

COMENTARIOS Y NOTAS

LA COMPETENCIA AUTONÓMICA SOBRE COORDINACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES A LA LUZ DE LA RECIENTE JURISPRUDENCIA CONSTITUCIONAL

Francesc Guillén i Lasierra
Profesor de Derecho constitucional
de la Universidad Autónoma de Barcelona
y jefe del Área de Investigación
de la Escuela de Policía de Cataluña

1. La Constitución y los estatutos de autonomía¹

La Constitución española prevé en su art. 148.1.22 la posibilidad de que las comunidades autónomas asuman competencias sobre coordinación de las policías locales. Esta competencia vendrá delimitada por los «términos que establezca una ley orgánica». No aparece ninguna otra mención a la materia en el resto del texto. En principio, el precepto requiere dos precisiones:

a) La definición de coordinación. El art. 148.1.22 CE contiene lo que en derecho se conoce con el nombre de «concepto jurídico indeterminado» y que debe concretarse en el momento de llevar a cabo su aplicación. No se trata de un caso aislado en el reparto constitucional de competencias. Así, el art. 149.1 CE reserva al Estado la «coordinación de la planificación general de la economía» (*vide* apartado 13), la «coordinación general de la investigación científica y técnica» (apartado 15), «la *coordinación* general de la sanidad» (*vide* apartado 16). Fue precisamente en relación con esta última competencia estatal que el Tribunal Constitucional definió el concepto «coordinación». Según el Alto Tribunal, «la coordinación general debe ser entendida como *la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (sanitarias) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema*² (sanitario)». ³ Sin embargo, esto no puede suponer una invasión de las competencias objeto de coordinación, ya que «dicha coordinación *presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas, que en su grado mínimo deben ser cuanto menos competencias de ejecución a partir de las que el Estado pueda ejercer su competencia de coordinación*». ⁴ Si la inspección y control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotropos recayera en el Estado por vía de la coordinación se negaría la propia necesidad de la existencia de una coordinación en favor del Estado puesto que ya no habría competencias autonómicas

1. Sobre la distribución constitucional y estatutaria de competencias, tanto en materia de policía autonómica y seguridad pública, en general, como en materia de coordinación de las policías locales, en particular, *vide* mi estudio preliminar, titulado «La competencia de la Generalitat de Catalunya en materia de seguridad pública», en la obra *Legislació sobre seguretat pública*, Escuela de Policía de Cataluña, Mollet del Vallès, 1993.

2. Cursiva del autor.

3. *Vide* STC 32/1983, de 28 de abril, Fj 2. En el mismo sentido, STC 42/1983, de 20 de mayo.

4. Cursiva del autor.

que coordinar. Siendo esto así, la competencia de coordinación *no puede amparar el vaciamiento de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas...*⁵ Esta doctrina, trasladada a la competencia autonómica para la coordinación de las policías locales, significa que las comunidades autónomas deben llevar a cabo las actividades necesarias a fin de hacer homogéneo el sistema de seguridad existente en su territorio,⁶ de tal modo que dé la impresión de ser precisamente eso, un sistema mínimamente homogéneo y coordinado, y no una simple acumulación de cuerpos policiales particulares.⁷ Sin embargo, dicha actividad debe permitir una actuación autónoma de los municipios en este ámbito. Otro problema es si esta actividad de coordinación es puramente formal o procedimental, como se deducía en un primer momento, o posee también un contenido material, necesario para conseguir esa deseada homogeneidad del sistema. Es decir, era necesario saber si bastaba con establecer unos procedimientos de coordinación o si era necesario incluir también una regulación material que, con su imposición y cumplimiento, provocase esa deseada homogeneidad mínima y la sensación de globalidad. Parecía que el procedimiento no era suficiente ya que podía provocar perfectamente la no existencia de un único sistema (o, si así se prefiere, la dispersión del sistema en varios diferentes).⁸ El Estado y las comunidades autónomas, cuando tuviesen este tipo de competencia, deberían poder establecer directrices materiales que diseñaran los parámetros fundamentales del citado sistema unitario-homogéneo que se pretendía establecer, lo cual implicaba, ciertamente, reconocer que la coordinación suponía un cierto poder de dirección. Así lo entendió el Tribunal Constitucional, que diferenció la coordinación de la cooperación en los siguientes términos: «...La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación ya que *toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección*,⁹ consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado...»¹⁰

b) Otra cuestión a tener en cuenta, al hablar de la regulación constitucional de la competencia para la coordinación de las policías locales, es que la mencionada previsión del art. 148.1.22 sólo afecta a las comunidades autónomas de «vía lenta» u «ordinaria» (o, lo que es lo mismo, a las comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía de los art. 143-144-146 y ss.), ya que las comunidades autónomas de «vía rápida» o «especial» asumen sus competencias a partir de la cláusula residual (*vide* art. 149.3 CE), lo que significa que no están limitadas por el contenido del art. 148.1 CE sino, únicamente, por las reservas explícitas en favor del Estado por

5. Cursiva del autor.

6. Por lo menos, a la parte del sistema que corresponde a las policías locales, ya que la mayoría de las comunidades autónomas no tienen competencia para la creación y mando de su propia policía autonómica.

7. Así lo estableció la Ley catalana 10/1984, de 5 de marzo, de coordinación de las policías locales: «A los efectos de la presente Ley, se entiende por "coordinación de la actuación de las policías locales" la determinación de los medios y de los sistemas de relación que hacen posible su acción conjunta mediante las autoridades competentes, de forma que se consiga la integración de las respectivas actuaciones particulares en la globalidad del sistema de seguridad ciudadana que les es confiada.» (*vide* art. 2).

8. En relación con la polémica sobre el contenido formal o material de la coordinación, *vide* Albertí, E., en la obra colectiva dirigida por Eliseo Aja *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pág. 400 y ss.

9. Cursiva del autor.

10. *Vide* STC 214/1989, de 21 de diciembre, Fj 19.f.

parte del texto constitucional. Al no haber reserva alguna sobre coordinación de las policías locales en favor del Estado, no tienen ningún tipo de limitación en el ámbito estricto de la coordinación. No obstante, hay que tener presente que ello no significa que dichas comunidades autónomas no tengan limitación alguna derivada de las titularidades competenciales estatales a la hora de ejercer su competencia de coordinación de las policías locales, pudiendo concretar libremente el sentido de la coordinación (siempre que se mueva dentro de los parámetros definidores del concepto «coordinación», claro). Ahora bien, tienen que respetar la regulación estatal en ámbitos colaterales con la coordinación de las policías locales. Tales ámbitos están integrados, básicamente, por la regulación estatal sobre aspectos fundamentales en cuanto a los principios rectores, funciones y estructura de las policías locales (competencia estatal *ex art.* 149.1.29), y por la regulación relativa al régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos (competencia estatal *ex art.* 149.1.26). Así pues, la ley orgánica que desarrolle el art. 148.1.22 CE sólo afectará a aquellas comunidades que estén limitadas por el citado art. 148.1 CE y no a las que asuman sus competencias a partir de la cláusula residual, que sólo lo estarán por las citadas competencias estatales colaterales.

Los estatutos de autonomía han llevado a cabo la asunción de la competencia sobre coordinación de las policías locales teniendo en cuenta, por norma general, las respectivas vías de acceso a la autonomía y, en consecuencia, han afectado o no a tal competencia en la ley orgánica *ex art.* 148.1.22. Así, los estatutos de autonomía de Andalucía (art. 14.2), Cataluña (art. 13.3) y Navarra (art. 51.1.2 LORAFNA) no condicionan la competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales a ningún tipo de norma estatal y, en cambio, los estatutos de Aragón (art. 35.1.22), Asturias (art. 11.i), Canarias (art. 30.1),¹¹ Castilla-León (art. 26.20), Extremadura (art. 7.1.21), Baleares (art. 10.14), La Rioja (art. 9.8), Madrid (art. 27.9) y la Región de Murcia (art. 11.h) vinculan todos su competencia sobre coordinación de las policías locales a la ley orgánica.¹²

Este esquema presenta, sin embargo, dos peculiaridades no derivadas de los condicionamientos constitucionales:

1. Tres comunidades autónomas (Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco) no han asumido estatutariamente ningún tipo de competencia en este ámbito.

2. Cuatro comunidades autónomas (Asturias art. 11.i, La Rioja art. 9.8, Madrid art.27.9 y la Región de Murcia art. 11.h) han condicionado su competencia sobre coordinación de las policías locales no únicamente a la ley orgánica, sino, además, a la legislación básica del Estado.

El mapa resultante de dicha distribución constitucional y estatutaria es el siguiente:

a) Las comunidades autónomas de vía especial que han asumido plenamente la competencia sobre coordinación de las policías locales (Andalucía, Cataluña y Navarra). Éstas no estarían limitadas por la ley orgánica *ex art.* 148.1.22 CE.

11. Aunque amplió sus competencias a través de una transferencia estatal derivada del art. 150.2 CE, Canarias accedió a la autonomía por el procedimiento llamado ordinario.

12. Quedan exceptuadas Cantabria y Castilla-La Mancha, cuyos estatutos no vinculan, incorrectamente desde un punto de vista constitucional, su competencia sobre coordinación de las policías locales a la ley orgánica del art. 148.1.22 CE.

b) Las comunidades autónomas de vía ordinaria que han asumido la competencia con las limitaciones derivadas del art. 148.1.22 CE sin añadir ninguna limitación adicional (Aragón, Asturias, Canarias, Castilla-León, Extremadura, Baleares, La Rioja, Madrid y la Región de Murcia). Cabe añadir Cantabria y Castilla-La Mancha, pues aunque no limitan su competencia sobre coordinación de las policías locales a la ley orgánica como si fuesen de vía especial, cabe entender que una interpretación de acuerdo con la Constitución debería llevarnos a la conclusión que el olvido estatutario no elimina la limitación constitucional establecida en el art. 148.1.22 CE para las comunidades autónomas que acceden a la autonomía por el procedimiento previsto en los art. 143-146 y ss., como es el caso de Cantabria y Castilla-La Mancha.

c) Las comunidades autónomas de vía ordinaria que han asumido la competencia, limitándola, adicionalmente, a la legislación básica del Estado (Asturias, La Rioja, Madrid y la Región de Murcia). En dichos casos, la competencia estatal incluiría la ley orgánica más la legislación básica.

d) Las comunidades autónomas que no han asumido ningún tipo de competencia en materia de policía local (Comunidad Valenciana, Galicia y País Vasco). En dichos casos, la competencia quedaría íntegramente en manos del Estado.

Como puede verse, el resultado es un mapa muy desigual y poco operativo que parece requerir una cierta racionalización.

2. La Ley orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado

La presente Ley integró diferentes mandatos constitucionales. Así, estableció las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las diferentes fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 104.2 CE), los términos en que las comunidades autónomas deben ejercer sus competencias en materia de coordinación de las policías locales (art. 148.1.22) y el marco de las policías autonómicas (art. 149.1.29). En cuanto a la competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales, la Ley la concreta en las siguientes potestades o funciones (art. 39):

a) Establecimiento de normas-marco a las que deberán ajustarse los reglamentos de las policías locales, de conformidad con lo dispuesto en la propia Ley y la de bases del régimen local.

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los diferentes cuerpos de policía local en materia de medios técnicos, para aumentar su eficacia y colaboración, así como de uniformes y retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, y determinar los diferentes 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.

Un aspecto que debe tenerse en cuenta a la hora de delimitar las competencias de las comunidades autónomas sobre sus propias policías, es que cuando la Ley hace

referencia a las comunidades autónomas que hayan asumido en sus estatutos la competencia para la creación y mando de las citadas policías (art. 38.1), no hace ningún tipo de referencia a los estatutos de autonomía al hablar de la coordinación de las policías locales. Es decir, la dicción del artículo es taxativa y generalizadora, ya que las comunidades autónomas, en general¹³ (se entiende, claro está, que deben exceptuarse aquellas comunidades autónomas que no se ven limitadas, ni constitucionalmente ni estatutariamente, por la Ley orgánica),¹⁴ disfrutarán de las potestades que el artículo relaciona. No es necesario, en el caso de que hayan asumido la competencia en sus estatutos. Tal atribución generalizada de funciones en el ámbito de la coordinación de las policías locales en favor de las comunidades autónomas ha actuado como una ley de transferencias *ex art.* 150.2 CE para aquellas comunidades que no habían asumido ningún tipo de competencias en este ámbito. De forma que, con posterioridad a la Ley orgánica, han aprobado leyes de coordinación de las policías locales fundamentando la competencia autonómica en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.¹⁵ Es decir, en los casos de la Comunidad Valenciana, Galicia y el País Vasco, la competencia para la coordinación de las policías locales debería quedar en manos del Estado en virtud de la cláusula residual, y, posteriormente, a través de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad (que habría funcionado en este caso como una Ley orgánica de las previstas en el art. 150.2 CE), el Estado se las habría transferido. No es técnicamente un procedimiento correcto. Parece que el art. 150.2 CE está pensando en «leyes *ad hoc*» para la transferencia competencial, es decir, en leyes cuya finalidad primordial (y quizás única) sea la transferencia de competencias estatales a una o varias comunidades autónomas,¹⁶ y no en leyes de regulación material o de delimitación competencial. Sea como fuere, dicha utilización de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado como ley de transferencia competencial en el ámbito de la coordinación de las policías locales es la única explicación jurídica a la realidad de un ejercicio de la competencia por parte de la Comunidad Valenciana, Galicia y el País Vasco.

13. El artículo se expresa 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...»

14. Aunque el preámbulo de la Ley explicita la intención de delimitar la competencia sobre coordinación de las policías locales de todas las comunidades autónomas: «...el desarrollo del artículo 148.1.22, en cuanto a la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales, se desarrolla ampliamente, con gran riqueza de posibilidades de coordinación y con carácter común respecto a todas las Comunidades (cursiva del autor) que hayan asumido competencias sobre la materia, ya que estas facultades se han de ejecutar por los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y no por las Policías de éstas, lo que hace indiferente, a este respecto, el hecho de que las hayan creado o no.» (IV.b)

15. *Vide* los preámbulos de la Ley valenciana 2/1990, de 4 de abril, de coordinación de las policías locales, y de la Ley gallega 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de las policías locales. Concretamente, este último se expresa en los siguientes términos: «...Si bien es cierto que ésta no es una competencia específicamente recogida en el Estatuto de autonomía de Galicia, la promulgación de la Ley orgánica de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, 2/1986, proporciona a la Comunidad Autónoma de Galicia una ampliación de competencias en materias no previstas en el Estatuto, y, entre otras, la coordinación de policías locales...»

16. Como ocurrió en los casos de Canarias y de la Comunidad Valenciana, que vieron ampliadas sus competencias iniciales (las propias de su acceso a la autonomía por la vía ordinaria) a través de sendas leyes orgánicas de transferencias (11 y 12/1982, de 10 de agosto).

Por otro lado, el citado art. 39 empieza diciendo que la competencia autonómica deberá ejercerse de acuerdo con el contenido de la propia ley y de la legislación básica del régimen local. Ello podría interpretarse como una solución a la referencia a la legislación básica estatal que hemos visto hacen los estatutos de cuatro comunidades autónomas de vía ordinaria (Asturias, La Rioja, Madrid y la Región de Murcia). Es decir, dicha referencia debería relacionarse (*ex art. 39 LOFCS*) con la legislación básica del régimen local, lo cual representaría igualar tales comunidades con el resto de comunidades autónomas de vía ordinaria que sólo han incluido, como límite a su competencia sobre coordinación de las policías locales, la ley orgánica constitucionalmente prevista, ya que la legislación básica en materia de régimen local limita a todas las comunidades autónomas (hayan condicionado o no de forma adicional su competencia de coordinación de las policías locales, y hayan accedido a la autonomía por la vía ordinaria o por la especial). Resumiendo, tal interpretación diluye las diferencias en la dicción literal de los estatutos de autonomía de vía ordinaria, ya que todas estas comunidades acabarían teniendo el mismo grado de autonomía en dicho ámbito.

Además, la presente Ley orgánica regula los aspectos fundamentales del régimen de las policías locales (art. 51 y ss.), entre los que se incluyen sus funciones o competencias (art. 53) y la limitación de su ámbito territorial de actuación al término municipal, límite que sólo podrá ser obviado en situaciones de emergencia y con el requerimiento de la autoridad competente (art. 51.3). Tal limitación territorial constituirá una de las constantes de la conflictividad entre el Estado y las comunidades autónomas en el posterior desarrollo de la competencia que llevarán a cabo estas últimas.

3. La coordinación de las policías locales ante el Tribunal Constitucional

3.1. *Las impugnaciones y los núcleos de la controversia*

Las comunidades autónomas desarrollaron sus competencias sobre la materia en el marco jurídico anteriormente mencionado. Sin embargo, tal desarrollo resultó bastante conflictivo, puesto que la inmensa mayoría de estas leyes de desarrollo fueron impugnadas por el presidente del Gobierno ante el Tribunal Constitucional por infringir diferentes aspectos integrantes del bloque de la constitucionalidad en dicho campo.¹⁷ Tan sólo cinco leyes autonómicas escaparon a la escrupulosidad estatal (las

17. Han sido impugnadas las siguientes leyes:

— 5/1988, de 11 de julio, de coordinación de policías locales de la Región de Murcia (*BOE* núm. 109, de 8 de mayo de 1989) (recurso de inconstitucionalidad núm. 1753/1988).

— 10/1988, de 26 de octubre, de coordinación de policías locales de las islas Baleares (*BOE* núm. 289, de 2 de diciembre) (recurso de inconstitucionalidad núm. 257/1989).

— 6/1988, de 5 de diciembre, de coordinación de policías locales del Principado de Asturias (*BOE* núm. 17, de 20 de enero de 1989) (recurso de inconstitucionalidad núm. 532/1989).

— 1/1989, de 8 de mayo, de coordinación de policías locales de Andalucía (*BOE* núm. 122, de 23 de mayo) (recurso de inconstitucionalidad núm. 1677/1989).

— 2/1990, de 4 de abril, de coordinación de policías locales de la Comunidad Valenciana (*BOE* núm. 127, de 28 de mayo) (recurso de inconstitucionalidad núm. 1918/1990).

— 1/1990, de 26 de abril, de coordinación de policías locales de Extremadura (*BOE* núm. 282, de 24 de noviembre) (recurso de inconstitucionalidad núm. 2169/1990).

de Castilla-León, Castilla-La Mancha, La Rioja, Navarra¹⁸ y País Vasco¹⁹), lo cual es sorprendente teniendo en cuenta que algunas de ellas (las de Castilla-La Mancha y Navarra) prevén supuestos impugnados en otras leyes autonómicas.²⁰ Los motivos más frecuentes de impugnación fueron:

1. La autorización por parte de algunas comunidades autónomas de la creación de cuerpos de policía local de ámbito territorial supramunicipal, normalmente vía mancomunidad de municipios (Andalucía art. 7. 1.e y 27, Extremadura art. 3. 1, Baleares art. 3, Madrid art. 25.4 y 26 y Murcia art. 3.2), y de actuaciones supramunicipales de algunos cuerpos policiales locales (Comunidad Valenciana art. 2 y Baleares art. 3). El abogado del Estado argumentó, sistemáticamente, la vulneración de la prohibición de la existencia de cuerpos de policía local distintos de los municipales establecidos por la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad (*vide* art. 51.1) y del límite territorial de actuación de las policías locales establecido por la misma Ley (*vide* art. 51.3). En algunos casos, el problema de fondo radicaba en el temor estatal a que algunas comunidades autónomas sin competencia para la creación de una policía autonómica pudiesen articular algo parecido a través de la coordinación de varias grandes mancomunidades de municipios de su territorio.²¹ En otros casos simplemente se

— 16/1991, de 10 de julio, de coordinación de policías locales de Cataluña (DOG núm. 1469, de 19 de julio, y BOE núm. 190, de 9 de agosto) (recurso de inconstitucionalidad núm. 2091/1991).

— 3/1992, de 23 de marzo, de coordinación de policías locales de Galicia (BOE núm. 128, de 28 de mayo de 1989) (recurso de inconstitucionalidad núm. 1283/1992).

— 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de policías locales de Madrid (BOE núm. 200, de 20 de agosto) (recurso de inconstitucionalidad núm. 2445/1992).

18. La Ley navarra 3/1987, de cuerpos de policía de Navarra, no regula únicamente la coordinación de las policías locales, sino que lleva a cabo una regulación general de los cuerpos de policía sobre los que tiene algún tipo de competencia la Comunidad Navarra.

19. El País Vasco también ha regulado en una misma ley, la 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco, la policía autonómica y la coordinación de las policías locales. Dicha Ley ha sido impugnada ante el Tribunal Constitucional, pero no en aquellos aspectos relativos a coordinación de policías locales. Aunque la impugnación se centra en una presunta organización, más o menos encubierta, de policías de los territorios forales a través de las secciones de la Policía Autónoma y aunque el tema tiene cierta relación con lo que estamos tratando, presenta muchas peculiaridades y complejidades que impiden su asimilación con la problemática general del resto de comunidades. Además, sea como fuere, no fue el Estado quien impugnó la Ley vasca, sino el Grupo Parlamentario Popular del Senado (*vide* recurso de inconstitucionalidad núm. 2709/1992).

20. Así, la Ley 2/1987, de 12 de mayo, de coordinación de policías locales de Castilla-la Mancha, que prevé expresamente la constitución de mancomunidades «para la prestación de los servicios descritos en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (art. 1). La Ley navarra 1/1987, de 13 de febrero, de cuerpos de policía de Navarra, permite que las entidades locales resultantes de la agrupación de municipios puedan crear cuerpos de policía siempre que superen, conjuntamente, la cifra global de 5.000 habitantes (*vide* art. 11.2) y tampoco ha sido impugnada.

21. Como explicitó el abogado del Estado en sus alegaciones contra la constitucionalidad de la Ley murciana: «...Con independencia de cuanto antecede, resulta además que los Cuerpos de Policía a los que el art. 3.2 de la Ley murciana se refiere lo son de «entidades locales de ámbito territorial superior al municipio», es decir, que se trata de policías supramunicipales, no de la propia Comunidad Autónoma. Sin perjuicio de que, una vez creadas y mediante el ejercicio de la facultad de coordinación que le está reconocida, la Comunidad Autónoma pudiera integrar funcionalmente unos Cuerpos de Policía supramunicipales en todo su ámbito territorial (posibilidad que el precepto impugnado permite y que, de ser efectiva, implicaría la existencia de una Policía de ámbito funcional autonómico y no limitada siquiera a la vigilancia de edificios y bienes de la Comunidad)...» (*vide* antecedente I de la STC 25/1993, de 21 de enero).

percibe un afán estatal por evitar la aparición desigual de un nuevo nivel policial que enturbiaría la racionalización del sistema. En principio, aunque el criterio racionalizador estatal resultaba ciertamente plausible y sensato, no quedaba claro que las mancomunidades municipales en materia de policías estuvieran jurídicamente proscritas, ya que las leyes de régimen local no las prohibían y la autonomía local podía tener algo que decir. La legislación básica de régimen local (Ley 7/1985, de 2 de abril) no prohibía la mancomunidad de municipios para la prestación de ningún servicio específico. Parecía, pues, que los únicos límites eran, por un lado, la constitución de mancomunidades de municipios para la prestación de todos los servicios municipales,²² ya que constituiría una fusión encubierta de los municipios en cuestión, y, por otro, la constitución de mancomunidades para llevar a cabo la prestación de servicios que los municipios mancomunados no tuviesen competencia para prestar individualmente. Ahora bien, este último límite podía afectar a la constitución de mancomunidades de municipios en materia de coordinación de policías locales, puesto que, en algunos casos, la razón de la decisión de mancomunarse podía estar centrada en superar conjuntamente el mínimo de habitantes exigido por la Ley para la creación de servicios de policía local. De este modo se planteó en las islas Baleares, donde se constituyó una mancomunidad de municipios para la prestación conjunta de servicios de policía local entre municipios que no llegaban individualmente al mínimo de habitantes (5.000) exigido por el Texto refundido de régimen local (disposición transitoria cuarta) aplicable a las Baleares. La Sala de lo Contencioso del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, en su Sentencia de 26 de enero de 1990, anuló la constitución de la citada mancomunidad alegando que no existía el requisito previo de estar habilitados competencialmente para la prestación del servicio de forma individual.²³ El problema se centra en que dicho criterio no tiene aplicación general, es decir, no es un principio general del ordenamiento jurídico global, ya que está contenido en un precepto estatal que carece de carácter de básico y no vincula las comunidades autónomas de vía especial, como ha quedado claro en el caso navarro, donde el art. 11.2 de la Ley 1/1987, de 13 de febrero, de cuerpos de policía de Navarra, posibilita que municipios con población inferior a 5.000 habitantes se asocien en mancomunidades de municipios para la prestación conjunta de servicios de policía local, siempre que la agrupación de municipios resultante supere el mínimo de habitantes exigidos individualmente. La legislación catalana de régimen local (Ley 8/1987, de 15 de abril, municipal y de régimen local de Cataluña) no ha incluido, entre sus prohibiciones de establecimiento de mancomunidades de municipios, los servicios de policía local (sí ha incluido la prohibición de mancomunarse para la prestación de todos los servicios de competencia municipal art. 113.1).

2. La posibilidad de que los municipios puedan establecer algún tipo de convenios de cooperación en el ámbito policial (Cataluña). Dejando a un lado la posibilidad de que las comunidades autónomas autoricen la creación de mancomunidades de municipios en materia de policía y la actuación supramunicipal de los cuerpos de policía

22. Establecida posteriormente por el art. 35.2 del texto refundido de régimen local (Real decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril), aplicable tan sólo a las comunidades autónomas que no hayan asumido competencias en el ámbito del art. 149.1 CE por carecer del carácter de norma básica.

23. Tal como explica Quintana López, T., en «Las organizaciones supramunicipales en España: Las Mancomunidades», en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica*, Instituto Nacional de Administración Pública, núm. 254, abril-junio 1992, pág. 305 a 317.

local, también se cuestionó hasta dónde podía llegar la coordinación intermunicipal en materia policial.

3. La concreción de algunos supuestos de coordinación (de los sistemas de información, de la promoción horizontal, etc.). Se trata de casos en que las comunidades autónomas imponen ciertas limitaciones u obligaciones a los municipios a la hora de actuar en el ámbito de los cuerpos de policía local. En algunos casos se trata del establecimiento de sistemas de información policial intermunicipales (Cataluña art. 15.1.b, Comunidad Valenciana art. 4.1, Extremadura art. 7.8 y Galicia art. 5.1, apartados f y h) y en otros de establecer requisitos para la promoción horizontal temporal o permanente entre diferentes cuerpos de policía local (Galicia art. 6.1, Murcia art. 18.2). En el fondo, aquí se está discutiendo sobre el alcance concreto y material de la competencia de coordinación sobre las policías locales y, en consecuencia, sobre el carácter cerrado o no del art. 39 de la LOFCS.

4. La posibilidad de que los municipios puedan acordar con la policía autonómica la prestación de servicios propios de la policía local cuando carezcan de ella o no sea suficiente (art. 23). Aquí la discusión se centraba en saber si este tipo de intervenciones de la policía autonómica no implicaba una alteración del reparto de competencias realizado por el llamado «bloque de la constitucionalidad», puesto que la policía autonómica actuaría, en tales casos, en ámbitos reservados a la competencia local y, por tanto, excluidos de su ámbito de actuación.

5. La posibilidad de ejercer por las comunidades autónomas sus competencias en el campo de la seguridad distintas de la coordinación de las policías locales a través de las policías locales en lugar de hacerlo a través de los cuerpos policiales del Estado (Andalucía art. 23 y Extremadura disposición adicional primera) tal y como está previsto en los art. 37 y 47 de la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. El abogado del Estado argumentó que el ejercicio de las competencias autonómicas en el campo de la seguridad, estuviesen o no limitadas a la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones, sólo podían llevarlo a cabo las comunidades autónomas a través de un convenio con el Estado para la prestación del servicio por parte de los cuerpos de seguridad estatales (art. 37.3), o bien a través de la adscripción por parte del Ministerio del Interior de unidades del Cuerpo Nacional de Policía (art. 47). En ningún caso es posible ejecutar tales competencias a través de acuerdos con los cuerpos de policía local de la comunidad autónoma.

Paralelamente, en dichas impugnaciones se discutían cuestiones de carácter más general de la distribución constitucional de competencias, como la vinculación o no de las comunidades autónomas de vía especial por la Ley orgánica del art. 148.1.22 y el alcance delimitador concreto del contenido de la LOFCS para las distintas comunidades autónomas.

3.2. *La decisión del Tribunal Constitucional*

El Alto Tribunal ha resuelto recientemente todos los recursos pendientes²⁴ en el

24. Queda pendiente el recurso contra la Ley 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco, pero su impugnación no afecta a la regulación referente a la coordinación de las policías locales por parte de la Comunidad Autónoma.

ámbito de la coordinación de las policías locales.²⁵ Las líneas de decisión del Tribunal han sido las siguientes:

1. El Tribunal no se ha pronunciado expresamente sobre la aplicación o no de la Ley orgánica *ex art.* 148.1.22 CE en las comunidades autónomas de vía especial. Ahora bien, sí ha reconocido implícitamente una respuesta negativa. Así, en las sentencias relativas a las leyes andaluza y catalana, después de decir que: «... Para resolver este recurso no es necesario abordar la cuestión de las relaciones existentes entre los art. 148 y 149 CE en el seno del sistema constitucional de distribución de competencias...»,²⁶ añade: «Basta notar que en la materia de Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad autónoma 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 esta competencia las Cortes Generales han dictado la LOFCS en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales. Pues bien, estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de Policías Locales y, en consecuencia, pueden actuar como parámetro de su validez.»²⁷ Es decir, tras negarse a abordarlo de forma explícita, el Tribunal reconoce que las limitaciones de las comunidades autónomas de vía especial derivan no del art. 148.1.22 CE sino del art. 149.1.29 CE, que, lógicamente, sí afecta a estas (y a las demás) comunidades autónomas teniendo en cuenta la distribución constitucional de competencias. Este posicionamiento implícito lo confirma el propio Tribunal cuando, con posterioridad, entra a analizar si las previsiones del establecimiento de mecanismos de información intermunicipal de las leyes autonómicas van más allá de la coordinación o, por el contrario, se mantienen dentro de sus márgenes. En este punto el Tribunal no recurre al art. 39 de la LOFCS para comprobar si tales previsiones pueden insertarse dentro de alguno de los apartados del artículo que concreta las facultades incluidas dentro de la coordinación de las policías locales, sino que las justifica y legitima a partir de otros fundamentos. El Tribunal recurre a «...la existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas» que «es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre todas ellas» y, por lo tanto, «No es preciso justificarla en preceptos concretos, porque deriva de la esencia del modelo de organización territorial que la Constitución implanta», lo que significa que «La imposición legal y expresa de este deber de información recíproca, por sí sola, no implica extensión alguna de los diversos ámbitos competenciales» (STC

25. *Vide* las siguientes STC:

- 25/1993, de 21 de enero (Murcia).
- 49/1993, de 11 de febrero (Balears).
- 50/1993, de 11 de febrero (Asturias).
- 51/1993, de 11 de febrero (Extremadura).
- 52/1993, de 11 de febrero (Madrid).
- 81/1993, de 8 de marzo (Andalucía).
- 82/1993, de 8 de marzo (Valencia).
- 85/1993, de 8 de marzo (Cataluña).
- 86/1993, de 8 de marzo (Galicia).

26. *Vide* Fj 2 de la STC 81/1993, de 8 de marzo, y Fj 1 de la STC 85/1993, de 8 de marzo.

27. *Vide* los citados Fj 2 y 1 de las STC 81 y 85, de 8 de marzo, respectivamente.

80/1993, Fj 2). En resumen, «la previsión del precepto impugnado podría considerarse previa a la competencia de coordinación de las Policías Locales, ya que el establecimiento de instrumentos de información recíproca lo único que hace es facilitar el intercambio y acopio de datos a partir de los cuales se produce la auténtica coordinación»,²⁸ lo que significa que «la competencia autonómica de «coordinación» de las Policías Locales no podría ser ejercida sin el previo establecimiento de un sistema de información «recíproca»». ²⁹ El Tribunal, pues, no justifica el establecimiento de tales sistemas de información en la posibilidad de introducirlo en la facultad de «establecer, propiciar, según proceda, la homogeneización de los diversos cuerpos de policía local, en materia de medios técnicos para aumentar su eficacia y colaboración, de uniformes y retribuciones» prevista en el art. 39 de la LOFCS, como sí hace, aunque como argumento adicional de apoyo a lo que acabamos de citar, en los casos de las comunidades autónomas de vía ordinaria.³⁰ Ello significa un reconocimiento implícito de la diferente afectación por las limitaciones del art. 148.1 CE de las comunidades autónomas de vía ordinaria y de las de vía especial.

Por otro lado, el Tribunal no da importancia a la limitación a la legislación básica del Estado que hacen los cuatro estatutos de autonomía citados, equiparando tales comunidades con el resto de comunidades autónomas de vía ordinaria. En algunos casos equipara dicha legislación básica a la LOFCS³¹ y en otros simplemente la ignora.³²

2. El Tribunal ha negado la posibilidad de creación de mancomunidades municipales para la prestación conjunta de servicios de policía local, y, en consecuencia, ha anulado las leyes autonómicas que las autorizaban. El razonamiento del Tribunal es sencillo. La Constitución remite la delimitación competencial en dicha materia a una ley orgánica (*ex art. 148.1.22 o ex art. 149.1.29, o ambos*). Esta Ley es la Ley orgánica 2/1986, de 13 de abril, de fuerzas y cuerpos de seguridad, que de manera más o menos explícita prohíbe la creación de cuerpos de policía locales distintos de los municipales.³³ Así, aunque varios artículos de la Ley hablen de «Corporaciones Locales»,³⁴ de «Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales»,³⁵ o de

28. *Vide* Fj 2 de la STC 85/1993, de 8 de marzo.

29. *Vide* Fj 2 de la STC 86/1993, de 8 de marzo.

30. Así, en el caso extremeño, después de argumentar que los deberes de información entre administraciones son una consecuencia del modelo de organización territorial del Estado, el Tribunal legitima la prescripción contenida en el precepto de la Ley «porque no resultaría contraria a las funciones de coordinación que atribuye a la Comunidad el art. 39 LOFCS solamente porque no venga expresamente incluida en sus cuatro apartados» y «no sólo no se opone al art. 39, sino que no excede de sus previsiones en cuanto puede sin dificultad quedar comprendido en la facultad de homogeneización en materia de medios técnicos, y en el principado general de cooperación y coordinación aplicado al funcionamiento de estos Cuerpos Locales» (*vide* Fj 4 de la STC 51/1993, de 11 de febrero). El Tribunal repite la misma argumentación en el caso de la Ley valenciana (*vide* STC 82/1993, de 8 de marzo, Fj 3).

31. «...En el caso de la Región de Murcia su Estatuto asume efectivamente tal atribución, que configura con las mismas palabras del Texto constitucional, sin alterar una tilde, con la cautela expresa de que se ejercerá «en el marco de la legislación básica del Estado». Esta no es otra sino la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad pública (cursiva del autor)...» (STC 25/1993, de 21 de enero, Fj 1).

32. *Vide* las STC 50/1993, de 11 de febrero, Fj 1, y 52/1993, de 11 de febrero, Fj 2.

33. *Vide*, por ejemplo, las STC 52/1993, de 11 de febrero, Fj 3, y 82/1993, de 8 de marzo, Fj 2.

34. *Vide* art. 1.3: «Las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley».

35. *Vide* art. 2.c, que los caracteriza como «Fuerzas y Cuerpos de seguridad».

«Policías Locales»,³⁶ el Tribunal entiende que tales expresiones ven reducido su contenido «al ámbito del municipio y sólo a él (art. 51). La coordinación ... y «las demás facultades» en relación con ellas, constitucionalmente tienen como titular a las Comunidades Autónomas y como destinatarios únicos a los Ayuntamientos, según la Ley estatal marco, como pone de manifiesto su lectura. Entre esas facultades que pueden ser legislativas para adecuar el régimen estatutario general de los agentes a las peculiaridades de cada Administración Territorial³⁷ o la posibilidad de exigir la colaboración con la policía autonómica (art. 51, 52.1 y 53.1.h), no se contempla la competencia para autorizar la creación de otros cuerpos distintos de los municipales...»³⁸ El Tribunal interpreta que la LOFCS, cuando hace referencia a las «corporaciones locales», está pensando en las que la Ley reguladora de las bases del régimen local califica como «entidades locales territoriales» (art. 3). Ahora bien, también las provincias son calificadas como entidades locales territoriales y el Tribunal niega la posibilidad de la existencia de otros cuerpos de policía que los municipales, ya que «en dicha Ley Orgánica no se contemplan otros Cuerpos de Policía Local que los propios de los municipios (art. 51), de manera que todas las facultades de las Comunidades Autónomas concernientes a dichos Cuerpos... han de entenderse referidos sólo a los de Policía Municipal que son aquellos a los que, no obstante las denominaciones genéricas contenidas en determinados lugares de la ley (art. 2.c, 39, 52.1 y 53), alude expresamente el legislador estatal...»³⁹ Ante la alegación por parte de diversas comunidades autónomas de que la legislación de régimen local no prohíbe las mancomunidades de municipios en materia de policía local y que, sea como fuere, se trata de una competencia autonómica relacionada con el régimen local, el Tribunal defiende, más o menos explícitamente, el carácter de Ley específica de la LOFCS en relación a la legislación de régimen local. En apoyo de tal argumento,⁴⁰ el Tribunal recurre al art. 173 del Texto refundido de régimen local que establece que la policía local ejercerá sus funciones con arreglo a lo previsto en la LOFCS, de modo que esta última queda privilegiada en este aspecto.⁴¹

36. El título V que regula la materia está encabezado por la rúbrica «De las Policías Locales».

37. De nuevo el Tribunal reconoce el carácter material, además de formal, de la competencia de coordinación de las policías locales.

38. *Vide* STC 25/1993, de 21 de enero, Fj 1.

39. *Vide* STC 49/1993, de 11 de febrero, Fj 4. En términos muy similares las STC 50/1993, de 11 de febrero, Fj 3, 51/1993, de 11 de febrero, Fj 3, 52/1993, de 11 de febrero, Fj 4.

40. Que sirve de argumento normativo en las comunidades autónomas de vía ordinaria y de argumento de mera convicción en aquellas comunidades que han asumido competencias en el marco del art. 149.1 CE, a las que no se aplica el Texto refundido de régimen local al no tratarse de una norma básica.

41. «...Carece, pues, de relevancia esgrimir la indudable existencia — como alega el ejecutivo autonómico — de otras competencias, cuales son las referidas al régimen local, que no pueden superponerse a la más específica y prevalente relativa a la seguridad pública. Cabe aún agregar que según el art. 173 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, «La Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Y no cabe ponderar al efecto otras consideraciones calificadas como «sociológicas» acerca de la dificultad material de que numerosos municipios escasamente poblados puedan ejercer sus facultades a no ser mediante una mancomunidad, pues este Tribunal debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad (en este caso integrado por la Ley de LOFCS) y no sobre criterios de oportunidad o conveniencia política o administrativa (aunque tengan como en este caso indudable importancia) para decidir cuál sea «el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas» (STC 145/1989, Fj 6).» (STC 51/1993, de 11 de febrero, Fj 3). En similares términos se

Por otra parte, el Tribunal no acepta que la competencia estatal del art. 148.1.22 CE esté limitada por el art. 104.2 CE, que remite a una ley orgánica la determinación de sus funciones, principios básicos de actuación y estatutos. Algunas comunidades autónomas habían intentado reducir la competencia estatal en materia de coordinación de las policías locales a la determinación de sus funciones, principios básicos de actuación y estatutos de los diferentes cuerpos y fuerzas de seguridad; con ello pretendían excluir la competencia estatal para autorizar o no la existencia de policías con un ámbito de actuación superior al municipal. El Tribunal declara que el art. 104.2 CE no limita ningún tipo de competencia estatal, sino que lo único que contiene es una simple reserva de ley (orgánica, en este caso) que no afecta a la distribución competencial entre el Estado y las comunidades autónomas y que, en el caso de la competencia sobre coordinación de policías locales, la única limitación del Estado deriva del contenido de la competencia autonómica. Es decir, el único límite estatal viene dado por el respeto al contenido material y formal de la competencia de coordinación asumida por las comunidades autónomas.⁴²

3. El Tribunal acepta la colaboración intermunicipal en materia de policía local siempre que no se vulneren los límites territoriales establecidos por el art. 51.3 LOFCS. Es decir, siempre que la actuación de cada cuerpo de policía local se limite al término municipal o, en caso de exceder dicho ámbito, se trate de situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. Ello significa, básicamente, dos cosas:

a) Por una parte, que el Tribunal considera un *numerus clausus* la única excepción a la limitación al término municipal de las actuaciones de las policías locales que prevé la LOFCS. Es decir, si se diera algún supuesto de actuación supramunicipal de las policías locales no subsumible en lo previsto en el art. 51.3 LOFCS nos hallaríamos ante una actuación ilegítima desde el punto de vista de la distribución de competencias realizada por el llamado bloque de la constitucionalidad («...Frente a esto, el art. 51.3 de la LOFCS únicamente contempla como excepción al límite territorial de la referida acción policial al primero de los supuestos señalados, al determinar que los Cuerpos de Policía Local «sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes». Excepción, además, cuya mención legal ha de considerarse como exhaustiva respecto de los restantes supuestos imaginables de actuación ex-

pronuncia el Alto Tribunal en las sentencias 25/1993, de 21 de enero, Fj 1, 49/1993, de 11 de febrero, Fj 4, 50/1993 de 11 de febrero, Fj 3, 52/1993, de 11 de febrero, Fj 4, 81/1993, de 8 de marzo, Fj 3.

42. «...desde la perspectiva del sistema de distribución de competencias entre el Estado y aquellas Comunidades Autónomas que han asumido la definida en el art. 148.1.22 CE, que no contiene título competencial alguno, sino una mera reserva de ley, tenga la menor incidencia sobre el ámbito de regulación que al Estado le está permitido efectuar en punto a la competencia autonómica respecto de las Policías Locales. Quiere decirse con ello que si bien el Estado, en virtud de su competencia exclusiva sobre seguridad pública (art. 149.1.29 CE) y otras materias, puede someter a un régimen común en determinados aspectos a aquellas Policías, a fin de que queden garantizados en la actuación de las mismas los principios que el art. 104 de la Constitución proclama como misiones de las fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el alcance de la potestad normativa estatal para fijar la competencia de las Comunidades Autónomas ex art. 148.1.22 CE no se ve restringido por los campos que integran la reserva de ley orgánica del art. 104.2 CE, sino solamente por el concepto de «coordinación y demás facultades» enunciado en el precepto constitucional mencionado...» (STC 50/1993, de 11 de febrero, FJ 2). En los mismos términos se expresa la STC 49/1993, de 11 de febrero, Fj 2.

trateritorial dado el terminante tenor literal del precepto («sólo podrán..., salvo...») lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad...».⁴³

b) Por otra parte, que son posibles tanto las actuaciones supramunicipales subsumibles en la excepción legalmente prevista, como toda colaboración intermunicipal que no conlleve ningún tipo de actividad supramunicipal.⁴⁴ Así, por ejemplo, es posible la adscripción temporal de miembros de un cuerpo de policía local a otro bajo la figura de la comisión de servicios, puesto que ello no supone exceder el término municipal al integrarse tales policías temporalmente en otro cuerpo de policía y actuar dentro del marco territorial de este último («...lo que la Ley orgánica prohíbe es la creación de Policías Locales supramunicipales, la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los «Cuerpos» de Policía Municipal. Sin embargo, no veta la posibilidad de que, mediante las fórmulas pertinentes, puedan transferirse o adscribirse temporalmente a un Cuerpo de Policía Municipal agentes, individualmente considerados, de otros Cuerpos de Policía Municipal», adscripción temporal que deberá realizarse «a través de los diversos mecanismos de transferencia temporal previstos por las leyes de la función pública».⁴⁵ El Tribunal salva todos aquellos supuestos susceptibles de una interpretación conforme al bloque de la constitucionalidad. Es decir, aquellos supuestos de cooperación intermunicipal que no impliquen necesariamente actuaciones supramunicipales vetadas por el art. 51.3 LOFCS. Así, el Tribunal acepta la constitucionalidad de algunos preceptos de algunas de las leyes recurridas que establecen requisitos adicionales para la actuación extraterritorial de las policías locales⁴⁶ o que pueden presentar problemas según como se realice su aplicación.⁴⁷ El razonamiento de fondo forma parte de una doctrina ya muy consolidada del propio Tribunal y que constituye uno de sus principios básicos de actuación:⁴⁸ el principio de interpretación de las normas de forma conforme a la Constitución, que conlleva el mantenimiento de la constitucionalidad de aquellos preceptos legales susceptibles de una interpretación conforme a las previsiones del bloque de la constitucionalidad, y que la simple posibilidad de una interpretación o de una aplica-

43. *Vide* STC 49/1993, de 11 de febrero, Fj 3. En términos similares se expresa la STC 82/1993, de 8 de marzo, Fj 2.

44. Tal y como afirma el Tribunal Constitucional cuando examina la constitucionalidad del apartado 3.º del art. 23 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de coordinación de las policías locales de Cataluña: «...En dicho artículo caben perfectamente fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de Policía municipal que no entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial...» (STC 85/1993, de 8 de marzo, Fj 4).

45. *Vide* STC 81/1993, de 8 de marzo, Fj 4. En términos similares se expresa la STC 86/1993, de 8 de marzo, Fj 3.

46. *Vide* art. 27 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de las policías locales de Madrid. Este precepto añade, al requisito establecido por el art. 51.3 LOFCS que exige que se trate de situaciones de emergencia y que se haga un requerimiento previo a la autoridad competente, la autorización de la junta local de seguridad o, en su defecto, del alcalde, y que los servicios que se realicen fuera de su territorio sean llevados a cabo bajo la dependencia directa de sus respectivos mandos inmediatos y bajo el mando del alcalde del municipio donde actúen.

47. *Vide* los art. 23.3 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de coordinación de las policías locales de Cataluña, y 28 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de coordinación de las policías locales de Madrid, que permiten que los municipios, en situaciones de necesidad, especiales o de emergencia, establezcan acuerdos de cooperación o colaboren entre sí.

48. *Vide*, por ejemplo, STC 64/1983, de 21 de julio, Fj 3.

ción inconstitucional no son motivo suficiente para declarar su inconstitucionalidad.⁴⁹

4. El Tribunal ha confirmado, como ya estableció la Ley orgánica (art. 39) y el propio Tribunal había reconocido previamente (*vide supra*), la existencia de un ámbito material dentro de la competencia de coordinación de las policías locales. Es decir, la competencia para coordinar incluye las facultades de redactar normas básicas que regulen materialmente las condiciones en que puede llevarse a cabo la promoción horizontal,⁵⁰ de establecer los criterios precisos que posibiliten un sistema de información recíproca entre los distintos cuerpos policiales de las comunidades autónomas⁵¹ (o, lo que es lo mismo, organizar un sistema de intercomunicaciones policiales que ofrezca la máxima eficacia en las actuaciones en materia de seguridad⁵²)⁵³ e incluso, en algunos casos, la posibilidad de determinar los tipos de armas, sus revisiones, depósitos de armas, medidas de seguridad, etc. (siempre y cuando se respete la normativa estatal, claro está).⁵⁴ No se trata, pues, de una competencia de carácter formal o procedimental. No obstante, el Tribunal también ha aclarado que tampoco se trata de una competencia con un contenido material ilimitado. Existe un límite claro: la autonomía municipal o, dicho de otro modo, las competencias municipales que constituyen la parte material de la autonomía local fijada por la legislación básica estatal. Siguiendo tal criterio, el Tribunal anula el art. 13.1 de la Ley valenciana, que condicionaba la creación de puestos de trabajo de auxiliares de policía local, por parte de los municipios que no dispongan de cuerpo de policía local (*vide* art. 51.2 LOFCS), a la previa autorización del Ejecutivo autonómico.⁵⁵ El Tribunal considera que tal autorización limita la potestad municipal para la aprobación de su propia plantilla, integrante del ámbito de autonomía constitucionalmente reconocido a los municipios, según ha concretado la legislación básica de régimen local.⁵⁶

5. El Tribunal ha aceptado la posibilidad de que la policía autonómica pueda ejercer las actuaciones correspondientes a la policía local, tanto en aquellos municipios que disponen de ella como en aquellos que no, que, en un momento determinado, en razón del volumen o del carácter especializado de los servicios, pueden necesitar el apoyo del cuerpo policial autonómico.⁵⁷ Es el caso de los apartados 1 y 2 del art. 23 de la Ley catalana, la única de las impugnadas que prevé dicho supuesto.⁵⁸ El

49. «...Y aunque una intervención ajena a ese sentido pudiera resultar contraria a dicho artículo, ello no comporta la inconstitucionalidad del precepto sino, en su caso, la de aquella eventual aplicación.» (STC 52/1993, de 11 de febrero, Fj 6). En un sentido similar, *vide* STC 85/1993, de 8 de marzo, Fj 4.

50. *Vide* Fj II de la STC 25/1993, de 21 de enero.

51. *Vide* STC 51/1993, de 11 de febrero, Fj 4, 85/1993, de 8 de marzo, Fj 2, y 86/1993, de 8 de marzo, Fj 2.

52. Siguiendo los términos del art. 4.1.e de la Ley valenciana (*vide* STC 82/1993, de 8 de marzo, Fj 3).

53. Tales supuestos son subsumibles en las facultades atribuidas a las comunidades autónomas afectadas por la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad en su art. 39 (*vide* las «normas-marco» del apartado a y el establecimiento o la protección de la homogeneización de los medios técnicos de las policías locales para conseguir un funcionamiento coordinado del apartado b).

54. *Vide* los art. 12.3 de la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de coordinación de las policías locales de Andalucía, y 18 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de coordinación de las policías locales de Cataluña, y STC 81/1993, de 8 de marzo, Fj 6, y 85/1993, de 8 de marzo, Fj 3.

55. *Vide* STC 82/1993, de 8 de marzo, Fj 4.

56. *Vide* art. 22.2.i y 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases de régimen local.

57. *Vide* STC 85/1993, de 8 de marzo, Fj 4.

58. La Ley 4/1992, de 17 de julio, de policía del País Vasco, también prevé estos dos supuestos de intervención de la policía autonómica (*vide* art. 117.2), pero no ha sido impugnada en ese punto.

Tribunal afirma en este punto cosas de gran interés de cara a la evolución futura de las competencias de la policía autonómica. En primer lugar, el Tribunal responde a la alegación de la parte estatal que señalaba una vulneración del art. 38 LOFCS (que establece las competencias de las policías autonómicas), argumentando que, a pesar de lo que dice la disposición final segunda de la Ley,⁵⁹ «... de ello no puede deducirse sin más que las funciones que en él se atribuyen a las Policías autónomas constituyan un elenco cerrado. Así parece desprenderse del propio tenor literal del precepto que encabeza la enumeración de las funciones de la Policía autónoma con la expresión potestativa «podrán ejercer... las siguientes funciones». Y así lo ha entendido el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley catalana 19/1983 que crea la Policía Autónoma de la Generalitat que han añadido otras funciones a las reconocidas por la LOFCS, por ejemplo, la genérica actividad de protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, cuyo ámbito de actuación debe entenderse referido a todo el territorio de la Comunidad Autónoma.»⁶⁰ En segundo lugar, el Tribunal recuerda el carácter supletorio, en cuanto al régimen de la policía autonómica, de toda la regulación de la LOFCS relativa al régimen local, ya que la mencionada disposición final segunda no incluye dichos artículos entre los de aplicación directa al régimen de la policía autonómica. Ello significa, entre otras cosas, que las previsiones del art. 51.2 LOFCS que establecen vías alternativas para que los municipios que no dispongan de cuerpo de policía local puedan cubrir sus necesidades en el ámbito de la seguridad no excluyen su prestación por parte de la policía autonómica en el caso catalán, puesto que, si en el resto de supuestos puede considerarse la regulación del artículo como vinculante para Cataluña, no así en el caso de la prestación del servicio por la policía autonómica, ya que en este campo el precepto se sitúa por detrás de la normativa autonómica.⁶¹ Finalmente, el Tribunal niega que este tipo de acuerdos puedan vulnerar la autonomía municipal constitucionalmente reconocida, ya que se trata de actuaciones autonómicas dentro de la esfera local libremente aceptadas por las autoridades municipales correspondientes a través de «convenios de cooperación libremente suscritos y libremente rescindibles por ambas partes.»⁶²

6. El Tribunal acepta la constitucionalidad de la ejecución de las competencias autonómicas en materia de seguridad a través de las policías locales del territorio de la comunidad correspondiente. Se trata de los casos de las comunidades autónomas de Andalucía y de Extremadura que, debido al diferente nivel competencial que poseen, fruto de su diferente acceso a la autonomía, presentan aspectos y profundidades distintos. Examinemos ambos:

a) Andalucía. El art. 23 de la Ley andaluza posibilita que las policías locales, previo convenio entre sus ayuntamientos respectivos y la Comunidad autónoma, puedan ejercer las funciones propias⁶³ de la policía autonómica (cabe recordar que Andalucía ha asumido estatutariamente la competencia para la creación de su policía autonómica art. 14.1 EAA, aunque todavía no la ha ejercido). La impugnación

59. Que establece la aplicación directa de Cataluña del art. 38 de la Ley (competencias de las policías autonómicas).

60. Vide STC 85/1993, de 8 de marzo, Fj 4.

61. Vide el mencionado Fj 4 de la STC 85/1993, de 8 de marzo.

62. STC 85/1993, de 8 de marzo, Fj 4.

63. Las así calificadas por el art. 38.1. LOFCS.

estatal alegaba que dicho ejercicio de la competencia autonómica era contrario a lo previsto por el bloque de la constitucionalidad. Según la parte estatal, si la Comunidad autónoma andaluza no creaba su cuerpo policial sólo podía ejercer su competencia solicitando del Gobierno estatal la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía, que era el procedimiento previsto en la LOFCS (art. 37 y 47). El Tribunal, en cambio, no considera como *numerus clausus* la posibilidad prevista en la Ley orgánica. Es decir, la considera como una posibilidad no excluyente de otras.⁶⁴

b) Extremadura. La Ley prevé que la Junta de Extremadura pueda establecer convenios con las entidades locales a fin de que sus cuerpos de policía ejerzan las funciones de vigilancia y protección de los edificios e instalaciones autonómicas (disposición adicional primera). La parte estatal también fundamentaba sus alegaciones en el hecho de que la Comunidad autónoma no ejercía sus competencias por el cauce previsto en la Ley orgánica (art. 37.3), es decir, a través de acuerdos de cooperación específica con el Estado. El Tribunal declara la no afectación de la Ley orgánica a la competencia autonómica para la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. El Tribunal argumenta que el art. 148.1.22 CE incluye dos competencias diferentes: la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales. Estas dos competencias están separadas ortográficamente en el texto (punto y seguido) y la referencia a la Ley orgánica sólo aparece en el segundo caso. Cabe entenderse, pues, que esta ley sólo limita el ejercicio autonómico de la competencia de coordinación de las policías locales.⁶⁵ Por lo tanto, el art. 37.3 LOFCS no es más que una posibilidad ofrecida a las comunidades autónomas, pero no un camino exclusivo para su ejercicio.⁶⁶ Ello significa que las comunidades autónomas pueden firmar convenios con los cuerpos de policía local para desempeñar la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. Tales cuerpos de policía, eso sí, deberán limitar su actuación a su término municipal.

7. Finalmente, el Tribunal ha negado la posibilidad de que las escuelas, institutos o academias de policía (ni los respectivos gobiernos autonómicos) puedan equiparar los cursos que ofrecen con las titulaciones académicas exigidas para el acceso a las distintas categorías profesionales de los cuerpos policiales. La problemática se plantea en los siguientes términos:

64. «Es cierto que el art. 23 establece una fórmula alternativa no prevista explícitamente en la ley estatal. Sin embargo, debe tenerse presente que la LOFCS no impone a las Comunidades Autónomas que no hubieran ejercido su competencia de creación de la Policía propia, el recurso obligado a la colaboración de la Policía estatal para el desempeño de las funciones previstas en el art. 38.1, sino que tal colaboración es de carácter potestativo como se deduce claramente del término «podrán» que emplean los art. 38.2 y 47 de la LOFCS. Si esas funciones pudieran no desempeñarse cabría pensar que la Ley Orgánica sólo permite adoptar los mecanismos sustitutorios en ella previstos o renunciar al ejercicio de las mismas. Sin embargo, al tratarse de funciones de necesario ejercicio la fórmula podrán debe interpretarse como aceptación de otros mecanismos sustitutorios. La previsión en la LOFCS de la colaboración con el Estado se justifica por el hecho de que si no estuviera prevista en la Ley estatal difícilmente hubiera podido establecerla unilateralmente la Ley autonómica.» (STC 81/1993, de 8 de marzo, Fj 5).

65. Ya había avanzado dicha interpretación del art. 148.1.22 López Ramón, F., en «Comentario al artículo 35.1.22 del Estatuto de Aragón», en la obra dirigida por José Bermejo Vera, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Ministerio de Administración Territorial-Instituto de Estudios de Administración Local, Madrid, 1985, pág. 424-425.

66. *Vide* STC 51/1993, de 11 de febrero, Fj 5.

a) La normativa autonómica en materia de coordinación de las policías locales, al estructurar las diferentes carreras profesionales de tales cuerpos policiales, ha equiparado las distintas escalas de los cuerpos con los diferentes grupos existentes en la función pública general. Ello significa que aquellas escalas que se equiparen a los grupos B y C requerirán para el ingreso a las categorías que las integren la posesión de una diplomatura o de una licenciatura universitaria respectivamente.

b) Dado que en el ámbito policial es difícil encontrar estudios universitarios homologados que estén directamente relacionados con la profesión (aparte del habitual recurso al derecho y a la psicología),⁶⁷ la Generalidad valenciana intentó compensar esta carencia con cursos de alto nivel, equiparables al universitario, que se adecuasen a las necesidades de la profesión policial y luego pudiesen ser convalidados de cara al acceso a las diferentes escalas y categorías profesionales.⁶⁸

El Tribunal ha recordado que «El art. 149.1.30 CE declara de exclusiva competencia estatal la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Esta competencia, como ya se dijera tempranamente en la STC 42/1981, comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (...); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado...».⁶⁹ Sin duda la respuesta del Tribunal es totalmente correcta desde el punto de vista constitucional. Con todo, cabría unificar esfuerzos en este campo para solucionar tal falta de titulaciones universitarias relativas a seguridad, bien entendido que el establecimiento de estudios universitarios en el ámbito de la seguridad no serviría únicamente para facilitar la promoción profesional de los policías en un sentido funcional, sino que contribuiría de manera importante a aumentar el nivel de su formación, normalizaría la profesión policial y los estudios sobre seguridad, los integraría dentro del tejido social general y, en resumen, rompería muchos tabúes. Aunque sólo se haya tomado alguna iniciativa en este ámbito,⁷⁰ sería aconsejable una actuación conjunta, ya que el problema afecta a todas las comunidades autónomas y al propio Estado.

67. En algunos casos los miembros de los cuerpos policiales se han dirigido a los estudios de criminología existentes en algunas universidades, por su relación con sus actividades profesionales y, después, se han encontrado con que los títulos obtenidos no les han servido para el acceso a las categorías que exigen titulación universitaria por tratarse de titulaciones no homologadas como diplomaturas o licenciaturas universitarias (únicamente se aceptan tales estudios para tomar parte en las pruebas selectivas para el ingreso en los cuerpos de instituciones penitenciarias —vide la Orden del Ministerio de Educación y Ciencia de 24 de noviembre de 1978, BOE de 13 de febrero de 1979).

68. El art. 23.2 de la Ley valenciana estableció que «A efectos de acceso a las distintas escalas y categorías podrá establecerse la equivalencia de títulos mediante cursos realizados en el Instituto Valenciano de Seguridad Pública de la Generalidad o en las Escuelas de Policía de las Corporaciones Locales del nivel correspondiente, siempre que dicha equivalencia sea reconocida por la Consejería de Cultura, Educación y Ciencia».

69. STC 82/1986, de 8 de marzo, Fj 5.

70. La Escuela de Policía de Cataluña ha iniciado gestiones para el establecimiento de una carrera universitaria en materia de seguridad pública en el campus de la Universidad Autónoma de Barcelona y se ha encontrado también con los problemas de homologación de las titulaciones que puedan establecer como propias las universidades.

Bien, sin entrar en otros pequeños detalles,⁷¹ estos son los puntos más relevantes de las recientes sentencias relativas a distribución competencial en materia de coordinación de las policías locales. Como puede observarse, la jurisprudencia constitucional ha servido para aclarar mucho el ámbito de una competencia autonómica que, en muchos casos, se hallaba bloqueada por las impugnaciones de algunos preceptos de sus leyes que, en algún supuesto, tenían una gran importancia para la organización del sistema de seguridad que se deseaba impulsar desde las distintas comunidades autónomas. Es cierto que en algunos aspectos el Alto Tribunal podía haber sido más explícito y contundente (influencia de las limitaciones *ex art.* 148.1 CE en las competencias de las comunidades autónomas de vía especial), pero también lo es que ello podía haber implicado un debate de dimensiones desproporcionadas que habría retardado considerablemente una solución que, en cuanto a la problemática concreta objeto del recurso, no habría supuesto prácticamente diferencia alguna en la decisión final. En otros casos (actuaciones supramunicipales y cooperación intermunicipal) puede argumentarse que el Tribunal ha sido excesivamente formalista al aplicar, de modo casi literal, los preceptos de la LOFCS a los casos en discusión, sin tener en cuenta la dimensión material de los problemas que, obviamente, quedan sin solución. Sin embargo, cabe recordar que la función del Tribunal no es la de solucionar los problemas materiales subyacentes en los preceptos legales, sino precisamente otra, la formal, la de velar por la adecuación de las normas con rango de ley a lo que preceptúa el llamado bloque de la constitucionalidad (tal y como ha afirmado el propio Tribunal en alguna de las sentencias comentadas). Es decir, si la crítica a la actitud del Tribunal, que ha sido formalmente correcta, se centra en que ha ignorado una problemática que deja sin solucionar, debe cambiarse el objetivo de las críticas. Probablemente deberán dirigirse hacia la ley que actúa en este caso como parámetro de constitucionalidad. Es, pues, el legislador orgánico quien ha condicionado de manera clara la decisión del Tribunal, de modo que el Tribunal ha actuado de «mensajero» de unos condicionantes no establecidos por él. No matemos, pues, en este caso, al mensajero. Otra cosa es argumentar que, por ejemplo, el Tribunal podía haber interpretado de otro modo el art. 51.3 LOFCS, y entender que el término municipal, en el caso de las mancomunidades de servicios policiales, estaba constituido por el conjunto de términos de los municipios integrantes de las mancomunidades correspondientes, interpretación que es posible a tenor del contenido del mencionado precepto, y más aún teniendo en cuenta que en la Ley no existe una prohibición explícita de las mancomu-

71. Tales como alguna situación peculiar creada al declarar inconstitucional el Tribunal un precepto de la Ley andaluza (art. 21) por permitir a los alcaldes concretar los casos de dispensa de la uniformidad de los miembros de los cuerpos de policía local e invadir una competencia del gobernador civil, según establece el art. 41.3 LOFCS. Además de resultar discutible la aplicabilidad de dicho precepto a las comunidades autónomas de vía especial tanto por razones formales como materiales, se da el caso de que en la Ley catalana hallamos un precepto similar (art. 9.2) que no ha sido impugnado por el Estado; en consecuencia, se halla en vigor, vinculando a todos los poderes públicos, al no verse afectado por la sentencia de la Ley andaluza. Hallamos otro caso similar en la STC 52/1993, de 11 de febrero, Fj 7, en que el Tribunal declara la incompetencia de la Comunidad autónoma de Madrid para establecer su participación en las juntas locales de seguridad, mientras que el art. 17 de la Ley catalana, que asimismo regula la participación de la Generalidad de Cataluña en las juntas locales de seguridad, no ha sido impugnado y continúa también en vigor. No obstante, este segundo caso no es igual que en el anterior, ya que se trata de dos comunidades autónomas con diferente vía de acceso a la autonomía que, por lo tanto, poseen distintos niveles competenciales.

nidades de servicios municipales de policía y que la legislación de régimen local tampoco las prohíbe. Sea como fuere, un cambio legislativo podría solucionar, definitivamente, el problema.

Por otro lado, el posicionamiento implícito del Tribunal en favor de la no aplicación de las limitaciones derivadas del art. 148.1 en las comunidades autónomas de vía especial, en caso de recibir una confirmación en la futura jurisprudencia del Tribunal, será de gran relevancia para la configuración y desarrollo finales de las competencias de tales comunidades.