competencial de ‘seguridad pública’, pues si así fuera, la práctica totalidad de las normas del ordenamiento serían normas de seguridad pública, y por ende competencia del Estado, cuando es claro que se trata de un concepto más estricto, en el que hay que situar de modo predominante las organizaciones y los medios instrumentales, en especial los cuerpos de seguridad a que se refiere el art. 104 de la Constitución”*, lo que por otro lado ha permitido distinguir entre un “aspecto material” y un “aspecto orgánico” de la seguridad pública sirviendo la primera para atemperar la vis expansiva de la noción de seguridad pública referida y la segunda para deslindar el ámbito de dos títulos competenciales tan próximos como son el estatal sobre seguridad pública y el autonómico relativo a la creación de una policía. Al alcance del aspecto material hizo referencia la ya mencionada STC 104/1989, al decir que éste engloba *“un conjunto plural y diversificado de*



actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido [protección de personas y bienes, mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano]. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la C.E. Pero, por relevantes que sean, esas actividades policiales, en sentido estricto, o esos servicios policiales no agotan el ámbito material de lo que hay que entender por seguridad pública en cuanto que concepto delimitador de la competencia, aun sólo ejecutiva de los poderes públicos. Otros aspectos y otras funciones distintas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y atribuidas a otros órganos y autoridades administrativas —por no hablar de los aspectos legislativos o judiciales, que no se hallan en cuestión— componen, sin duda, aquel ámbito material y entre ellas se encuentran las facultades ejecutivas en relación con las medidas de seguridad en entidades y establecimientos, públicos y privados, que prevén y regulan los preceptos del Real Decreto 1.338/1984 en conflicto.” (FJ 3). De donde se concluyó que “es claro, conforme al tenor literal del art. 149.1.29 de la C.E., 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”.

Por su parte, el artículo 148, apartado 1, regla 22ª, declara que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en relación con “la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

En desarrollo de dichos preceptos constitucionales, se dictó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en lo sucesivo, LOCFS), 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, mediante el ejercicio de las siguientes funciones:

a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local.



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

En consecuencia, las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en relación con las policías locales en los términos delimitados por la LOFCS. A este respecto, procede traer a colación la Sentencia del Tribunal Constitucional 52/1993, de 11 de febrero, en la que se declara cuanto sigue:

“(…) el art. 148.1.22 de la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas que asuman esta competencia en sus Estatutos dos facultades: «La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones» y «la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica». El art. 7.1.21 del Estatuto de Madrid asumió como competencia exclusiva dichas facultades (arts. 26.19 y 27.9 de su Estatuto), reiterando el mismo enunciado. Y los términos de la Ley Orgánica a los que aquél precepto constitucional se refiere para delimitar la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales se contienen en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, así como las dependientes de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (art. 2). Esta es, pues, la Ley Orgánica que delimita las facultades que puede ejercer la Comunidad Autónoma (en este caso de Madrid), respecto de las Policías Locales”.

En el ámbito de la Comunidad de Madrid, el artículo 26, apartado 1.28 de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, de Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, proclama la competencia exclusiva en materia de *“coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica”*.



Dicho precepto estatutario está actualmente desarrollado por la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 1/2018), que en lo que interesa a este informe establece en su artículo 8, apartado 9 y 10 que:

“9. 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”.

10. 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 Instituto de Formación Integral en Seguridad y Emergencias”.

A su vez, este precepto ha sido desarrollado por el Decreto 210/2021, de 15 de septiembre, del Consejo de Gobierno, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Decreto 210/2021), que en su artículo 100 establece que:

“1. La uniformidad, equipo, armamento y medios materiales de los efectivos de los Cuerpos de policía local se registrará por lo dispuesto en los artículos 8 y 9 de la Ley 1/2018, de 22 de febrero, el presente reglamento, así como por la regulación específica que sobre la materia apruebe la Comunidad de Madrid, dirigida a su homogeneización y a la identidad corporativa de los Cuerpos de policía local de la Comunidad de Madrid.



Igualmente, resultarán de aplicación los respectivos reglamentos municipales, ajustados a la normativa autonómica prevista en el párrafo anterior. No se permitirá el uso de prendas de uniformidad, equipo, armamento y medios materiales que no se adecúen a la misma, ni podrán ser objeto de reformas o alteraciones.

2. 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”.

Pues bien, el texto ahora proyectado desarrolla y, en su caso, completa los preceptos señalados y lo hace bajo la forma de decreto de conformidad con lo que resulta del Informe 311/2021, de 20 de octubre de 2021 de esta Abogacía General en el que se concluía que *“El desarrollo normativo en materias como el armamento y medios de defensa de los Cuerpos de Policía Local, así como sobre la uniformidad, equipo y medios móviles, que se contemplan tanto en la Ley 1/2018, de 22 de febrero, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid, como en el Decreto 210/2021, de 15 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid, deberá hacerse mediante decreto del Consejo de Gobierno y ello sin perjuicio de que, una vez establecido un mínimo razonable de regulación, puedan, mediante Orden del titular de la Consejería competente, regularse cuestiones secundarias, puramente operativas y no integrantes del núcleo esencial de la normación”*.

A la vista de lo expuesto, podemos advertir que la Comunidad de Madrid ostenta competencia para dictar la norma proyectada, recayendo dicha competencia en el Consejo de Gobierno, de conformidad con el artículo 21 de la Ley 1/1983, de 13 de diciembre, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Madrid (en lo sucesivo, Ley 1/1983).

Puede afirmarse, por tanto, que el rango y naturaleza de la norma propuesta se adecúa al objeto regulado y a lo establecido en el ordenamiento jurídico, estatal y autonómico, vigente.

Cabe reparar, en último término, en el hecho de que la habilitación contenida en la Disposición Final tercera de la Ley 1/2018 según la cual *“En el plazo de un año a partir de la*



entrada en vigor de la presente Ley, la Comunidad de Madrid, aprobará reglamentariamente el tipo de armamento, así como los medios necesarios para que los Cuerpos de policía local desempeñen adecuadamente sus funciones, de conformidad con la normativa estatal vigente", no ha sido cumplida, por lo que podría plantearse si tal aspecto constituye un obstáculo para la aprobación de la norma.

A propósito de esta cuestión, interesa traer a colación el Dictamen 487/2018, de 15 de noviembre, de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en el que se analiza un supuesto análogo:

"(...) La disposición final primera de la Ley 7/2017 habilitó al Consejo de Gobierno para dictar cuantas disposiciones fueran necesarias para su desarrollo y aplicación (...)

No obstante se ha de observar que la citada disposición de la Ley 7/2017 dispuso que la normativa de desarrollo debía dictarse en un plazo de seis meses desde la entrada en vigor de la ley (lo que tuvo lugar el 12 de julio de 2017) y además introdujo en su disposición adicional segunda un calendario de implantación según el cual el sistema de préstamo comenzaría a funcionar "de forma efectiva en el curso 2018-2019 en todo el ámbito de aplicación de la Ley delimitado en su artículo primero". Resulta claro que tales premisas temporales no han sido cumplidas.

Ahora bien el hecho de que la potestad reglamentaria se ejerza fuera del plazo legalmente establecido no implica que el desarrollo tardío afecte a la validez de la disposición que pretende aprobarse.

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 a la jurisprudencia. Así la Sentencia del Tribunal Supremo de 5 abril de 2018 (recurso 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" (el subrayado es nuestro).

En similares términos se pronuncia el Dictamen de la citada Comisión Jurídica Asesora 274/2019, de 27 de junio.

En consecuencia, y según lo expuesto, el hecho de que haya transcurrido el plazo establecido en la Ley 1/2018 no es óbice para la aprobación de la norma reglamentaria que nos ocupa.

Tercera.- Tramitación.

El proyecto sometido a informe es una disposición de carácter general, que se dicta con vocación de permanencia, innova el ordenamiento jurídico y se dirige a una pluralidad indeterminada de destinatarios.

Visto que el proyecto analizado goza de naturaleza reglamentaria, en los términos anteriormente expuestos, procede examinar ahora si se ha seguido el procedimiento previsto legalmente para la elaboración de disposiciones de carácter general.

Al respecto, cabe observar que, en el Derecho de la Comunidad de Madrid no ha aparecido regulado hasta fechas recientes de forma específica el procedimiento aplicable a la elaboración de las normas reglamentarias, por lo que había que recurrir al ordenamiento estatal



a título de Derecho supletorio sin perjuicio de las especialidades de la normativa autonómica en la materia (art. 149.3 *in fine* de la Constitución Española).

No obstante, 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, ha dotado de una regulación propia a la elaboración de las disposiciones reglamentarias de carácter general en el ámbito de la Administración autonómica.

De conformidad con la Disposición transitoria única del citado Decreto, *“los procedimientos iniciados con anterioridad a la entrada en vigor del presente decreto se tramitarán hasta su aprobación por la normativa anterior”*. Así, habiéndose iniciado la tramitación del Proyecto normativo que nos ocupa con posterioridad a la entrada en vigor del referido Decreto 52/2021, debemos atender a lo dispuesto en el mismo.

Igualmente, debemos tener en consideración la Ley 10/2019, de 10 de abril, de Transparencia y de Participación de la Comunidad de Madrid (en adelante, Ley 10/2019), cuyo artículo 60 dispone lo siguiente:

- “1. La ciudadanía tendrá derecho, con carácter previo a la elaboración de un anteproyecto de Ley o de proyectos de reglamentos, a participar y colaborar en su elaboración a través de la correspondiente consulta pública que se convoque al efecto en el espacio web habilitado para ello y en los términos de la legislación básica.
2. La participación ciudadana prevista en el apartado anterior lo será sin perjuicio de los trámites de audiencia pública que procedan legalmente.
3. Podrá prescindirse de los trámites de consulta, audiencia e información públicas previstos en este artículo en el caso de normas presupuestarias u organizativas de la Administración autonómica o de entes u organizaciones vinculadas o dependientes de ésta, o cuando concurren razones graves de interés público que lo justifiquen.
4. Cuando la propuesta normativa no tenga un impacto significativo en la actividad económica, no imponga obligaciones relevantes para el destinatario o regule aspectos parciales de una materia, podrá omitirse la consulta previa regulada en este artículo”.



A la vista de la documentación remitida, se aprecia la elaboración por la Dirección General de Seguridad, Protección Civil y Formación -Consejería de Presidencia, Justicia e Interior-, de la Memoria ejecutiva de análisis de impacto normativo, fechada el 31 de enero de 2023, y cuyo contenido se ajusta, en términos generales, a lo previsto en el artículo 6 del Decreto 52/2021.

Se incorporan al expediente otras versiones anteriores de la citada Memoria, de modo que ha ido actualizándose su contenido con ocasión de la tramitación de la norma.

Como viene refiriendo la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid a propósito de las normas reglamentarias, la actualización de la MAIN permitirá comprobar que, de hecho, los diversos trámites del procedimiento han resultado útiles y no un mero formalismo de cara a la depuración progresiva de la norma proyectada, esto es, que el documento de referencia *“responde a la naturaleza que le otorga su normativa reguladora como un proceso continuo”*. Así, por todos, en su Dictamen 8/2021, de 12 de enero.

Constan los informes a que se refiere el artículo 7.3.c) del Decreto 52/2021. En concreto, el informe de impacto por razón de género, confeccionado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, en aplicación del artículo 19 de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de hombres y mujeres; el informe de impacto de la norma en la familia, la infancia y la adolescencia, elaborado por la Dirección General de Infancia, Familia y Fomento de la Natalidad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social- y exigido por el artículo 22 quinquies de la Ley Orgánica 1/1996, de 15 de enero, de Protección Jurídica del Menor y por la Disposición Adicional décima de la Ley 40/2003, de 18 de noviembre, de Protección a las Familias Numerosas; y el informe de impacto en materia de orientación sexual, identidad o expresión de género, elaborado por la Dirección General de Igualdad -Consejería de Familia, Juventud y Política Social-, de conformidad con el artículo 45 de la Ley 2/2016, de 29 de marzo, de Identidad y Expresión de Género e Igualdad Social y no Discriminación de la Comunidad de Madrid y el artículo 21 de la Ley 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.

Asimismo, consta, en la documentación remitida a esta Abogacía General, el Informe 84/2022, de coordinación y calidad normativa, en cumplimiento de lo previsto en el artículo 8.4



del Decreto 52/2021 y el Informe de la Secretaría General Técnica de la Consejería de Presidencia, Justicia e Interior, de acuerdo con lo preceptuado en el artículo 8.5 del referido Decreto.

En aplicación del artículo 4.3 del Decreto 52/2021, el proyecto ha sido remitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería proponente a todas y cada una de las restantes Consejerías que integran la Administración de la Comunidad de Madrid.

Consta también el certificado de la emisión del informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales de acuerdo con lo que resulta del apartado a) del artículo 28 de la Ley 1/2018.

Por último, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 60.2 de la Ley 10/2019 y el artículo 9 del Decreto 52/2021, mediante Resolución del Director General de Seguridad, Protección Civil y Formación, de 10 de enero de 2023, se acordó la apertura del trámite de audiencia e información pública, por un plazo de siete días hábiles, desde el 11 de enero hasta el 19 de enero de 2023, ambos incluidos, habiendo sido remitidas a esta Abogacía General los dos escritos de alegaciones presentados. No se ha sustanciado el trámite de consulta pública recogida en el artículo 5 del Decreto 52/2021, en relación con lo dispuesto en el artículo 60.3 de la Ley 10/2019, al considerarse que concurren las circunstancias c), d) y e) previstas en el artículo 5.4 del Decreto 52/2021. Igualmente, la omisión de este trámite se fundamenta en la tramitación de urgencia del proyecto normativo acordada conforme al artículo 11.3 b) del mismo Decreto.

Cuarta.- Análisis del contenido.

Respecto al **título**, de conformidad con la Directriz 6 de la Resolución de 28 de julio de 2005, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa (en adelante, Directrices), se ha identificado correctamente como “Proyecto de Decreto”.

La **parte expositiva** describe el contenido de la norma e indica su objeto y finalidad, las competencias en cuyo ejercicio se dicta, así como los trámites esenciales seguidos para su



aprobación, por lo que cumple con el contenido que le es propio, en consonancia con lo previsto en las Directrices 12 y 13.

También se indica que el decreto es coherente con los principios de buena regulación recogidos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas (en adelante, Ley 39/2015) y en el artículo 2 del Decreto 52/2021, justificándose la adecuación de la norma a dichos principios, conforme a la doctrina de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, sentada en el Dictamen de 18 de enero de 2018, que señala lo siguiente:

“(…) Se incluye una referencia genérica a la adecuación de la propuesta a los principios de buena regulación establecidos en el artículo 129 de la LPAC, si bien en aplicación del citado precepto sería deseable una mayor justificación de la adecuación de la norma a todos y cada uno de los principios que cita el artículo (necesidad, eficacia, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia y eficiencia), pues el mandato del legislador estatal (“quedará suficientemente justificada su adecuación a dichos principios”) va más allá de la simple mención a que la propuesta se adecua a los citados principios y a la específica referencia al cumplimiento de solamente alguno de ellos.” (El subrayado es nuestro).

En cualquier caso, se advierte que siguiendo las indicaciones del Informe 84/2022, de coordinación y calidad normativa, no se hace referencia al principio de eficiencia por tratarse de un proyecto normativo con una proyección administrativa eminentemente *ad intra*, que no impone cargas de ningún tipo a la ciudadanía o las empresas y que no implica gasto presupuestario alguno.

Advertimos también que no resulta adecuado emplear en la parte expositiva la expresión “*proyecto normativo*”, más propia de la Memoria del análisis de impacto normativo, debiéndose sustituir por el término “*Decreto*”, la expresión “*disposición normativa*” u otra equivalente. En este mismo sentido, en relación al principio de transparencia, la expresión “*se someterá*” contenida en el párrafo vigésimo sexto, deberá ser sustituida por “*ha sido sometido*”, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 2 del Decreto 52/2021, en que la justificación de la adecuación a los principios de buena regulación se ha de referir a los trámites efectuados.



Igualmente, en relación al principio de transparencia normativa, se alude al *“trámite de audiencia e información públicas”*, cuando lo correcto es referirse al *“trámite de audiencia e información pública”*, como se señala en el Dictamen 624/2022, de 11 de octubre de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, extremo que debería corregirse.

Por otro lado se señala que *“una vez aprobado el proyecto normativo, será objeto de publicación en el Portal de Transparencia de la Comunidad de Madrid y en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid”* al respecto, puede traerse a colación lo señalado por la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid, en Dictamen 142/2022 de 15 de marzo, a propósito de un proyecto normativo que se pronunciaba en análogos términos:

“Asimismo, justifica la adecuación de la norma proyectada a los principios de necesidad, eficacia, seguridad jurídica, proporcionalidad, transparencia y eficiencia. En relación con el principio de transparencia, la parte expositiva indica que, en aplicación de dicho principio, *“una vez aprobada la propuesta, será objeto de publicación en el Boletín Oficial de la Comunidad de Madrid y en el Portal de Transparencia”*.”

Esta justificación del principio de transparencia debe eliminarse porque la publicación de las normas en el boletín oficial correspondiente se deriva del principio constitucional de publicidad de las normas, consagrado en el artículo 9.3 de la Constitución Española.

La publicidad de la norma es un requisito esencial para su entrada en vigor, como así se establece en el artículo 2 del Código Civil, sin que pueda invocarse como justificante de su publicación, el principio de transparencia”.

Por último, en la parte expositiva se hace mención expresa a los trámites más relevantes. Entre ellos se afirma que *“se han solicitado los informes preceptivos (...) de la Abogacía General de la Comunidad de Madrid y el dictamen de la Comisión Jurídica Asesora de la Comunidad de Madrid”*. Dado que el trámite de este último órgano consultivo ha de ser citado necesariamente en la fórmula promulgatoria con la expresión *“oída”* o *“de acuerdo con”* la Comisión Jurídica Asesora, no es preciso que se cite en dicho apartado de la parte expositiva, como señala la Comisión Jurídica Asesora en Dictamen 403/2019, de 10 de octubre de 2019.



En cuanto a la parte dispositiva, el proyecto que se somete a Informe se compone de un único artículo, por el que se aprueba el Reglamento, cinco disposiciones adicionales, dos disposiciones transitorias y dos disposiciones finales, insertándose a continuación el Reglamento, con un total de cuarenta y seis artículos.

Con carácter previo al análisis de esta parte dispositiva, se considera adecuado formular las siguientes consideraciones en relación con el contenido de este proyecto normativo.

1) Es preciso significar que en diversos preceptos del proyecto de decreto se reproducen -de manera no siempre exacta- distintos artículos de la Ley 1/2018. En este sentido podemos citar, a título de ejemplos, los artículos 5.3 y 5.4 del Reglamento proyectado.

A propósito de la transcripción de preceptos legales en una norma de desarrollo procede traer a colación la doctrina de la Abogacía General recogida, entre otros, en su Informe de 1 de diciembre de 2014, en virtud de la cual:

“Se recoge la posición favorable que ha mantenido el Consejo de Estado a la posibilidad de transcribir preceptos de una norma legal cuyo desarrollo se pretende, cuando ello sea necesario para facilitar la comprensión y manejo de la norma reglamentaria, pero siempre que se advierta tal circunstancia y que dicha transcripción sea literal.

El Dictamen 991/2011, de 21 de julio, con cita del Dictamen 1221/97, de 13 de marzo (cuya doctrina ha sido reiterada, entre otros, en los Dictámenes 3359/98, 1897/2004, 1564/2006 y 1290/2008), señala:

"la transcripción literal de los preceptos de la ley en una norma reglamentaria de desarrollo únicamente debe utilizarse en la medida en que sea imprescindible para que la norma reglamentaria alcance un grado de comprensión suficiente. En estos casos, cuando se opta por advertir que efectivamente se está transcribiendo un precepto legal, dicha transcripción deberá ser literal, no siendo admisible en ningún caso que, a pesar de advertir dicha transcripción a través de la cita del precepto legal correspondiente, se altere, aunque sea mínimamente, su dicción literal".

En el mismo sentido se recoge el Dictamen 132/2014, de 2 de febrero:



“gran parte de los preceptos del Proyecto son reproducción de los preceptos de la Ley Orgánica de Educación pero que, sin embargo, no se respeta el orden que el legislador orgánico ha dado a las correspondientes materias. (...). Este modo de abordar la elaboración de una norma reglamentaria es disfuncional. 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.

Debe revisarse el Proyecto para respetar el orden y disposición de los preceptos fijados por el legislador orgánico”.

Al hilo de lo expuesto, deben reformularse los preceptos del Reglamento proyectado que no sigan el mismo orden sistemático, o no sean reproducción literal o completa de los preceptos originales. En todo caso, el recurso a esta técnica debe orientarse a facilitar la comprensión de la norma.

En este mismo sentido, se recuerda lo previsto en la Directriz 4, que bajo el epígrafe “Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias”, dispone: “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 subrayado es nuestro).

2) Por otro lado, a lo largo del texto proyectado se realizan también remisiones o transcripciones del Decreto 210/2021, pudiendo citarse en este sentido, a título de ejemplos, el segundo párrafo del artículo 3.1 del Reglamento proyectado, el artículo 10 o el artículo 31.

Nos encontramos, por tanto, con un texto posterior (el proyectado) que, con igual rango normativo que otro anterior (el Decreto 210/2021), regula las mismas cuestiones, por lo que 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, y ello sin perjuicio de la habilitación normativa contenida en la Disposición final primera del texto remitido para informe.



3) Por último debe advertirse que a lo largo del todo el texto proyectado son frecuentes las remisiones a las competencias que corresponde ejercer en la materia que nos ocupa a los respectivos ayuntamientos. En este sentido, y con carácter general, el artículo 3.1 del Reglamento proyectado establece que *“Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, los ayuntamientos podrán en los respectivos reglamentos municipales de policía local, complementar la regulación de la uniformidad, equipo y medios materiales, atendiendo a su propia organización y especial estructura”*.

En relación con las competencias municipales en materia de seguridad debemos advertir que las mismas vienen reconocidas en el artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, así como en la propia LOCFS, señalando esta última en el apartado IV *in fine* de su Exposición de motivos que:

“d) El artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local, reconoce competencias a los municipios en materias de seguridad en lugares públicos y de ordenación del tráfico de personas y vehículos en las vías urbanas.

A partir del reconocimiento de dichas competencias, la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad admite distintas modalidades de ejecución de las mismas, desde la creación de Cuerpos de Policía propios, por parte de las Corporaciones Locales, hasta la utilización de personal auxiliar de custodia y vigilancia.

Por lo que respecta a las funciones, dado que no existe ningún condicionamiento constitucional, se ha procurado dar a las Corporaciones Locales una participación en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, coherente con el modelo diseñado, presidido por la evitación de duplicidades y concurrencias innecesarias y en función de las características propias de los Cuerpos de Policía Local y de la actividad que tradicionalmente vienen realizando.

Sin la distinción formal, que aquí no tiene sentido, entre competencias exclusivas y concurrentes, se atribuyen a las Policías Locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía; reconociéndose como específica la ya citada ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano; añadiendo la de vigilancia y protección de personalidades y bienes de carácter local, en concordancia con los cometidos similares de los demás cuerpos policiales, y atribuyéndoles



también las funciones de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en materia de policía judicial y de seguridad ciudadana.

Y como, obviamente, se reconoce la potestad normativa de las Comunidades Autónomas en la materia y se parte de la autonomía municipal para la ordenación complementaria de este tipo de policía, la Ley Orgánica, en cuanto a régimen estatutario, se limita a reiterar la aplicación a las policías locales de los criterios generales establecidos en los capítulos II y III del título I”.

Así mismo, ya en el ámbito de la Comunidad de Madrid, la Ley 1/2018, establece en el apartado 1 de su artículo 5 que *“Los Cuerpos de policía local son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, cuyo régimen estatutario queda sometido a la presente Ley, dentro de los principios generales de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, a los reglamentos específicos de cada Cuerpo y a las demás normas dictadas por los correspondientes ayuntamientos”*.

A continuación, nos referiremos exclusivamente a aquéllos artículos del texto remitido sobre los que es preciso hacer algún tipo de observación.

En primer lugar, y respecto de las disposiciones adicionales, transitorias y finales contenidas en el proyecto de decreto, debemos advertir que su contenido es conforme, con carácter general, con lo que al respecto se establece en las Directrices 34 y siguientes, y ello sin perjuicio de lo que señala a continuación.

La **Disposición final primera** establece la necesidad del informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales, en relación con todas las disposiciones que dicte el titular de la consejería competente en materia de coordinación de policías locales para el desarrollo del texto proyectado, lo cual es conforme con las competencias que a la misma le corresponden según resulta del artículo 28 de la Ley 1/2018.

La **Disposición adicional cuarta** establece que *“El uso por los ayuntamientos de cualquier elemento referido a uniformidad, equipo y medios materiales no contemplado en el reglamento, deberá ser sometido a informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales”*.



Pues bien, en relación con el preceptivo informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales, el artículo 28.b) de la Ley 1/2018, señala que corresponde a esta Comisión *“Informar preceptivamente los proyectos o disposiciones normativas, reglamentos y cualesquiera otras relacionadas con las policías locales que afecten a su actuación, que elaboren los ayuntamientos. Su informe tendrá carácter vinculante”*.

Deberá por tanto, señalarse que los usos no contemplados en el Reglamento que exigen el informe de la Comisión Regional de Coordinación de las Policías Locales a los que se refiere la Disposición adicional cuarta, deberán estar recogidos en los respectivos reglamentos municipales. En este sentido, el segundo párrafo del artículo 3.1 del proyecto de Reglamento establece que *“Sin perjuicio de lo establecido en el párrafo anterior, los ayuntamientos podrán en los respectivos reglamentos municipales de policía local, complementar la regulación de la uniformidad, equipo y medios materiales, atendiendo a su propia organización y especial estructura”*.

La **Disposición transitoria primera** establece en su apartado 1 que *“En el plazo máximo de dieciocho meses a partir de la entrada en vigor del reglamento, las entidades locales deberán adecuar la uniformidad de sus respectivas policías locales a las especificaciones contenidas en el mismo. Este plazo será contado hasta la publicación de los correspondientes pliegos de contratación del suministro de uniformidad”*.

Pues bien, en este sentido, debemos tener en cuenta la Disposición transitoria quinta de la Ley 1/2018, según la cual *“La Comunidad de Madrid, en el plazo de un año desde la entrada en vigor de esta Ley, dictará instrucciones para la homogeneización de todas las policías locales en materia de uniformidad. Los municipios tendrán un máximo de 18 meses para su cumplimiento”*.

Establece, por tanto, esta Disposición transitoria quinta de la Ley 1/2018 dos plazos.

El primero de ellos, de un año desde su entrada en vigor para que se dicten instrucciones para la homogeneización de todas las policías locales en materia de uniformidad, plazo que no se ha cumplido, si bien y como ya se ha señalado en este Informe, ello no es obstáculo para la aprobación de la norma reglamentaria que nos ocupa.



El segundo, de 18 meses para su cumplimiento por parte de los municipios. En relación con este segundo plazo, debemos advertir que la Disposición transitoria primera del texto proyectado señala que el mismo *“será contado hasta la publicación de los correspondientes pliegos de contratación del suministro de uniformidad”*, 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.

Como cuestión de técnica normativa, se sugiere que la Disposición adicional tercera, se titule *“Uniforme de los agentes auxiliares”*, a fin de ajustarse al contenido que recoge, atendiendo a lo dispuesto en la Directriz 28.

El **artículo 2.3** del proyecto de Reglamento, se ajusta a lo establecido en el artículo 131 del Decreto 210/2021 y establece que *“Esta norma será de aplicación a los agentes auxiliares en el supuesto expresamente contemplado en la disposición adicional tercera”*. Sin embargo, y teniendo en cuenta que las únicas referencia que en el mismo se hacen a estos agentes auxiliares son las de esta Disposición adicional tercera y la del artículo 2.3, este último resulta innecesario, pudiendo plantearse su supresión.

No obstante lo anterior, se sugiere su reformulación, a fin de sustituir la expresión *“en el supuesto expresamente contemplado en la disposición adicional tercera”* por *“con el alcance previsto en la disposición adicional tercera”*.

Los **artículos 5.3 y 14.3** reiteran su contenido en relación con *“las diferencias biológicas entre hombres y mujeres”*, por lo que podría plantearse la supresión de este último, al estar debidamente recogida dicha previsión en el artículo 5 referido a las disposiciones generales de la uniformidad y equipo y por tanto de aplicación a todas las modalidades de uniforme.

En el **artículo 11**, la referencia que se hace al artículo 101 Decreto 210/2021, deberá hacerse al artículo 102 y ello sin perjuicio de lo que se ha señalado en este informe en relación con el citado Decreto 210/2021.



Para una mejor sistemática del Reglamento proyectado y en coherencia con lo señalado al hilo del análisis de artículo 5, se señala que sería más adecuado insertar el contenido del **artículo 14**, referido a las prendas de uniformidad para el personal en estado de gestación, en el artículo 5, en donde se recogen las disposiciones generales sobre la uniformidad y equipo.

El **artículo 15** se refiere al uniforme ordinario, estableciéndose en el apartado 2 que *“Constituyen el uniforme ordinario tanto el básico para la prestación de servicios en vía pública, como el dirigido al desempeño de labores policiales de carácter administrativo”*, correspondiendo a los distintos ayuntamientos, determinar qué efectivos hayan de utilizar uno u otro uniforme ordinario, como se desprende del apartado 3. Si bien el apartado 4, se refiere al uniforme ordinario básico, remitiéndose a lo establecido en el anexo I, se echa en falta una referencia a las prendas mínimas del uniforme en labores administrativas, extremo que debería completarse.

En los **artículos 25 y 28**, por coherencia con la terminología utilizada en el artículo 8, apartado 5, de la Ley 1/2018, se sugiere utilizar la denominación de *“placa-emblema”*.

Los títulos de los **artículos 26 y 27** deberían, por coherencia con el artículo 8 de la Ley 1/2018, artículo 25 proyectado y Directriz 28, referirse al *“documento de acreditación profesional”* y no al *“documento de identificación profesional”*.

Este documento de acreditación profesional es, como se desprende del artículo 8 de la Ley 1/2018, *“el carné de acreditación profesional”*. En consecuencia, se recomienda revisar la redacción del apartado 4 y 6 del artículo 26 y apartado 1 del artículo 27, a fin de unificar su denominación y referirse a *“carné de acreditación profesional”* tal y como se hace en el resto de apartados de este artículo y en el apartado 3 del artículo 29.

El **apartado 2 del artículo 42** deberá concretar si el reglamento a que se refiere es el texto proyectado u otro diferente.

En virtud de cuanto antecede, procede formular la siguiente



CONCLUSIÓN

Se informa favorablemente 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**, sin perjuicio de las observaciones contenidas en este informe.

Es cuanto se tiene el honor de informar.

Madrid, a fecha de firma.

El Letrado-Jefe del Servicio Jurídico

Ángel Chamorro Pérez

CONFORME

El Abogado General de la Comunidad de Madrid

Luis Banciella Rodríguez-Miñón

**ILMO. SR. SECRETARIO GENERAL TÉCNICO. CONSEJERÍA DE PRESIDENCIA, JUSTICIA
E INTERIOR.**

