


IA 15-2024

INFORME DEL GABINETE JURÍDICO DE LA JUNTA DE COMUNIDADES DE CASTILLA-LA MANCHA RELATIVO AL PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ESTABLECE EL PLAN DE TIRO DE LOS MIEMBROS DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL DE CASTILLA-LA MANCHA”



Se ha recibido en este Gabinete Jurídico, consulta de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, relativa al asunto de referencia. En virtud de lo dispuesto en la Ley 5/2013, de 17 de octubre de Ordenación de los Servicios Jurídicos de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla – La Mancha, en su artículo 10.1 a) se emite el presente informe.

La solicitud de informe, viene acompañada de los siguientes documentos que integran el expediente sometido a consulta:

- Memoria sobre objetivos, conveniencia e incidencia del proyecto de decreto por el que se establece el plan de tiro de los miembros de los cuerpos de policía local de Castilla-La Mancha, de la Dirección General de Protección Ciudadana de 19 de diciembre de 2023.
- Resolución de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital de iniciación del expediente de un proyecto de Decreto por el que se establece el plan de tiro de los miembros de los cuerpos de Policía Local de Castilla-La Mancha, de 21 de diciembre de 2023.
- Borrador de proyecto de Decreto.
- Informe de Impacto Demográfico, de la Dirección General de Protección Ciudadana, de fecha 6 de febrero de 2024.
- Informe de Impacto de Género, de la Jefa de Área Normativa, Transparencia, Administración Electrónica e Igualdad de Género, de la Secretaría General de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital.

A la vista de los anteriores documentos, procede emitir informe con las siguientes

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERA.- COMPETENCIA Y MARCO NORMATIVO

Conforme a la Ley Orgánica 9/1982, del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha ostenta competencias exclusivas en materia de organización, régimen y funcionamiento de sus instituciones de autogobierno (art. 31.1.1ª).

Asimismo, la Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha tiene competencia exclusiva en materia de coordinación de las policías locales de la región de conformidad con el artículo 31.1. 32ª del mismo texto legal.

De entre las facultades que enumera el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, se prevé la de fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, así como la homogeneización de los distintos cuerpos de policías locales en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos

Motivo por el cual, en el marco de dicha competencia, se aprobó la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, recientemente modificada por la Ley 5/2023, de 24 de febrero.

La Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital cuando el anteproyecto normativo afecte a la organización, procedimiento o régimen de personal de la Administración Regional. Y a la persona titular de la misma, como órgano superior de la Consejería, le corresponde la ejecución en el ámbito de su departamento de la política establecida por el Consejo de Gobierno y ejercerá las funciones que le confiere el artículo 23 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, en el marco de las competencias de su Consejería.

La letra t del artículo 1 del Decreto 104/2023, de 25 de julio, por el que se establece la estructura orgánica y competencias de la Consejería de Hacienda, Administraciones Públicas y Transformación Digital, establece que, le corresponde a tal Consejería, de acuerdo con el Estatuto de Autonomía y demás leyes que lo desarrollan, *“la coordinación de las Policías Locales y la formación, a través de Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha, de las personas pertenecientes a los cuerpos de policía local, a las agrupaciones de voluntariado de protección civil, cuerpos de prevención y extinción de incendios y otros colectivos incluidos en el Sistema Nacional de Protección Civil”*.





En concreto, el artículo 2.1.a) 2º del indicado Decreto, establece que la Consejería se estructurará, entre otras, en una Viceconsejería de Administración Local y Coordinación Administrativa. A esta Viceconsejería se adscribe la Dirección General de Protección Ciudadana.

SEGUNDA.- TRAMITACIÓN.

El ejercicio de la potestad reglamentaria se encuentra regulado con carácter básico en el Título VI de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, cuyo art. 128.1 establece que *“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Gobierno de la Nación, a los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, de conformidad con lo establecido en sus respectivos Estatutos, y a los órganos de gobierno locales, de acuerdo con lo previsto en la Constitución, los Estatutos de Autonomía y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local”*.

El art. 13 de la Ley Orgánica 9/1982, de Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, atribuye al Consejo de Gobierno *“...la función ejecutiva y la potestad reglamentaria en el marco de la Constitución, del presente Estatuto, de las leyes del Estado y de las leyes regionales”*, y en desarrollo de tal precepto, el artículo 11.2.c) de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre, concreta el ejercicio de dicha potestad reglamentaria señalando que a dicho órgano colegiado le corresponde *“Aprobar las normas reglamentarias de desarrollo de las leyes, así como todas las restantes de las que deriven inmediatamente derechos y obligaciones para los ciudadanos”*.

Asimismo, el art. 36 de la L 11/2003, del Gobierno y del Consejo Consultivo de CLM, dispone que *“El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias”*.

Siguiendo con la misma norma y en lo que respecta a los Consejeros, el **art. 23.2.c)**, señala que les corresponde *“Ejercer en las materias propias de su competencia, la potestad reglamentaria”*.

Por último, el **art. 36** de la precitada norma, dispone:

“1. *El ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Consejo de Gobierno, sin perjuicio de la facultad de sus miembros para dictar normas reglamentarias en el ámbito propio de sus competencias.*

2. *El ejercicio de dicha potestad requerirá que la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria sea autorizada por el Presidente o el Consejero competente en*





razón de la materia, para lo que se elevará memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.

3. En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos, así como cuantos estudios se estimen convenientes.

Cuando la disposición afecte a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos se someterá a información pública de forma directa o a través de las asociaciones u organizaciones que los representen, excepto que se justifique de forma suficiente la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Se entenderá cumplido el trámite de información pública cuando las asociaciones y organizaciones representativas hayan participado en la elaboración de la norma a través de los órganos Consultivos de la Administración Regional.

4. De no solicitarse dictamen del Consejo Consultivo, por no resultar preceptivo ni estimarse conveniente, se solicitará informe de los servicios jurídicos de la Administración sobre la conformidad de la norma con el ordenamiento jurídico.

5. El Consejo de Gobierno remitirá a la Mesa de las Cortes de Castilla-La Mancha los dictámenes emitidos por el Consejo Consultivo en relación con los Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.”

De lo anterior, se desprende que la potestad reglamentaria originaria corresponde, en exclusiva al Consejo de Gobierno y que, los Consejeros, con excepción hecha de lo que se refiere a regulación de las materias propias de su competencia, ha de considerada derivada, como consecuencia de específicas habilitaciones.

Por último, el art. 37.1 de la Ley 11/2003 prevé que las decisiones del Consejo de Gobierno y de sus miembros, revisten las formas y se producen en los términos siguientes: “c) *Decretos del Consejo de Gobierno, las aprobatorias de normas reglamentarias competencia de éste...*”

Desde la perspectiva expuesta, debemos concluir en que **el rango normativo de la norma proyectada, Decreto del Consejo de Gobierno, es adecuado a su contenido.**

La atribución competencial al Consejo de Gobierno determina la aplicación de lo previsto en el art. 36 de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre del Gobierno y del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, que en su apartado 2 y 3, establece que el ejercicio de la potestad reglamentaria requerirá:

- Autorización de la iniciativa de la elaboración de la norma reglamentaria por el Presidente o Consejero competente en razón de la materia.





- Memoria comprensiva de los objetivos, medios necesarios, conveniencia e incidencia de la norma que se pretende aprobar.
- En la elaboración de la norma se recabarán los informes y dictámenes que resulten preceptivos y cuantos estudios se consideren convenientes.
- Si la disposición afectara a derechos o intereses legítimos de los ciudadanos, se someterá a información pública, excepto que se justifique la improcedencia o inconveniencia de dicho trámite.

Asimismo, resulta de aplicación la Instrucción 3 (Documentación y Acuerdos) de las Instrucciones sobre el Régimen Administrativo del Consejo de Gobierno, de 24 de octubre de 2023, que establece la necesidad de que los anteproyectos de ley y disposiciones de carácter general que vayan a ser tomados en consideración por el Consejo de Gobierno, vayan acompañados de la siguiente documentación:

a) Propuesta de acuerdo a adoptar por el Consejo de Gobierno. Vendrá transcrito y firmado en original por el miembro del Consejo proponente en el impreso denominado “Extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”.

b) Texto íntegro que se propone, que incluirá necesariamente la parte expositiva, dispositiva y final de la norma. Vendrá transcrito en el impreso denominado “Extracto de expediente y disposición general”, dejando en blanco el número y fecha que pueda corresponder a la disposición, que serán asignados tras su aprobación.

c) Memoria conteniendo los objetivos, conveniencia e incidencia, así como una evaluación económica del coste a que dé lugar. Se deberá incluir en la memoria un estudio sobre las alternativas y los impactos que la iniciativa tendrá sobre los siguientes ámbitos:

1º. Desde el punto de vista jurídico, incluyendo una tabla de derogaciones y de afecciones al orden constitucional y estatutario de competencias.

2º. Desde el punto de vista presupuestario, indicando los efectos sobre el ingreso y gasto.

3º. Desde el punto de vista de la competencia y su impacto en la competitividad de las empresas, en el supuesto que les afecte.

4º. Desde el punto de vista de la simplificación administrativa y la reducción de cargas, deberán incluir –comparando la normativa preexistente y la que se propone– la medición concreta de cargas eliminadas y los trámites que se han simplificado (inicio electrónico, supresión de informes, silencio positivo, notificación electrónica, ...).





La memoria podrá incluir además cualquier otro extremo que, a criterio del órgano proponente, pudiera ser relevante para la aprobación del proyecto.

- d) Informe de impacto de género.
- e) Informe del impacto demográfico.

f) Informe de la Inspección General de Servicios sobre la normalización y racionalización de los procedimientos administrativos cuando el proyecto contenga normas de este carácter.

g) Informe de la persona titular de la Secretaría General de la Consejería proponente.

h) Por razón de las distintas materias en que, no constituyendo el objeto principal de la

misma, pudiera incidir la norma, informes de las siguientes Consejerías:

1º. La Consejería competente en materia de Administraciones Públicas cuando el anteproyecto normativo afecte a la organización, procedimiento o régimen de personal de la Administración Regional.

2º. La Consejería competente en materia de educación cuando afecte al personal docente.

3º. La Consejería competente en materia de sanidad cuando afecte a personal estatutario del Servicio de Salud de Castilla-La Mancha.

4º. La Consejería competente en materia de hacienda cuando el proyecto suponga incremento de gasto o disminución de ingreso para la Hacienda regional.

5º. De cualquier otra Consejería que pudiera resultar competente por razón de la materia.

- i) Informe del Gabinete Jurídico.
- j) Cualquier otro informe emitido por los órganos competentes que sea requerido de conformidad con la normativa sectorial de aplicación.
- k) Informe del Consejo Consultivo cuando sea preceptivo.
- l) Ficha para publicación en el Portal de Transparencia.

Pues bien, a la vista del expediente, se deben hacer las siguientes consideraciones:





- No consta el impreso denominado “extracto de expediente para el Consejo de Gobierno”
- Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha. En virtud del artículo 36.5 en relación con el 54.4, de la Ley 11/2003, de 25 de septiembre de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha, el Consejo Consultivo debe emitir dictamen preceptivo en los *Proyectos de Reglamentos o disposiciones de carácter general que se dicten en ejecución de las leyes, así como sus modificaciones.*

Para analizar si el dictamen del Consejo Consultivo es preceptivo debe distinguirse entre reglamentos ejecutivos e independientes cuya distinción se hace por la vinculación de las disposiciones a una Ley. Al respecto, resulta ilustrativo el Dictamen número 150/2004, de 24 de noviembre,

«Ya ha expuesto este órgano consultivo en anteriores dictámenes (entre otros el 62/1997, de 7 de octubre; el 81/1997, de 16 de diciembre, o el 34/1998, de 31 de marzo) la posición que al respecto mantiene la jurisprudencia, más o menos uniformemente, sobre lo que haya de considerarse reglamento ejecutivo, calificando de tal forma al “directa y concretamente vinculado a una Ley, un artículo o artículos de una Ley o a un conjunto de leyes, de manera que dicha Ley es completada, desarrollada, pormenorizada, aplicada, cumplimentada o ejecutada por el Reglamento” (Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de abril de 1974, Aranzadi 1921), y considerando, por el contrario, reglamentos independientes a los dictados “con fines puramente organizativos o en el marco de las relaciones de sujeción especial” (Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de abril de 1981, Ar. 5405).

De esta manera, siendo así que, el presente Decreto pretende desarrollar los mandatos contenidos en el recientemente introducido artículo 19.bis, así como en el artículo 28 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, es evidente que, nos hallamos ante un Reglamento ejecutivo que, de suyo, exige el Dictamen del Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha.

- El proyecto de decreto, tal como expone el punto 2 del apartado III de la memoria, no tiene incidencia económica, no se necesitan medios personales ni materiales, ni tiene impacto sobre la simplificación administrativa y reducción de cargas, por lo que no son exigibles los informes al respecto.





- De acuerdo con el artículo 133 Ley 39/2015, de 1 de octubre, ha sido sometido el proyecto de reglamento debidamente a consulta previa, así como a trámite de información pública.

TERCERA. ESTRUCTURA Y CONTENIDO.

El proyecto normativo que se somete a informe, consta de un preámbulo, cinco artículos en su parte dispositiva y tres disposiciones finales.

En el preámbulo, se refleja en sentido y finalidad de la norma y, su carácter ejecutor del artículo 19.bis y 28 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo., así como su adecuación a los principios de buena regulación previstos en el artículo 129 de la Ley 39/2015, de 1 de octubre, de procedimiento administrativo común de las administraciones públicas.

Se observa la omisión de los informes preceptivos evacuados en la tramitación del expediente.

En el artículo 1, se expone el objeto de la norma, que fija en el establecimiento del plan de tiro contemplado en el artículo 19 bis de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha. Así mismo, se establece el ámbito de aplicación de la norma, que se circunscribe a funcionarios de policía local que se hallen en servicio activo, incluidos los que efectúen segunda actividad.

En el artículo 2 se describe la forma en que se desarrollarán las prácticas de tiro, conceptuándose, mínimamente, con carácter anual y precedidas de formación teórica en seguridad y manejo del arma reglamentaria de, al menos, una hora de duración. Prácticas para las que, la Escuela de Protección Ciudadana colaborará con los ayuntamientos en orden a ofrecer sus instalaciones en la medida de lo posible.

En este precepto, en orden a la claridad y, vista la dependencia y responsabilidad de los Ayuntamientos, sería deseable que, en su apartado tercero se diera una redacción en los términos siguientes: “Sin perjuicio de que las prácticas hayan de realizarse en las dependencias del municipio al que pertenezca el agente de policía local, la Escuela de Protección Ciudadana colaborará con los Ayuntamientos, poniendo a disposición de los mismos y dentro de sus posibilidades la galería de tiro sita en sus instalaciones para la realización de los ejercicios de tiro.

El artículo 3, se refiere a los monitores e instructores de tiro. Los cuales, señala el precepto que, deberán contar con la formación necesaria, sin que, se señale qué tipo de formación ni forma de computarla. Por lo que, incurre en abstracción, incompatible con una norma reglamentaria de desarrollo. Si bien en el apartado tercero se prevé que la Escuela de Protección Ciudadana de Castilla-La Mancha incluya formación para





monitores e instructores, falta precisión de los requisitos y formación para tener la condición de instructor/monitor.

Por lo demás, se detallan las funciones de los monitores e instrucciones, consistentes, en esencia, en dirigir y evaluar las prácticas de tiro de sus respectivas plantillas, dirigir la correcta ejecución de las fases teórica y práctica y anotar en la cartilla de tiro el resultado de la misma.

El artículo 4 describe la cartilla de tiro, como un documento que expedirán los Ayuntamientos en el que se llevará el control de las prácticas de tiro, conforme a modelo que se indica en el anexo de la norma y, que habrá de custodiar el policía local titular de la misma, detallándose los datos a incluir en el documento, en los apartados 2 y 3 del precepto.

Se impone, del mismo modo, a los Ayuntamientos, la obligación de llevar el control de las prácticas de tiro de los policías locales pertenecientes a su plantilla.

El artículo 5 hace referencia al necesario cumplimiento de las disposiciones relativas a medidas de seguridad, así como de prevención de riesgos laborales, así como la garantía de su cumplimiento por las personas responsables.

La Disposición Final Primera introduce un apartado séptimo en el artículo 28 del Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 110/2006, de 17 de octubre, precisamente para permitir, tal como se anunciaba en el preámbulo de la norma, que los agentes jubilados puedan vestir uniforme reglamentario en actos institucionales y sociales solemnes.

Del mismo modo, modifica el artículo 32 de la indicada norma, con el objeto de establecer la previsión de que, los agente jubilados que deseen conservar la placa, puedan hacerlo, sustituyéndose la leyenda “policía local” por la de Policía jubilado”, así como eliminando el número de identificación profesional.

Como observación, en orden a dotar de claridad a la disposición, en lugar de constar “*el artículo 32 queda redactado en los siguientes términos*”, debería expresarse: “*Se introduce un apartado 2 al artículo 32, con el siguiente contenido*”. Consideramos que esta redacción es preferible, en la medida en que, el apartado primero no se modifica.

Por lo demás, resultan acertadas las modificaciones – en este caso concreto, adiciones-reglamentarias a través de una norma de igual rango.

Por lo que se refiere a la disposición final segunda, relativa a la facultad de desarrollo a través de la Consejería competente en materia de coordinación de policías locales, es correcto. Pero, a nuestro entender, una norma reglamentaria como la que nos





ocupa, que ya desarrolla previsión de una norma con rango legal, ha de ser más específica en los aspectos anteriormente citados.

En cuanto a la disposición final tercera, referida a la entrada en vigor de la norma, establece, acertadamente dos plazos, el del conjunto normativo, a salvo de la disposición final primera, respecto al que se prevé una *vacatio legis* de seis meses y, la referida disposición final primera, que entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

Lo anterior no obsta para que, en orden a una mayor seguridad jurídica y, tal como prescribe la recomendación 42 de la Resolución de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, 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, sea preferible, en el caso de no entrar la norma en vigor el mismo día de su publicación en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha, que se señale día y mes exacto.

Por último, como documento anexo se prevé un modelo de cartilla de tiro con los datos que prevé el artículo 4.

Por todo lo anterior, a la vista de la documentación remitida y, advertidas las observaciones anteriores, de conformidad con lo dispuesto en el art. 10.1.a) de la Ley 5/2012, de 17 de octubre, de ordenación del servicio jurídico de la Administración de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha se emite informe **FAVORABLE** al proyecto de Decreto por el que se establece el plan de tiro de los miembros de los Cuerpos de Policía Local de Castilla-La Mancha

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

En Toledo, a fecha de firma

El Letrado

Firmado digitalmente en TOLEDO a 08-03-2024

VºBº de la Directora de los Servicios Jurídicos

Firmado digitalmente el 08-03-2024
por Maria Belen Lopez Donaire
con NIF 03878872Z

Javier del Cero Calderón

María Belén López Donaire

