

INFORME SOBRE EL ANTEPROYECTO DE LEY .../2022, DE...DE...,POR LA QUE SE MODIFICA LA LEY 8/2022, DE 23 DE MAYO, DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE CASTILLA – LA MANCHA.

Se ha recibido en este Gabinete Jurídico consulta de la Secretaría General de Presidencia relativa al asunto de referencia.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de Ordenación del Servicio Jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, corresponde al Gabinete Jurídico la emisión del presente informe.

El expediente dispone de un índice numerado de los documentos que lo conforman, encontrándose cronológicamente ordenado (aunque sin foliar) todo lo cual ha facilitado su examen y toma de conocimiento.

Para la elaboración del informe se han tenido en cuenta los siguientes documentos:

1. Consulta pública previa sobre la elaboración del Anteproyecto de Ley para la modificación de la Ley 8/2002.
2. Informe final de resultados de la consulta pública previa.
3. Memoria justificativa del Anteproyecto de modificación de la Ley 8/2002.
4. Informe de impacto demográfico del anteproyecto.
5. Informe de la Inspección General de Servicios sobre la adecuación a la normativa vigente en materia de normalización y racionalización de procedimiento administrativos del Anteproyecto.
6. Informe de impacto de género
7. Texto del Anteproyecto de Ley de modificación de la Ley 8/2002, de 23 de mayo.
8. Resolución de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas de iniciación del expediente del Anteproyecto de Ley.
9. Acta de la sesión de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Castilla – La Mancha.



10. Certificado favorable del Secretario de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Castilla – La Mancha.
11. Borrador del Acta de la sesión extraordinaria del Consejo Regional de Municipios.
12. Certificado favorable de la Secretaria del Consejo Regional de Municipios.
13. Memoria explicativa del trámite de información pública.
14. Texto del Anteproyecto de Ley por la que se modifica la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla – La Mancha.

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO. MARCO COMPETENCIAL Y NORMATIVO

La Constitución española en su artículo 104.2 establece que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad y en su artículo 149.1.29 atribuye al Estado la competencia en materia de 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. Así mismo, su 148.1.22 atribuye a las Comunidades Autónomas la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica.

En base a dichos preceptos el Estatuto de Castilla-La Mancha recoge, en su artículo 31.1. 32º, que la Comunidad Autónoma ostenta competencia en materia de coordinación de las Policías Locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la Autoridad municipal.

En base a dichos preceptos se dictó la Ley 2/1987, de 7 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, siendo sustituida posteriormente por la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, objeto de modificación.



Ahora bien, en cuanto a las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de Policías Locales la Doctrina del Tribunal Constitucional determina que: "(...) conviene recordar que, como se dijo en la STC 81/1993, FJ 2, "en el ámbito de las Policías Locales el bloque de la constitucionalidad solo atribuye a la Comunidad Autónoma las actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre 'seguridad pública'. En ejercicio de su competencia el Estado ha dictado la LOFCS EDL 1986/9720 en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales". Estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de policías locales y, en consecuencia, "actúan como parámetro de su validez". Como también hemos señalado, no cabría que la regulación del Estado dejase vacío de contenido el concepto de "coordinación y demás facultades" enunciado en el art. 148.1.22 CE, pues "la remisión del art. 148.1.22 CE a 'los términos que establezca una ley orgánica' no otorga al Estado una libertad absoluta de configuración de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre policías locales" (STC 49/1993, FJ 2)."

Por tanto, no podemos obviar que, una vez incorporada estatutariamente la competencia en materia de Policías Locales, la delimitación de su contenido concreto se remite por la Constitución a lo que disponga una ley estatal que en el momento presente no es otra que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad. En ella se codifican las normas que atañen a la seguridad pública y sus servidores, que vienen exigidas por distintos preceptos constitucionales (arts. 104, 126, 148.1 22 y 149.1 29 CE) (STC Pleno Sentencia del Pleno 172/2013).

Y dicha Ley orgánica, respecto de las Policías Locales, contiene las siguientes previsiones:

El artículo 2 que incluye a las Policías Locales dentro de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y el artículo 39 que expone: 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.

Por ello, el Anteproyecto de Ley que tiene como objetivo modificar la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de coordinación de las Policías Locales de Castilla – La Mancha, para adaptarla a la realidad actual, debe limitarse a las competencias de nuestra Comunidad en el marco normativo antes referido.

SEGUNDO.PROCEDIMIENTO

El procedimiento de elaboración de la norma ha de ajustarse a lo previsto en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, regulador del ejercicio de la iniciativa legislativa por el Consejo de Gobierno, que dispone lo siguiente:

"1. El Consejo de Gobierno ejerce la iniciativa legislativa mediante Proyectos de Ley. Los textos que tengan tal objeto se elaboran y tramitan como Anteproyectos de Ley elevándose, junto con todas las actuaciones y antecedentes, a la consideración del Consejo de Gobierno.

2.Asumida la iniciativa legislativa, a la vista del texto del Anteproyecto, el Consejo de Gobierno decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos éstos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

3.Emitido el preceptivo informe, el Consejo de Gobierno acuerda la remisión del Proyecto a las Cortes de Castilla-La Mancha, acompañado del informe del Consejo Consultivo y de los antecedentes necesarios."



En lo que respecta a la tramitación del procedimiento, consta en el expediente remitido que el anteproyecto se inició por Resolución de la Consejera de Hacienda y Administraciones Públicas de fecha 1 de julio de 2022.

En su elaboración se han cumplimentado un período previo de consulta pública sobre la elaboración del anteproyecto de ley, con base en lo establecido en el artículo 133.1 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas y lo establecido en el Acuerdo de 01/02/2022 del Consejo de Gobierno por el que se dictan instrucciones sobre la consulta pública previa en el procedimiento de elaboración normativa, que discurrió del 28 de abril al 7 de mayo de 2022, y del 23 de mayo al 26 de mayo de 2022, tras la petición de la Dirección General de Protección Ciudadana de ampliación; y un último período de información pública, conforme a lo establecido en el artículo 36.3 de la ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

El resultado del proceso participativo consta incorporado mediante el informe final de resultados de fecha 6 de junio de 2022, y de la memoria explicativa tras el trámite de información pública de fecha 28 de julio de 2022.

El texto del anteproyecto ha sido sometido a informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales (de fecha 12/07/2022) y a informe del Consejo Regional de Municipios de Castilla-La Mancha (informe favorable de 22/07/2022).

El anteproyecto de ley se acompaña de la correspondiente memoria justificativa y de análisis del impacto normativo (páginas 29 a 47 según el índice del expediente).

El artículo 6.3 de la Ley 12/2010, de 18 de noviembre, de igualdad de Castilla-La Mancha establece que todos los anteproyectos de ley, disposiciones de carácter general y planes que se sometan a la aprobación del Consejo de Gobierno de Castilla-La Mancha deberán incorporar un informe sobre impacto por razón de género que analice los posibles efectos negativos sobre las mujeres y los hombres y establezca medidas que desarrollen el principio de igualdad.

Se incluye informe de evaluación impacto de género de fecha 8 de julio de 2022.

En definitiva y a la vista de las actuaciones que se acaban de describir, puede formularse una valoración positiva de la tramitación seguida para la elaboración del anteproyecto



de Ley que se somete a informe, considerando que se ha dado cumplimiento a los requisitos esenciales exigidos en el artículo 35 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla - La Mancha.

De acuerdo con el precitado artículo 35 y con el artículo 54.3 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, **se requiere dictamen del Consejo Consultivo tras la asunción de la iniciativa legislativa** y, una vez se decidan y cumplan ulteriores trámites, tras lo cual, se elevará de nuevo al Consejo de Gobierno y el anteproyecto se enviará a las Cortes para su tramitación parlamentaria.

TERCERO. FORMA Y ESTRUCTURA

El anteproyecto de Ley sometido a informe está configurado por un único artículo con quince apartados que no solo modifican distintos preceptos de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, sino que también introducen en el texto de la Ley, tres disposiciones adicionales.

Por último, consta de una disposición final relativa a la entrada en vigor.

CUARTO. FONDO

Finalmente, se formulan a continuación una serie de observaciones concretas al texto del anteproyecto, siguiendo la propia sistemática del mismo:

Apartado dos. Se añade un **nuevo apartado 4 al artículo 12**, que queda redactado como sigue:

“4. Los Cuerpos de Policía Local de nueva creación deberán disponer como mínimo de cuatro puestos de trabajo, uno de la categoría de Oficial y tres de la categoría de Policía, salvo que la creación tuviera como finalidad la asociación del servicio de Policía Local con otros municipios, de acuerdo con lo previsto en el artículo 13.”

El establecimiento de los requisitos mínimos de estructura para la creación de Cuerpos de Policía Local por parte de los Municipios se corresponde, en efecto, con las competencias que los artículos 51 y 52 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad atribuyen a las Comunidades Autónomas.

No obstante, el Gabinete Jurídico considera que, establecidos dichos requisitos, no procede establecer una excepción, como lo hace este precepto, condicionada a un hecho futuro y, por ello, de imposible verificación en el momento de proceder a su



creación, de tal manera que, si una vez creado el Cuerpo dicha asociación no fuese autorizada, la Ley quedaría de hecho incumplida en cuanto a la estructura mínima que la misma prevé. Dicho de otra manera, la creación del Cuerpo de Policía sin cumplir los requisitos mínimos de estructura que la Ley establece con carácter general con la finalidad declarada de asociarse con otros municipios, no vincularía al Ministerio del Interior, órgano competente para autorizar la asociación

En efecto, la asociación de municipios para prestar las funciones de policía local está regulada por la Disposición Adicional Quinta de la citada Ley Orgánica en los siguientes términos:

“En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía.”

A su vez, la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, de conformidad con lo previsto en la citada disposición adicional quinta de la Ley Orgánica, determina las condiciones para llevar a cabo esta asociación de municipios, estableciendo, entre otras, que la suma de las poblaciones de los municipios asociados no supere la cifra de 40.000 habitantes.

La misma Disposición Final, en su apartado segundo, preceptúa que: *Corresponderá autorizar el acuerdo de colaboración previsto en esta Orden a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público”*

La citada Orden Ministerial está dictada al amparo de la competencia exclusiva del Estado recogida en el art. 149.1. 29ª de la Constitución, (Disposición Final Primera, apartado 1) y se atiene a lo que estableció la STC 172/2013, de 10 de octubre, en su fundamento jurídico quinto, primer párrafo, donde se señala que para que una Comunidad Autónoma pueda autorizar el acuerdo es necesario que la misma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de seguridad pública.



Como quiera que el Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha no contiene dicha previsión, la autorización asociativa correspondería a la Administración del Estado (Ministerio del Interior) que, como se ha dicho, no podría quedar vinculada por el acuerdo municipal de creación del Cuerpo de Policía en las condiciones que contempla la salvedad contenida en el nuevo apartado 4 del artículo 12.

En consecuencia, se recomienda suprimir dicha excepción.

Apartado tres. En el mismo se recoge la **nueva redacción del artículo 13** de la Ley 8/202, si bien se observa que el apartado 1 de dicho precepto no se ha visto modificado, manteniendo la redacción originaria, por lo que se propone la supresión del texto del artículo 13.1.

Apartado cuatro. Se añade un **nuevo artículo 19 bis**.

Ha de repararse en que el apartado 2 del precepto proyectado contiene las medidas que para las trabajadoras en situación de embarazo contempla el artículo 26 de la Ley 31/1995, de 8 de noviembre, de Prevención de Riesgos Laborales, con carácter básico respecto del personal estatutario al servicio de las Administraciones públicas (Disposición Adicional Tercera, apartado 2, de la propia Ley). Incluso la previsión del párrafo tercero, sobre la prohibición del manejo de máquinas, aparatos utensilios, etc., en cuanto vendría prescrita por los informes médicos correspondientes, resulta subsumible en las medidas generales de protección durante el embarazo.

Lo mismo sucede con el apartado 1, pues la obligación que en el mismo se declara en orden a que los Ayuntamientos dispongan de los medios e instalaciones adecuadas para el desarrollo eficaz de las funciones desempeñadas por las personas que integran los Cuerpos de Policía Local con garantía para su salud, es inherente al deber de seguridad que la legislación básica estatal impone a todas las Administraciones públicas.

Todo ello en el bien entendido de que la propia Ley básica estatal, en su artículo 3, proclama que la misma no será de aplicación en aquellas actividades cuyas particularidades lo impidan en el ámbito de las funciones públicas de policía, seguridad y resguardo aduanero; servicios operativos de protección civil y peritaje forense en los casos de grave riesgo, catástrofe y calamidad pública; entre otras, añadiendo que, no obstante, “inspirará la normativa específica que se dicte para regular la protección de la



seguridad y la salud de los trabajadores que prestan sus servicios en las indicadas actividades”.

De esta manera, el primer apartado y los tres primeros párrafos del apartado segundo, reproducen la norma básica estatal si bien con redacción diferente, técnica legislativa que el Tribunal Constitucional ha considerado incorrecta en reiterada jurisprudencia. Por tanto, se aconseja evitar este proceder, suprimiendo el contenido que reitera lo ya establecido con carácter básico, manteniendo el actual apartado tercero, que pasaría a ser el primero como introductorio de la regulación específica que la norma introduce sobre la básica estatal, en el actual último párrafo del citado apartado segundo, esto es, el deber que incumbe al Ayuntamiento de facilitar a la funcionaria gestante una uniformidad adecuada, si ello fuera posible, dispensándole del uso del uniforme en caso contrario, sin que pueda prestar servicio en la vía pública ni de cara a la ciudadanía.

Apartado seis. Tiene por objeto modificar el actual artículo 22, referido a la regulación de la movilidad del personal funcionario de los Cuerpos de Policía Local. Hay duplicidad en la redacción del apartado 2, en el que se limita la cobertura de puestos vacantes mediante este sistema de movilidad, cuyo número no podrá superar el de las vacantes convocadas por acceso libre o, en el caso en que proceda, por promoción interna. Difiere una redacción de la otra en que en la primera de ellas la limitación aparece referida al “año natural”, mientras que en la segunda se refiere al “mismo ejercicio”. Se trata de un evidente error consistente en no haber suprimido la opción que finalmente no será acogida. En cualquier caso, el Gabinete Jurídico estima que resulta más adecuado y clarificador utilizar la expresión “año natural” para acotar el espacio temporal en que la limitación deberá aplicarse, referida a aquél en que se publique la convocatoria o convocatorias de personal de nuevo acceso.

Apartado catorce. Según el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, las disposiciones adicionales deberán regular:

a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: territorial, personal, económico y procesal. El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será



- suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.*
- b) Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.*
- c) Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.*
- d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.”*

En el presente caso y aunque la nueva disposición adicional quinta permite que los Ayuntamientos pueda desarrollar o adaptar las medidas que la Ley establece en cuanto a la segunda actividad, entendemos que no constituye una excepción que no pueda incorporarse al articulado ya existente en la Ley 8/2002 (artículos 23 a 26) mediante su correspondiente modificación.

Por ello se propone la supresión del apartado quince, llevando a cabo la inclusión del texto de la nueva disposición adicional, en el articulado ya existente.

Apartado quince. Mediante este apartado se añade una nueva disposición adicional sexta en la que se regula el régimen sancionador del alumnado de la Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha, tipificando las infracciones en leves, graves y muy graves. Cabe formular las siguientes observaciones:

En el apartado 2.3 de la citada disposición adicional se tipifica como infracción grave concurrir a espectáculos públicos u otros lugares anticipando la calidad de personal miembro de los Cuerpos de Policía Local, así como de alumnado del citado Cuerpo, en circunstancias que no lo precisen. Ha de repararse en que la potestad disciplinaria en estos casos, como así lo establece la propia norma proyectada, se circunscribe únicamente al ámbito docente, de manera que solo puede abarcar, en este caso, la indebida invocación de la condición de alumno de la Escuela de Protección Ciudadana, no así de pertenencia al Cuerpo de Policía Local, porque en este caso tal conducta deberá dilucidarse conforme al régimen disciplinario previsto por Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, cuya disposición final sexta declara que la misma es aplicable a los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y



Cuerpos de Seguridad, correspondiendo el ejercicio de la potestad sancionadora al Municipio para el que la persona infractora preste sus servicios.

Por otra parte, dado que algunas de las conductas tipificadas como muy graves se pudieran calificarse también de infracción penal (apartados b), c), f), g) y j); debiera incluirse un apartado que contenga la misma prescripción que el artículo 25 de la antes citada Ley Orgánica 4/2010 establece ante supuestos análogos, del siguiente tenor:

“En cualquier momento del procedimiento en que el instructor aprecie que la presunta infracción disciplinaria puede ser calificada como infracción administrativa de otra naturaleza o como infracción penal, lo pondrá en conocimiento del órgano que hubiera ordenado la incoación para su comunicación a la autoridad administrativa o judicial competente o al Ministerio Fiscal.”

Asimismo, para no incurrir en la prohibición constitucional de doble respuesta sancionadora, penal y administrativa, por unos mismos hechos, procede también añadir previsión similar a la que contempla el artículo 18.2 de la repetida Ley Orgánica 4/2010:

“La iniciación de un procedimiento penal contra las personas incluidas en el ámbito de aplicación de esta norma no impedirá la incoación de procedimientos disciplinarios por los mismos hechos. No obstante, su resolución definitiva sólo podrá producirse cuando la sentencia recaída en el ámbito penal sea firme y la declaración de hechos probados que contenga vinculará a la Administración.”

CONCLUSIONES

Por lo expuesto, a la vista de la documentación remitida, y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 10.1.a) de la Ley 5/2013, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite el presente informe **FAVORABLE** sobre el anteproyecto de ley modificar la Ley.../2022, de...de 2022 por la que se modifica la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de coordinación de las Policías Locales de Castilla – La Mancha una vez atendidas las observaciones realizadas.

Es todo cuanto este Gabinete Jurídico tiene el honor de informar, no obstante V.I. resolverá lo que estime más acertado.



En Toledo a fecha de firma

Directora de los Servicios Jurídicos

Firmado digitalmente el 14-09-2022
por Maria Belen Lopez Donaire
con NIF 03878872Z

Vº Bº Belen López Donaire

Cesar Aguado Martín

Firmado digitalmente el 14-09-2022
por Aguado Martin
con NIF 03804442N
Cargo: Letrado/a

Elena Villén Gómez

Firmado digitalmente el 14-09-2022
por Elena Villén Gómez
con NIF 11845165G



Documento Verificable en www.jccm.es mediante
Código Seguro de Verificación (CSV): C9CFE450EBD2F539C9B7CF