



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

N.º 316/2022

Excmo. Sr.:

D. Francisco Javier de Irizar Ortega,
Presidente

D. Antonio Conde Bajén,
Consejero

D. Sebastián Fuentes Guzmán,
Consejero

D. José Miguel Mendiola García,
Consejero

D.ª Araceli Muñoz de Pedro,
Consejera

D. Juan Luis Ramos Mendoza,
Secretario General

El Pleno del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en sesión celebrada el día 17 de noviembre de 2022, con asistencia de los señores que al margen se expresan, emitió el siguiente dictamen:

“En virtud de comunicación de V. E. de 26 de octubre de 2022, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha ha examinado el anteproyecto de Ley por el que se modifica la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

Resulta de los ANTECEDENTES

Primero. Consulta pública.- Como primera acción del procedimiento desarrollado para elaborar el anteproyecto de Ley sometido a dictamen, consta la articulación de un trámite de consulta pública anunciado en la sede electrónica de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

mediante el cual se hizo invitación a la ciudadanía a aportar sugerencias y propuestas relacionadas con la materia objeto de regulación, habilitándose al efecto un periodo de tiempo comprendido entre los días 28 de abril y 7 de mayo de 2022, ampliado luego en otros tres días hábiles. Tras ello, el Director General de Protección Ciudadana de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas emitió el informe final del referido proceso de participación pública, fechado el 6 de junio posterior, donde se hace constar que durante su verificación se recibieron tres escritos de aportaciones, cuyo contenido resumido es recogido en el propio informe.

Segundo. Memoria justificativa.- El 23 de junio siguiente el referido Director General de Protección Ciudadana suscribió una memoria donde se analiza el impacto de la iniciativa legal proyectada, dirigida a realizar un conjunto modificaciones puntuales en la vigente Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, que comprende la alteración de once de sus actuales artículos, así como la inserción de otros dos nuevos artículos y dos disposiciones adicionales.

En dicho documento, tras hacerse una enumeración ordenada de cada una de esas 15 medidas innovadoras, su alcance, finalidad y motivación, se describe el marco normativo de aplicación, afirmándose que las reformas proyectadas resultan acordes con el orden constitucional de distribución de competencias. Asimismo, la memoria incorpora una serie de valoraciones sectoriales expresivas de la repercusión positiva de la norma o de la inexistencia de impactos en los siguientes ámbitos: la competencia y el tráfico económico, los ingresos y gastos presupuestarios, por razón de género, las cargas administrativas y la infancia.

Tercero. Impacto demográfico.- El 29 de junio ulterior el mencionado director general emitió un informe sobre el impacto demográfico de la iniciativa, al que se pone fin con una exposición resumida explicativa del objeto de las tres medidas incorporadas al texto de la norma que tendrían potencial repercusión en las políticas públicas de lucha frente a la despoblación, tras todo lo cual se concluye que la incidencia de la norma resulta positiva desde esa perspectiva.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Cuarto. Resolución de inicio.- A la vista de la memoria antedicha, el 1 de julio de 2022 el titular de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas autorizó el inicio de la tramitación del expediente de elaboración del referido anteproyecto de Ley.

Quinto. Informe de la Inspección General de Servicios.- El 4 de julio posterior un analística adscrito a la Inspección General de Servicios emitió informe en relación con la norma legal proyectada, que culmina con la afirmación de que esta *“SE AJUSTA Y CUMPLE con la normativa vigente aplicable sobre racionalización y simplificación de procedimientos administrativos”*.

Sexto. Informe de impacto de género.- Consta luego en el expediente un informe emitido el 8 de julio de 2022 por la Responsable de la Unidad de Género de la consejería promotora de la norma, donde se analiza el impacto de género asociado a la misma, concluyéndose que varias de las medidas que incorpora presentan efecto positivo.

Séptimo. Primer borrador.- Seguidamente, se inserta en el expediente un primer borrador del aludido texto legal, datado a 11 de julio ulterior, titulado *“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”*, que se compone de exposición de motivos, un solo artículo -conformado por quince apartados- y una disposición final.

Octavo. Informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Castilla-La Mancha.- A continuación, se incluye en el expediente el certificado emitido por el Secretario de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Castilla-La Mancha, mediante el cual se acredita que el indicado proyecto normativo fue informado favorablemente y por unanimidad en la sesión celebrada por dicho órgano consultivo el 11 de julio de 2022. Junto a dicha certificación obra copia íntegra del acta de la sesión correspondiente.

Noveno. Intervención del Consejo Regional del Municipios.- También consta que el 21 de julio de 2022 el texto legal proyectado fue sometido a la consideración del Consejo Regional de Municipios, quien emitió informe unánime favorable al contenido del mismo.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Décimo. Segundo borrador.- A continuación, se inserta en el expediente otro borrador del aludido anteproyecto legal, datado a 22 de julio, que mantiene la misma estructura compositiva de su versión anterior.

Undécimo. Informe sobre actuaciones precedentes.- A la vista de las observaciones realizadas por los órganos colegiados intervinientes durante la fase de información pública, el Director General de Protección Ciudadana emitió un informe -el 28 de julio posterior- donde hace un breve comentario sobre algunas de ellas, precisando que el texto proyectado no experimenta ningún cambio.

Duodécimo. Informe del Gabinete Jurídico.- El 14 de septiembre siguiente fue recabado el informe del Gabinete Jurídico de la Junta de Comunidades en relación con dicho proyecto legislativo, en el que fueron expresadas diversas indicaciones sobre su articulado, a cuya atención se vincula el sentido favorable dado al mismo.

En tal sentido, los Letrados actuantes efectúan varias sugerencias y propuestas de revisión, cuestionando el mantenimiento o modo de redacción de los apartados dos, tres, cuatro, seis, catorce y quince del artículo único del anteproyecto.

Decimotercero. Último informe del Director General de Protección Ciudadana.- En respuesta a lo significado por el Gabinete Jurídico, el titular del órgano promotor de la norma emitió un informe -datado a 28 de septiembre-, en el que expresa su parecer sobre las observaciones formuladas por dicha unidad asesora, aceptando parte de las sugerencias recibidas y rechazando las correspondientes a los apartados dos, tres y cuatro, por las razones señaladas en el cuerpo del mismo.

Decimocuarto. Informe de la Secretaría General.- El 19 de octubre posterior la Secretaria General de la Consejería de Hacienda y Administraciones Públicas emitió un informe sobre la iniciativa legislativa en marcha, centrado en el examen de la tramitación dispensada, que finaliza con la emisión de su opinión favorable a la elevación del texto redactado al Consejo de Gobierno.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Decimoquinto. Toma en consideración por el Consejo de Gobierno.- Se acredita también que el Consejo de Gobierno, en su reunión de 25 de octubre de 2022, acordó tomar en consideración el citado anteproyecto de Ley y su remisión a este órgano consultivo para recabar el correspondiente dictamen.

Decimosexto. Texto definitivo del anteproyecto de ley.- La documentación conformadora del expediente electrónico remitido concluye con una tercera y última versión del proyecto legislativo sometido a dictamen, titulado *“anteproyecto de ley por la que se modifica la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales”*, que se compone de exposición de motivos, un solo artículo -dividido en quince apartados- y una disposición final.

La exposición de motivos ofrece una visión sintética de los principales referentes legales de la iniciativa, explicando en su apartado II las razones que aconsejan llevar a cabo cada una de las reformas puntuales proyectadas.

El artículo único, denominado *“Modificación de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha*, establece en su texto marco que dicha ley *“se modifica en los siguientes términos: []”*; tras lo cual, en quince apartados provistos de numeración correlativa, se insertan sendas determinaciones innovadoras que afectan a los artículos de la misma que sucesivamente se mencionan:

- *“Uno. Se da nueva redacción al apartado 4 del artículo 8”*, sobre la composición de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales.

- *“Dos. Se añade un nuevo apartado 4 al artículo 12”*, relativo a los requisitos de creación de nuevos cuerpos de Policía Local.

- *“Tres. Se da nueva redacción al artículo 13”*, para añadir una alusión acerca de la posibilidad de asociacionismo municipal en la materia.

- *“Cuatro. Se añade un nuevo artículo 19 bis”*, que versa sobre Salud y Seguridad Laboral.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

- *“Cinco. Se da una nueva redacción al apartado 6 del artículo 20”*, concerniente a los requisitos de acceso a los cuerpos.
- *“Seis. Se da nueva redacción al artículo 22”*, relativo a movilidad intermunicipal del personal de los cuerpos de Policía Local.
- *“Siete. Se introduce un nuevo artículo 22 bis”*, atinente a la figura de la permuta.
- *“Ocho. Se introduce un nuevo apartado 3 en el artículo 23”*, relativo a la situación de segunda actividad.
- *“Nueve. Se da nueva redacción al apartado 2 del artículo 27”*, relativo a la regulación de las comisiones de servicio.
- *“Diez. Se da nueva redacción al artículo 28”*, concerniente a la jubilación.
- *“Once. Se modifica el apartado 1 del artículo 29 [...] y se suprime el apartado 4”*, relativos al régimen disciplinario.
- *“Doce. Se adiciona un nuevo apartado 4 al artículo 31”*, atinente a la Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha.
- *“Trece. Se da nueva redacción al apartado 2 del artículo 33”*, relativo a creación de puestos de vigilantes municipales.
- *“Catorce. Se añade una nueva disposición adicional cuarta”*, sobre el *“Ámbito de formación de la Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha”*.
- Y *“Quince. Se añade una nueva disposición adicional quinta”*, sobre el *“Régimen sancionador del alumnado de la Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha”*.

Por último, el texto cuenta con una disposición final, relativa al momento de su *“Entrada en vigor”*.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

En tal estado de tramitación V. E. dispuso la remisión del expediente a este Consejo Consultivo, en el que tuvo entrada el 26 de octubre de 2022, solicitándose el dictamen con carácter urgente.

A la vista de dichos antecedentes, procede formular las siguientes

CONSIDERACIONES

I

Carácter del dictamen.- Se somete al Consejo Consultivo un 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, instándose la emisión de dictamen con invocación de lo dispuesto en el artículo 54 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en cuyo apartado 3 se establece que este órgano deberá ser consultado “*en los siguientes asuntos:* [] [...] 3.- *Anteproyectos de Ley*”.

De acuerdo con dicha disposición, procede emitir el presente dictamen con carácter preceptivo.

II

Examen del procedimiento tramitado.- Continuando con el estudio de las actuaciones seguidas en el procedimiento de elaboración de la norma, cabe recordar, como en otras ocasiones, que el ejercicio de la iniciativa legislativa por parte del Gobierno de la Comunidad Autónoma no se halla subordinado a las previsiones del Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, del Procedimiento Administrativo Común de las Administraciones Públicas, dictadas como normativa básica estatal en uso de la competencia exclusiva enunciada en el artículo 149.1.18ª de la Constitución, toda vez que una gran parte de sus previsiones se ha visto afectada por la sentencia del



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Tribunal Constitucional n.º 55/2018, de 24 de mayo, en cuyo fundamento jurídico 7 se ha obstado la posibilidad de una regulación estatal definitoria del cauce procedimental aplicable a las iniciativas legislativas emprendidas por parte de los gobiernos autonómicos, afirmando el Alto Tribunal a ese respecto: *“Los arts. 129 (salvo el apartado 4, párrafos segundo y tercero, cuya impugnación ya hemos examinado), 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015 se refieren al ejercicio, por parte de los gobiernos nacional y autonómico, tanto de la potestad reglamentaria como de la iniciativa legislativa. Se aplican, por tanto, a las iniciativas de rango legal de las Comunidades Autónomas. Invaden por ello las competencias que estas tienen estatutariamente atribuidas en orden a organizarse y regular la elaboración de sus leyes. Procede, pues, estimar el recurso en este punto y declarar en consecuencia la invasión competencial que denuncia el Gobierno de Cataluña. [] Tal declaración, sin embargo, tampoco conlleva en este caso la nulidad de los arts. 129, 130, 132 y 133 de la Ley 39/2015. Según acabamos de ver, tales preceptos se refieren también a las iniciativas legislativas del Gobierno nacional, lo que no ha suscitado controversia alguna en este proceso. De modo que, para remediar la invasión competencial señalada, basta declarar que estos preceptos son contrarios al orden constitucional de competencias y que, en consecuencia, no son aplicables a las iniciativas legislativas de las Comunidades Autónomas (STC 50/1999, FFJJ 7 y 8)”*.

Hecha esa puntualización, procede reiterar que en el ámbito de esta Comunidad Autónoma y con carácter general la iniciativa legislativa del ejecutivo se encuentra regulada en el artículo 35 de la citada Ley 11/2003, de 25 de septiembre, el cual dispone que *“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”*, quien, asumida la iniciativa legislativa y a la vista del texto proyectado, decide sobre ulteriores trámites y consultas y, cumplidos estos, acuerda su remisión al Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. Se aprecia así que la ley autonómica se decantó por no definir cuáles han de ser las *“actuaciones”* y *“antecedentes”* previos a la referida toma en consideración, ni fijar los *“ulteriores trámites y consultas”* que sucedan a la misma, de lo que puede extraerse que, en cada caso, serán los que se hagan precisos y mejor correspondan con el contenido de la concreta iniciativa que se promueva.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Expuesto lo anterior, aunque las actuaciones desarrolladas durante el proceso de elaboración de la norma legal proyectada, ya descritas con suficiente amplitud en los antecedentes, se acomodan a las previsiones antedichas y demás normas de aplicación, cabe formular alguna observación de índole formal que pasa a exponerse seguidamente.

Así, aunque el proceso de consulta pública previa articulado mediante la documentación y trámites aludidos en el antecedente primero podría reputarse asimilable o sucedáneo del trámite de participación ciudadana regulado en los capítulos III y IV del título I de la Ley 8/2019, de 13 de diciembre, de Participación de Castilla-La Mancha, atendiendo a su notoria similitud y coincidencia teleológica; por el contrario, no puede entenderse acreditado el cumplimiento de la exigencia de publicidad activa instaurada por el artículo 12.1 de la Ley 4/2016, de 15 de diciembre, de Transparencia y Buen Gobierno de Castilla-La Mancha, que impone tal deber divulgativo respecto de: *“b) Los anteproyectos de ley y los proyectos de decretos legislativos cuya iniciativa les corresponda, cuando se soliciten los dictámenes a los órganos consultivos correspondientes. [] [...] d) Las memorias e informes que integren los expedientes de elaboración de los textos normativos, en particular, la memoria del análisis de impacto normativo, la memoria sucinta de todo el procedimiento y la memoria económica, así como toda aquella documentación preceptiva que, conforme a la legislación sectorial vigente, deba ser sometida a un periodo de información pública durante su tramitación”*; habida cuenta de que la documentación disponible revela que la referida consulta pública fue verificada con anterioridad a la redacción de la memoria de impacto normativo aludida en el antecedente segundo, así como a la redacción del primer borrador del anteproyecto citado en el antecedente séptimo, no pudiendo haber operado, por tanto, como instrumento publicador de los mismos.

De otro lado, las actuaciones del procedimiento desarrollado culminan con la remisión del expediente a este órgano consultivo, solicitando su dictamen con carácter urgente -ex artículo 51.2 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre-, sin que la apelación a ese reducido plazo de intervención se haya justificado con la exposición de razón alguna. En esa tesitura, este Consejo debe mostrar su renuencia a dicho modo de proceder, pues su generalización indiscriminada y desligada de una motivación plausible comportaría, *de facto*,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

una defraudación de las previsiones del artículo 51.1. de dicho cuerpo legal, abocando a este Consejo a realizar su labor en un tiempo de actuación inferior al fijado por el legislador autonómico, como regla general, con el consiguiente compromiso o detrimento de la garantía de acierto en el desempeño de su función de asesoramiento.

Asimismo, el expediente electrónico remitido para dictamen ha sido fragmentado en dos bloques documentales, cuya puesta en conexión revela la existencia de varias duplicidades, así como deficiencias de ordenación cronológica en la ubicación de algunos de sus elementos, todo lo cual ha entorpecido su normal examen y toma de conocimiento.

Señalado lo anterior, procede pasar a examinar las restantes cuestiones planteadas por la iniciativa reglamentaria objeto de consulta.

III

Marco constitucional, estatutario y legal en que se inserta el anteproyecto de Ley.- Con anterioridad al examen pormenorizado del texto legal proyectado, conviene efectuar una exposición descriptiva del entorno normativo en el que ha de producirse su inserción en el ordenamiento jurídico.

Así, dado el carácter reformador del referido anteproyecto, la identificación del mencionado marco normativo puede simplificarse haciendo una remisión global a lo expuesto en el dictamen emitido respecto de la vigente Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha (LCPLCLM) -cuyo anteproyecto fue ponderado en el dictamen n.º 35/2002, de 5 de marzo-, así como a los numerosos dictámenes posteriores emitidos con ocasión de la primera aprobación de su reglamento general de desarrollo -n.º 118/2006, de 19 de julio- y de sus ulteriores modificaciones, que fueron analizadas en los dictámenes n.º 42/2010, de 8 de abril; 178/2018, de 16 de mayo; 108/2019, de 20 de marzo; y 4/2022, de 13 de enero.

Por ello, cabe reiterar que las principales referencias constitucionales incidentes en la materia se hallan localizadas en los artículos 104.2, 148.1.22ª y 149.1.29ª de nuestra Constitución, según los cuales “*una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” (104.2); las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “Coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley Orgánica” (148.1.22^a); y corresponde al Estado, como competencia exclusiva, “la Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en sus respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica” (149.1.29^a).

Dicho esto, el principal título competencial que habilita a la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha para aprobar la norma legal elaborada es el reconocido en el artículo 31.1.32^a de su Estatuto de Autonomía -aprobado por Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto-, en virtud del cual la Comunidad Autónoma asume competencia exclusiva en materia de “*coordinación de las policías locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal*”. Es así que, en ejercicio de dicha competencia, se aprobó la mentada Ley 8/2002, de 23 de mayo (LCPLCLM), la cual pretende ahora modificarse en numerosas partes.

Asimismo, y como componente singular del marco jurídico a considerar, procede hacer mención a la delimitación sustancial de la diversidad de competencias estatales y autonómicas confluyentes en la materia efectuada a través de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional, de entre la cual cabe hacer una somera remisión a los criterios disectivos enunciados en la sentencia n.º 55/1990, de 28 de marzo, relativa a una cuestión de inconstitucionalidad promovida contra la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, o en las sentencias n.º 49/1993 y 51/1993, de 11 de febrero; 81/1993, 82/1993, 85/1993 y 86/1993, de 8 de marzo; y 172/2013, de 10 de octubre, derivadas de recursos de esa índole interpuestos contra preceptos de disposiciones legales aprobadas por las Comunidades Autónomas en materia de Policía Local.

De otro lado, como pieza fundamental del marco legal objeto de estudio, también deben citarse los artículos 37, 39 y del 51 al 54 de la citada Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, que versan, sucesivamente, sobre las aptitudes competenciales de las Comunidades Autónomas en la materia, el ejercicio por ellas de las funciones de coordinación de sus Policías Locales,



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

así como la regulación general de los cuerpos de Policías Locales, el régimen estatutario de sus integrantes o las funciones encomendadas a los mismos. También puede hacerse mención a la disposición adicional quinta de dicha ley orgánica -añadida por medio de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre-, en tanto que arbitra la posibilidad de colaboración intermunicipal para prestar servicios de policía local en régimen asociativo. De todos esos preceptos, merece una destacada referencia el contenido del artículo 39, que define las citadas funciones autonómicas de coordinación policial en los siguientes términos: *“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) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local. [] b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones. [] c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar. [] d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.”*

Pues bien, en clara conexión con ese elenco de facultades, las Cortes Regionales aprobaron la actual Ley 8/2002, de 23 de mayo, que presenta la siguiente estructura compositiva:

- TÍTULO I. *“Objeto y ámbito de aplicación”* (artículos 1 a 2).
- TÍTULO II. *“La Coordinación de las Policías Locales”* (artículos 3 a 9), que comprende dos capítulos, relativos a la coordinación (I) y a los órganos para la coordinación (II).
- TÍTULO III. *“Los Cuerpos de Policía Local”* (artículos 10 a 18), conformado por tres capítulos, relativos a disposiciones generales (I),



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

creación, estructura y funcionamiento (II) y uniformidad, acreditación, equipo y armamento (III).

- TÍTULO IV. “*Régimen estatutario del personal perteneciente a los cuerpos de policía local*” (artículos 19 a 30), integrado por cinco capítulos, atinentes a disposiciones generales (I), selección, promoción interna y movilidad (II), segunda actividad (III), comisión de servicios y jubilación (IV) y régimen disciplinario (V).

- TÍTULO V. “*Formación*” (artículos 31 a 32).

- TÍTULO VI. “*De los Vigilantes Municipales*” (artículos 33 a 40), integrado por tres capítulos, relativos a su creación, funciones y ámbito territorial de actuación (I), organización, régimen estatutario e ingreso (II) y cursos y homogeneización de medios (III).

Tras ese articulado, la ley cuenta con tres disposiciones adicionales, seis disposiciones transitorias, una disposición derogatoria -de una anterior ley homónima aprobada en 1987- y dos disposiciones finales.

Por último, y según lo apuntado con anterioridad, cabe añadir que la referida norma legal ha sido objeto de un desarrollo reglamentario general, operado por medio del Decreto 110/2006, de 17 de octubre, aprobatorio del Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha (RLCPLCLM), el cual ha experimentado numerosas modificaciones sometidas en su momento a la valoración de este órgano consultivo.

IV

Observaciones al texto del anteproyecto.- Pasando ya al estudio pormenorizado del texto legal proyectado, este suscita la formulación de algunas observaciones concernientes a cuestiones de orden conceptual, de técnica y sistemática normativa o simples extremos de redacción, desprovistas de carácter esencial y fundadas en las razones que a continuación se exponen:

Exposición de motivos.- El párrafo quinto de su apartado II acoge una referencia indicativa del propósito del cambio normativo ubicado en el



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

apartado tres del artículo único, que incorpora una mención final a los dictados de la “*normativa básica estatal*” imperante en la materia, la cual debe reputarse inexacta, ya que el apartado tres de dicho artículo único establece, como nuevo apartado 2 del artículo 13 de la ley, que “*En aplicación de lo establecido en la legislación orgánica reguladora de las fuerzas y cuerpos de seguridad, y en los términos y condiciones señalados en la misma y su normativa de desarrollo, los municipios de la Región podrán asociarse para la ejecución de las funciones atribuidas a las Policías Locales por dicha legislación*”.

Se advierte así que en el referido párrafo de la exposición de motivos se asigna la calificación de normativa básica a una regulación estatal que no reviste tal consideración, puesto que se trata de preceptos que gozan de la condición de legislación orgánica dictada por el Estado en el ejercicio de sus competencias en la materia, bien distintas de aquellas que pueda ejercitar en ámbitos regulatorios afectados por aquel tipo de yuxtaposición competencial, como serían las competencias compartidas enumeradas en el artículo 32 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha; ya que en estas últimas la capacidad normativa de la Junta de Comunidades sí viene condicionada por una eventual legislación básica estatal, circunstancia que no se da respecto de la competencia regional exclusiva atinente a coordinación de policías locales, residenciada, como tal, en el artículo 31 anterior.

Artículo único, apartado dos.- Dicho apartado establece: “*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*”.

Esta previsión ha sido una de las que han suscitado la desavenencia entre el Gabinete Jurídico y el órgano directivo impulsor de la iniciativa, puesto que los Letrados informantes proponen la supresión de dicha excepción final, argumentando que la decisión autorizadora de cada posible supuesto asociativo corresponde al Ministerio del Interior, siendo así que el acuerdo creador del cuerpo adoptado sin cumplirse el nuevo requisito de



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

dotación mínima y amparado en dicha circunstancia excepcional abre la puerta a un incumplimiento generalizado del mismo. Por su parte, el Director General de Protección Ciudadana insiste en el mantenimiento de la excepción, razonando que la posibilidad de su uso fraudulento puede ser atemperada por medio de las facultades autonómicas de impugnación del acuerdo de creación del cuerpo o de las subsiguientes convocatorias de plazas.

Pues bien, dada la divergencia de pareceres surgida sobre este punto, así como las incertidumbres que se generan en torno a la eficacia de las medidas de control apuntadas como posible respuesta por parte de la referida dirección general, este Consejo sugiere tomar en consideración la solución diseñada a esos efectos en el artículo 12.4 de la Ley 6/2019, de 4 de abril, de Coordinación de las Policías Locales de Murcia, donde se aborda la cuestión en los siguientes términos: “[...] *En este caso, el acuerdo de colaboración deberá suscribirse en el plazo máximo de dos años a contar desde la fecha del acuerdo de Pleno de creación del cuerpo. Finalizado este plazo sin haberse suscrito el mismo, el Ayuntamiento deberá completar la plantilla de tres agentes y un subinspector, así como cumplir con el resto de los requisitos y el procedimiento contemplados en los apartados 2 y 3 de este precepto*”. Alternativamente, también cabría barajar la imposición legal de una condición revocatoria del acuerdo de creación del cuerpo, con operatividad asociada al vencimiento de un plazo de suscripción del citado acuerdo de colaboración - el contemplado en el artículo 3 de la Orden INT/2944/2010, de 10 de octubre, del Ministerio del Interior-, de tal manera que su inobservancia pueda acarrear la extinción del cuerpo de policía creado artificialmente al amparo de dicha excepción.

Artículo único, apartado cinco.- Dicho apartado presenta el siguiente tenor: “*Se da una nueva redacción al apartado 6 del artículo 20, en los siguientes términos: "6. El acceso a la condición de personal funcionario de la Policía Local estará reservado a quienes ostenten los siguientes requisitos: [] a) Tener la nacionalidad española. [] b) Tener dieciocho años de edad y no exceder la edad de jubilación forzosa. [] c) Poseer la titulación exigida o cumplir los requisitos para su obtención en la fecha de finalización del plazo de presentación de solicitudes. [] e) [sic] No haber sido objeto de separación mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso a los cuerpos de policía local. [] f) Estar en posesión de los permisos de conducción que se determinen reglamentariamente. [] g) Cumplir las condiciones físicas y psíquicas exigibles para ejercer adecuadamente las funciones. [] h) Carecer de antecedentes penales. [] i) No haber sido condenado por sentencia firme por ningún delito contra la libertad e indemnidad sexual, conforme a lo dispuesto en la Ley Orgánica 8/2021, de 4 de junio, de protección integral a la infancia y la adolescencia frente a la violencia. [] j) Compromiso de portar armas y de utilizarlas en los casos previstos en la ley mediante declaración jurada o promesa. [] Los aspirantes deberán reunir los requisitos el día en que finalice el plazo para la presentación de solicitudes de la correspondiente convocatoria y mantenerlos hasta la toma de posesión como funcionario de carrera. La acreditación de los mismos deberá efectuarse con anterioridad al correspondiente nombramiento como funcionario en prácticas”

La razón aducida para fundamentar esta reforma, tanto en la exposición de motivos como en la memoria de impacto normativo obrante en el expediente, es que con ella quiere suprimirse el requisito de estatura mínima actualmente recogido en el artículo 77.1.c) del citado RLCPLCLM, con lo que viene a producirse una elevación del rango normativo de los preceptos que fijan los requisitos de acceso libre a los cuerpos de Policía Local de Castilla-La Mancha.

Dicho esto, en primer lugar ha de hacerse notar que en la sucesión de párrafos enumerativos de dichos requisitos, identificados con letras minúsculas, se ha cometido un error de ordenación alfabética, ya que se omite la letra d), siendo así que debe procederse a una corrección y reasignación de caracteres alfabéticos a partir del cuarto epígrafe, concerniente a “*No haber sido objeto de separación mediante expediente disciplinario [...]*”.

De otro lado, en el epígrafe h) -que debería renombrarse como g)-, se hace mención a la necesidad de “*carecer de antecedentes penales*”, lo que representa una significativa novedad respecto al listado de requisitos localizado en dicho artículo 77.1 del RLCPLCLM, salvo por la singularidad alusiva a dichos antecedentes hallada en su apartado 4, pero circunscrita a la



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

forma de acreditar la ausencia de condena a pena de inhabilitación judicial para empleos o cargos públicos.

Es el caso que la inserción de este novedoso requisito de ingreso nos enfrenta al dilema de dilucidar cuál es la idónea tipología de los delitos cuya comisión debe impedir el acceso a los cuerpos de la Policía Local de Castilla-La Mancha, que el precepto analizado no acota en forma alguna, conduciendo así a una interpretación expansiva que resultaría aplicable tanto a los delitos dolosos como a los culposos.

De hecho, si se examinan las disposiciones similares reguladoras de las fuerzas y cuerpos de seguridad de implantación estatal, se observa que no existe un tratamiento uniforme del asunto, ya que en el artículo 33.1.c) de la Ley Orgánica 29/2014, de 28 de noviembre, del Régimen del Personal de la Guardia Civil, se utiliza la misma expresión empleada en el precepto proyectado -“*carecer de antecedentes penales*”-; mientras que en el artículo 26.1.c) de la Ley Orgánica 9/2015, de 28 de julio, de Régimen de Personal de la Policía Nacional, ese requisito de acceso se hace menos restrictivo, vinculándolo a “*no haber sido condenado por delito doloso*”. Es más, si se hace un repaso de las legislaciones autonómicas reguladoras de la coordinación de las Policías Locales, se observa también una tendencia mayoritaria a moderar el alcance de esa prohibición de acceso, limitándola a los supuestos de tenencia de antecedentes penales por comisión de “*delitos dolosos*” y precisándose, en ocasiones -aunque ello parezca obvio-, que sean antecedentes no cancelados. Dentro de ese amplio grupo regulatorio pueden incluirse las legislaciones autonómicas sobre Policías Locales aprobadas en las comunidades de Castilla y León, Baleares, Rioja, Extremadura, Galicia, País Vasco, Navarra o Andalucía.

A la vista de todo lo anterior, este Consejo considera oportuno poner de manifiesto la disparidad de tratamientos normativos existentes acerca de la cuestión abordada, a fin de que la autoridad consultante sea plenamente consciente del alcance más restrictivo subyacente en la opción adoptada y pueda, en su caso, reconsiderar si esa es la alternativa que estima más adecuada.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

Artículo único, apartado siete.- El referido apartado establece: “*Se introduce un nuevo artículo 22 bis con la siguiente redacción: [] "Artículo 22 bis. Permuta de puestos. [] 1. Los Ayuntamientos, con el informe previo de las jefaturas de Cuerpo respectivas, podrán autorizar excepcionalmente permutas de destinos entre las personas integrantes de los Cuerpos de Policía Local en activo que sirvan en diferentes Corporaciones locales, siempre que se cumplan los siguientes requisitos: [] a) Que sean personal funcionario de carrera del mismo grupo de clasificación profesional y categoría y las plazas sean de idéntica clase. [] [...]"*”.

Pues bien, la numeración dada a ese nuevo artículo implica su ubicación entre los artículos 22 y 23 de la ley objeto de modificación, que pertenecen a diferentes capítulos de su Título IV -el II y el III-. En consecuencia, para disipar cualquier duda sobre a cuál de ambos capítulos pertenece el nuevo artículo, convendría insertar en el texto marco de dicho apartado la consiguiente precisión clarificativa, pudiendo inferirse, por mor de su contenido, que debería quedar encuadrado dentro del capítulo II de dicho Título IV.

Artículo único, apartado once.- Este apartado establece: “*Se modifica el apartado 1 del artículo 29, con la siguiente redacción, y se suprime el apartado 4: [] "1. El régimen disciplinario del personal funcionario de los Cuerpos de Policía Local de Castilla- La Mancha será el establecido para el personal funcionario del Cuerpo Nacional de Policía"*”. Se pretende practicar, por tanto, una alteración del citado artículo 29 que afecta a dos de sus cuatro actuales apartados: el 1 y el 4.

Ello lleva a remitirse al contenido de las reglas de técnica y composición normativa instauradas por el Estado mediante el Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005, aprobatorio de las Directrices de Técnica Normativa Estatales (DTNE), las cuales vienen siendo aplicadas ordinariamente por la Administración de esta Comunidad Autónoma, con pleno respaldo de este órgano consultivo. Así, en particular, cabe recordar su regla n.º 61, que recomienda sobre esta clase de modificaciones: “*61. Reproducción íntegra de apartados o párrafos.- En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de éste*



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados”.

En consecuencia, se sugiere dar una nueva redacción a dicho apartado once, a fin de que mediante el mismo se proceda a dar una redacción completa al artículo 29 objeto de alteración.

Artículo único, apartado doce.- Dicho apartado establece: *“Doce. Se adiciona un nuevo apartado 4 al artículo 31, con la siguiente redacción, pasando el actual apartado 4 a numerarse como 5: []”4. La Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha dispondrá de su propio Reglamento de organización y funcionamiento, que deberá ser aprobado por la persona titular de la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales”*”.

Nos hallamos así ante otro ejemplo de modificación plural que convendría acomodar a las recomendaciones de la regla n.º 61 de las mencionadas DTNE, dándose íntegra redacción al artículo 31 objeto de variación.

Artículo único, apartado quince.- Mediante este apartado se agrega una nueva disposición adicional a la LCPLCLM en la siguiente forma: *“Quince. Se añade una nueva disposición adicional quinta con el siguiente contenido: []”Disposición adicional sexta [sic].- Régimen sancionador del alumnado de la Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha. [] 1. Las infracciones que puede cometer el alumnado durante su estancia en la Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha pueden ser leves, graves o muy graves. [] 2. [...]”*”.

El texto de esta extensa disposición adicional cuenta con catorce apartados que abordan sucesivamente la configuración de los distintos tipos de infracciones en ese ámbito docente, las sanciones establecidas para cada uno de ellos, las reglas de prescripción de infracciones y sanciones, los criterios de graduación aplicables a estas últimas, la asignación de competencias para incoar y resolver los correspondientes procedimientos, así como diversas medidas suscitadas por la presencia de hechos simultáneamente calificables como infracciones administrativas e ilícitos penales.



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

a) Pues bien, en primer lugar debe reseñarse el error de numeración cometido al identificar la propia disposición adicional en la titulación de su texto regulador, donde se le ha asignado el ordinal “*sexta*”, cuando el texto marco del apartado que la acoge la numera, correctamente, con el ordinal “*quinta*”.

b) De otro lado, se recomienda efectuar un repaso sosegado de los listados de tipos infractores enumerados en los apartados 2, 3 y 4 de dicha disposición adicional quinta, a fin de evitar solapamientos o faltas de congruencia entre ellos, como la que seguidamente pasa a exponerse:

En el apartado 2.d) se define como infracción muy grave: “*d) La desconsideración grave para con el personal de la Escuela, el profesorado o el alumnado, así como las ofensas personales graves dirigidas al personal de la Escuela, el profesorado o el resto de alumnado*”. Posteriormente, el apartado 3.e) de la disposición vuelve a incidir en la reprensión de esa misma categoría de conductas, calificando como infracción grave: “*e) La desconsideración, menosprecio y vejación hacia el resto del alumnado*”. Una puesta en común de ambos preceptos conduce a la ilógica interpretación de que la susodicha comisión de actos de desconsideración sería calificable como un infracción muy grave, quienquiera que sea el ofendido, cuando aquellos revistan carácter grave, pero que si los mismos son de menor entidad solo serían sancionables cuando los damnificados fuesen compañeros del alumno infractor, quedando impunes las faltas de consideración, menosprecio o vejación menos graves sufridas por el personal de la Escuela y el profesorado.

Asimismo, dado que los términos “*desconsideración, menosprecio y vejación*” empleados en ese apartado 3.e) van desprovistos de adjetivo alguno indicativo de su inferior grado nocivo, parece obvio que los hechos encuadrables en el supuesto definido en el apartado 2.d) e inferidos al alumnado, serían igualmente subsumibles en el tipo infractor tratado en el apartado 3.e), razón por la cual convendría agregar a este último alguna matización excluyente de los supuestos ya encajables en dicho apartado 2.d).

c) En tercer lugar, en los apartados 2.m) y 3.f) se definen sendos tipos infractores -de carácter muy grave y grave, respectivamente-, vinculados a la previa comisión de otras infracciones de menor gravedad, estableciendo como



CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA

tales: “m) La comisión de una infracción tipificada como grave, habiendo sido sancionado/a como responsable de otras dos infracciones graves durante el mismo curso o en el plazo de un año, siempre que estas últimas sanciones sean firmes en vía administrativa” y “f) La comisión de una infracción tipificada como leve, habiendo sido sancionado/a como responsable de otras dos infracciones leves durante el mismo curso o en el plazo de un año, siempre que estas últimas sanciones sean firmes en vía administrativa”.

Con posterioridad, el apartado 9 de esta disposición adicional enumera los criterios de graduación de sanciones aplicables en ese ámbito, recogiendo en dos de sus seis epígrafes: “[...] b) Reiteración. Se considerará que existe reiteración en los casos de comisión de más de una infracción de distinta naturaleza en el término de un año cuando así haya sido declarado por resolución firme. [] c) Reincidencia. Se entenderá que existe reincidencia en los casos de comisión de más de una infracción de la misma naturaleza en el término de un año, cuando así haya sido declarado por resolución firme”.

Es así que el texto legal analizado incurre en una técnica de duplicación punitiva que ha sido analizada y reprobada en varias ocasiones por este Consejo, cabiendo remitirse, por ejemplo, a lo expuesto en los dictámenes n.º 321/2018, de 27 de septiembre, o 45/2020, de 6 de febrero, que significaban respecto de regulaciones equiparables a la aquí ponderada: “Estos dos preceptos, puestos en relación con las posteriores previsiones del artículo 27, sobre el manejo de los conceptos de reiteración y reincidencia como criterios de graduación de las sancionados [...] suscitan la problemática derivada del posible efecto acumulativo de las circunstancias mencionadas y aconseja recordar lo señalado en varias ocasiones por este Consejo sobre esa misma cuestión, remitiéndose a lo dicho, por ejemplo, en el dictamen 167/2010, de 9 de septiembre, donde, con cita de otros anteriores, se expuso al respecto: “Este Consejo en sus dictámenes 17/1999, de 2 de marzo, y 58/2002, de 22 de abril, ha tratado la problemática que suscita la toma en consideración de la reiteración y/o reincidencia, de forma acumulable como elemento de tipificación de las infracciones y como circunstancia orientativa de la graduación de las sanciones, señalando que ‘la aplicación a la potestad sancionadora de la Administración de los principios que rigen la potestad punitiva penal, determina la necesidad de



incluir alguna cláusula que impida apreciar estos criterios [de modulación de la sanción] para agravar o atenuar las sanciones cuando ya hayan sido tenidos en cuenta para tipificar la infracción, tal como establece el Código Penal para los delitos en su artículo 67'. Con el fin de evitar problemas aplicativos que podrían resultar de esta forma de tipificar faltas y sanciones sería conveniente incorporar alguna previsión que impidiera incurrir en la doble sanción de hechos de la misma naturaleza"'.

Disposiciones ubicadas tras el articulado.- Después de los quince apartados incluidos en su artículo único, el texto legal concluye con la incorporación de una “única” disposición final, relativa a la entrada en vigor de la norma, a la que debería añadirse ese epíteto calificador, de conformidad con la regla n.º 38 de las citadas DTNE.

Asimismo, este Consejo echa en falta la inserción de alguna disposición derogatoria, en la que, cuando menos, se determine con nitidez cuál es el efecto derogatorio de la ley sobre el contenido del artículo 77 del RLCPLCLM, pues, si bien tal consecuencia parece implícitamente apreciable en sus tres primeros apartados -salvo el 1.f)-, no puede asegurarse respecto a lo establecido en su apartado 4, que señala: “*La acreditación del requisito de no haber sido inhabilitado previsto en el apartado 1.e) se realizará mediante autorización para la consulta o, en su defecto, presentación del correspondiente certificado de antecedentes penales, que deberá realizarse con anterioridad al nombramiento como funcionario en prácticas*”.

Irregularidades de índole gramatical.- Finalmente, se aconseja verificar un repaso general del texto del anteproyecto, a fin de corregir algunos errores de redacción detectados, de los que cabe ofrecer las siguientes muestras:

a) En el quinto párrafo del apartado I de la exposición de motivos, primera línea, el participio “*dado*” debería ser utilizado en plural, para guardar una adecuada concordancia de número con los vocablos acompañantes.

b) En el artículo único, apartado uno, texto regulador del nuevo artículo 8.4 de la LCPLCLM -sexta línea-, la forma verbal “*convocados*”



**CONSEJO CONSULTIVO DE
CASTILLA-LA MANCHA**

debería expresarse en singular, por iguales razones de discordancia gramatical.

En mérito de lo expuesto, el Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha es de dictamen:

Que tenidas en cuenta las observaciones formuladas en el presente dictamen, sin señalarse como esencial ninguna de ellas, puede V. E. elevar al Consejo de Gobierno, para su aprobación, el 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.”

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

**EXCMO. SR. CONSEJERO DE HACIENDA Y ADMINISTRACIONES
PÚBLICAS**