



Roj: **STS 8726/2012** - ECLI: **ES:TS:2012:8726**

Id Cendoj: **28079130072012100745**

Órgano: **Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso**

Sede: **Madrid**

Sección: **7**

Fecha: **03/12/2012**

Nº de Recurso: **2442/2011**

Nº de Resolución:

Procedimiento: **RECURSO CASACIÓN**

Ponente: **VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS**

Tipo de Resolución: **Sentencia**

SENTENCIA

En la Villa de Madrid, a tres de Diciembre de dos mil doce.

Visto por la Sección Séptima de la Sala Tercera del Tribunal Supremo constituida por los Excmos. Sres. anotados al margen el recurso de casación número 2442/2011 que ante la misma pende de resolución, interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, representada por el Procurador de los Tribunales don Francisco Velasco Muñoz-Cuellar y defendida por el Letrado de la referida Comunidad Autónoma, contra la sentencia dictada el 27 de enero de 2011 por la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha en el recurso número 1095/2007, promovido por la representación de don Oscar impugnando el Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, que fue aprobado por el Decreto 110/2006, de 17 de octubre, del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma.

Ha comparecido como parte recurrida, don Oscar, representado por la Procuradora de los Tribunales doña Marina Quintero Sánchez.

ANTECEDENTES DE HECHO

PRIMERO.- La Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha dictó sentencia el 27 de enero de 2011 en el recurso número 1095/2007, cuya parte dispositiva es del siguiente tenor literal:

«1- Estimamos parcialmente el recurso contencioso-administrativo interpuesto. 2- Declaramos la nulidad de los artículos 47, 48, 97 y 98 del Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 110/2006, de 17 de octubre. 3- No ha lugar a hacer imposición de las costas».

SEGUNDO. - Contra la citada sentencia anunció recurso de casación el Letrado de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que la Sala de instancia con fecha 8 de marzo de 2011 tuvo por preparado, acordando el emplazamiento a las partes y la remisión de las actuaciones a este Tribunal Supremo.

TERCERO.- Recibidas las actuaciones, por la representación de la Administración Autonómica recurrente se presentó el día 18 de abril de 2011 escrito de interposición del recurso de casación anunciado, en el que, después de formular sus motivos, terminó suplicando a la Sala "dicte sentencia, casando la de instancia, revocándola y declarando la conformidad al ordenamiento jurídico de esa disposición".

CUARTO.- Comparecidos los recurridos, por providencia de la Sección Primera de esta Sala de 6 de septiembre de 2011 se admitió a trámite el recurso interpuesto.

QUINTO.- Mediante diligencia de ordenación de la Secretaría de esta Sección de 13 de octubre de 2011 se concedió un plazo de treinta días a dicho recurrido para que formalizara escrito de oposición, que tuvo entrada el día 2 de diciembre de 2011, suplicando a la Sala que dicte "resolución por la que acuerde desestimar el recurso de casación interpuesto de adverso y, en consecuencia, se confirme íntegramente la sentencia recurrida".



SEXTO.- Concluidas las actuaciones, se señaló para votación y fallo la audiencia del día 28 de noviembre de 2012, en cuyo acto tuvo lugar su celebración, habiéndose observado las formalidades legales referentes al procedimiento.

Siendo Ponente el Excmo. Sr. D. Vicente Conde Martín de Hijas, Magistrado de la Sala

FUNDAMENTOS DE DERECHO

PRIMERO.- En el presente recurso de casación se impugna la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha de 27 de enero de 2011, dictada en el recurso número 1095/2007, interpuesto contra el Decreto 110/2006, de 17 de octubre, del Consejo de Gobierno de la mencionada Comunidad Autónoma, por el que se aprobó el Reglamento de la Ley 8/2002, de 23 de enero, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha.

La sentencia estima parcialmente el recurso y anula los artículos 47, 48, 97 y 98 del citado reglamento.

El recurso interpuesto por la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha contiene dos motivos de casación, formulados al amparo del artículo 88.1, letra d), de la Ley Reguladora de esta Jurisdicción.

El primero de los motivos denuncia que la sentencia recurrida infringe el artículo 52.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el artículo 149.1, apartados 26 y 29, de la Constitución y el artículo 21 h) de la Ley 7/1985, de Bases de Régimen Local.

En el segundo motivo se alega la infracción del artículo 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, así como la disposición final tercera de la Ley 7/1985, de Bases del Régimen Local.

Por su parte, la representación de don Oscar se opone a los motivos de casación, en los términos que posteriormente se indicarán.

SEGUNDO.- La fundamentación que sirve de cobertura a la sentencia recurrida, en lo que afecta al ámbito objetivo de este recurso de casación, se contiene en los razonamientos jurídicos primero, décimo y duodécimo, respectivamente, que son del siguiente tenor literal:

« PRIMERO.- «Se impugnan por el demandante los arts. 12, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 47, 48, 60, 76, 79, 97 y 98 del Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, aprobado por Decreto 110/2006, de 17 de octubre. El fundamento común de la impugnación es el de que el precepto en cuestión vulnera el principio de autonomía local consagrado por el art. 140 de la CE y la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. En algún caso, se añaden fundamentaciones jurídicas de otro tipo, como es la reserva estatal para la regulación de ciertas materias.

El marco legal en el que se desarrolla la cuestión viene constituido por el art.149.1.29, que atribuye al Estado la competencia sobre seguridad pública, salvo las policías autonómicas; por el 148.1.22 de la misma norma, que asigna a las Comunidades Autónomas "la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica"; por el art. 31.1.32 del Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, que atribuye a la Comunidad Autónoma, precisamente, "la coordinación de las policías locales, sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal"; y por el art. 39 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que señala que:

"Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones.

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

b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones.

c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar.

d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica".



Este art 39, a nuestro juicio, pone de manifiesto que la "coordinación" de la que venimos hablando no es equivalente de la facultad de coordinación regulada en el art. 10.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local. Esta última norma establece que "Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas". La coordinación a que alude este art. 10 es la que se da entre diversas partes de un todo, la que tiende a la "integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando contradicciones y reduciendo disfunciones" (S.T.C. 32/1983 y 27/1987); coordinación que parte de una situación de posible conflicto en el ejercicio de competencias por diversas Administraciones Públicas, para suavizar los cuales se establece la facultad de coordinación, que implica una mera regulación de los aspectos concurrentes Sin embargo, la coordinación de que venimos tratando no se refiere ni limita a lo anterior, sino que tiende más a una coordinación en el sentido de una "coordinación" u "ordenación común"; esto es evidente si se repara en que la norma no se limita a otorgar facultades a fin de evitar conflictos entre las administraciones locales y autonómica, o entre unas administraciones locales y otras (Poco imaginables dado el ámbito territorial de actuación de la Policía Municipal) sino que permite adoptar normas- marco (sin que la ley establezca los límites de la mismas ni su ámbito regulador específico) e imponer la uniformidad en una serie de materias, lo cual va mucho más allá de la coordinación en el primer sentido mencionado, ingresando en el ámbito de la búsqueda de una "ordenación-común" de todas las Policías Locales de una determinada Comunidad Autónoma..

Y así, el art. 52 de la LFCSE establece una clara jerarquía normativa al señalar que "Los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los Capítulos II y III del Título II por la Sección 4 del Capítulo IV del Título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos"».

«DÉCIMO.- El art. 47 del Reglamento establece:

"El arma de fuego se llevará siempre que se esté de servicio. Sin embargo, excepcional y motivadamente, el Alcalde o la persona en quien delegue, podrá establecer que determinados servicios, por sus peculiares características, hayan de prestarse sin armas de fuego. No obstante, los servicios de uniforme en la vía pública y los de seguridad se prestarán siempre con armas".

Por su parte, el art. 48 dice:

"Queda prohibida la tenencia de armas de fuego a los vigilantes municipales, a los funcionarios en prácticas durante el periodo lectivo que permanezcan en la Escuela de Protección Ciudadana y a los funcionarios a quienes se les haya retirado, por cualquiera de las causas previstas en ésta u otra norma de aplicación".

El actor señala que el precepto es ilegal porque es el Estado quien tiene la competencia en materia de legislación sobre armas. En este punto debe darse la razón al demandante. El art. 149.1.26 establece que corresponde al Estado el "Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos". El Reglamento de Armas aprobado por Real Decreto 137/1993, en su art. 1.4, remite a regulación específica la tenencia y uso de armas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, pero esta regulación no puede ser autonómica por la razón constitucional ya citada. Lo correcto sería una normativa estatal aplicable a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual no conocemos exista (salvo lo que pueda extraerse de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como por ejemplo al referencia al carácter de instituto armado de la Policía Local), pero desde luego su inexistencia no habilita competencia subsidiaria ninguna de la Comunidad Autónoma.

Por ejemplo, para la Policía Nacional la cuestión se regula específicamente en el art. 22 del Real Decreto 1484/1987, de 4 de diciembre, que es legislación estatal. Desde luego, en tal caso la competencia estatal viene dada tanto por la vía del aspecto policial (es una Policía dependiente del Estado) como por el de las armas (competencia estatal para regular su uso). Ello plantea la cuestión de si en el caso de una policía de competencia normativa, en parte, autonómica, tal competencia habilita a su vez una competencia para regular el uso de las armas; la respuesta, a nuestro juicio, es negativa, dada la taxatividad de la disposición constitucional sobre la regulación de armas. Si se combina la competencia estatal sobre "las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad" (art. 104 CE) y sobre la "seguridad pública" (art. 149.1.29 CE), con la competencia estatal sobre el régimen de armas (149.1.26), estas competencias combinadas no parecen dejar margen para una competencia autonómica para la regulación de la tenencia y uso de armas, aunque sea por cuerpos policiales y aun poseyendo competencia para coordinar los mismos.

Por consiguiente, deben anularse estos dos preceptos.



DÉCIMOSEGUNDO.- Por último, se impugnan los arts. 97 y 98 del Reglamento, que regulan los "derechos" y "deberes" de los miembros de la Policía Local. Dice el recurrente que "los derechos de los miembros de los cuerpos de Policía Local están recogidos en la LOFCS sin que la Junta tenga capacidad para establecer derechos, siendo ésta, en todo caso, una competencia municipal".

En principio, según el art. 104 de la CE, corresponde al Estado, mediante una Ley Orgánica, fijar el estatuto de las fuerzas y cuerpos de seguridad. A diferencia del caso de las armas, en este supuesto no hay una competencia adicional que cierre el campo a la posibilidad de que la competencia autonómica concurrente termine de diseñar el estatuto, sobre la base de los principios fijados por la Ley Orgánica estatal; la competencia para ordenar las policías locales puede incluir una competencia para ordenar su estatuto con respeto a la ley estatal. Ahora bien, lo que resulta mucho más discutible es que el rango reglamentario sea apto para tal fin. El art. 103.3. de la CE señala que "la LEY regulará el estatuto de los funcionarios públicos", y desde luego la práctica legislativa nos muestra que las tablas de derechos y deberes básicos de los funcionarios poseen rango legal, sin perjuicio de que, evidentemente, los reglamentos desarrollen, cuando sea preciso, aspectos concretos y prácticos de tales derechos y deberes. Así, el Estatuto Básico del Empleado Público (Ley 7/2007), o el Estatuto Marco del Personal Estatutario de la Seguridad Social, o la Ley de incompatibilidades, normas todas ellas de rango legal, en coherencia con el mandato constitucional, que recogen el marco esencial de derechos y deberes funcionariales. En caso de que se admita que la Comunidad Autónoma posee competencia para regular esta carta de derechos y deberes sobre la base de su potestad de coordinación, el lugar adecuado para hacerlo habría sido la Ley, y no el Reglamento, sin perjuicio del desarrollo o matiz de algún aspecto por la norma reglamentaria, o de la regulación por la misma de derechos y deberes de naturaleza puramente accesoria».

TERCERO.- En el desarrollo argumental del primer motivo de casación, formulado, como se dijo, al amparo de lo dispuesto en el artículo 88.1.d) de la Ley Reguladora de este Orden jurisdiccional, comienza la Junta recurrente expresando que la Sala de instancia vulnera el artículo 52.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, al definir este precepto a los Cuerpos de Policía Municipal como institutos armados autoriza con carácter general a estos Cuerpos la utilización de armamento, y tanto el artículo 18 de la Ley 8/2002, de Coordinación de Policías Locales, como los cuestionados artículos 47 y 48 del Reglamento, no contienen ninguna determinación positiva en cuanto al uso o tenencia de armamento, de manera que, al autorizarse la realización de unos servicios sin armas, lo que se está es precisamente excluyendo la entrada del título competencial del Estado.

Añade que la atribución al Alcalde de la facultad de determinar qué servicios específicos se prestarán con arma y cuáles no responde a lo dispuesto en el artículo 21.h) de la Ley 7/1985, Reguladora de las Bases del Régimen Local, que sitúa a los Cuerpos de Policía Local bajo la jefatura del Alcalde, quien nombra y sanciona a los funcionarios que usen armas. Y termina este primer motivo señalando que el Tribunal "a quo" no ha tenido en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional contenida en la sentencia 81/1993, de 8 de marzo, en relación al artículo 149.1, apartados 26 y 29, de la Constitución.

A este primer motivo del recurso sale al paso la representación de la parte recurrida, señalando, en consonancia con los fundamentos de la sentencia impugnada, que la Junta no tiene competencia para legislar sobre armas, en cuanto que la Policía Local es un instituto armado y, por tanto, su servicio de armas está sometido a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y al propio Reglamento de Armas, aprobado por el Real Decreto 137/1993, de 29 de enero.

Resalta que el artículo 1.3 de la referida Ley Orgánica dispone que 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 dicha Ley Orgánica. Argumenta que la sentencia recurrida no infringe los apartados 26 y 29 del artículo 149 de la Constitución, al establecer, como competencia exclusiva del Estado, las materias aquí en litigio, de forma que las normas anuladas son las que vulneran dichas disposiciones constitucionales y no la propia sentencia. Y sostiene que la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha no tiene competencia para establecer prohibiciones en el uso de armas de fuego, no resultando aplicables a este caso la doctrina y jurisprudencia que alega la recurrente, pues una cosa es asignar al Alcalde una facultad jerárquica y otra muy distinta es invadir competencias del Estado.

CUARTO.- Para delimitar el marco en el que se sitúa la actual controversia ha de partirse del artículo 149.1. 26ª y 29ª de la Constitución que atribuye al Estado competencia exclusiva, primero, en cuanto al régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos y, segundo, en materia de seguridad pública. Asimismo, del artículo 104.2 en cuanto dispone que «una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».



La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dictada en el ejercicio de la citada competencia, cumple ese mandato y regula el régimen básico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.

En relación con las policías locales, el artículo 148.1.22ª de la Constitución sólo atribuye a las Comunidades Autónomas la coordinación y demás facultades en los términos que determine la indicada ley orgánica.

De este modo, la Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, por la que se aprueba el Estatuto de Autonomía de Castilla la Mancha atribuye, en su artículo 31.1.32ª, a la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, la competencia exclusiva en materia de coordinación de las Policías Locales «sin perjuicio de su dependencia jerárquica de la autoridad municipal».

En el ejercicio de esta competencia, se aprobó la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de la regulación básica en materia de régimen local.

En desarrollo de dicha Ley, se dicta el Decreto 110/2006, de 17 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, cuyos artículos 47, 48 y 97 y 98 anula la sentencia recurrida.

QUINTO.- Entrando ya en el análisis del primer motivo deducido por la parte recurrente, debemos partir de lo dispuesto en el artículo 18.3 de la Ley Orgánica 8/2002, de Coordinación de Policías Locales, en cuanto establece que " *el Alcalde podrá decidir, de forma excepcional y motivada, los servicios que hayan de prestarse sin armas, siempre que ello no comporte un grave riesgo para la integridad física del funcionario o de terceras personas, o se den circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad pública*".

Pues bien, el Tribunal Constitucional en la sentencia 81/1993, de 8 de marzo, ha tenido ocasión de pronunciarse sobre un precepto muy similar al anterior, en concreto, el artículo 12, párrafos segundo y tercero, de la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, según el cual «*el Alcalde, a iniciativa propia o a propuesta del Concejal Delegado, decidirá qué tipos de servicios se prestan con arma y cuál no*» por parte de la Policía Local, así como que «*un Decreto homologará el tipo de armas, la necesidad de revistas periódicas, prácticas de tiro, medidas de seguridad, etc.*»; previsión ésta de la que, según la citada sentencia constitucional, no se advierte ninguna vulneración del artículo 149.1.26 de la Constitución, que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre «*régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos*».

En efecto, según la referida sentencia 81/1993, la prestación del servicio con arma halla su cobertura en la misma Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que define en su artículo 52.1 a los Cuerpos de Policía Local como «*Institutos Armados*» (artículo 52.1), y, antes aún, en el Real Decreto 740/1983, de 30 de marzo, sobre concesión de licencias de armas que hayan de utilizar los miembros de los Cuerpos de Policía de los Ayuntamientos y Comunidades Autónomas. Son, pues, normas estatales las que han conferido la oportuna habilitación al respecto, atribuyéndose además al Alcalde la facultad de determinar qué servicios específicos se prestarán con arma y cuáles no; lo que se acomoda, asimismo, al artículo 21.h) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local, que sitúa a los Cuerpos de Policía Local bajo la jefatura del Alcalde.

En el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 175/2011, de 8 de noviembre, declara que la Policía Local tiene naturaleza de fuerza y Cuerpo de seguridad, conforme a los términos preceptuados en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; está integrada en institutos armados de naturaleza civil, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la expresada Ley Orgánica y está formada por funcionarios al servicio de la Administración Local, en consonancia con lo establecido en los artículos 130 y 171.1 y 2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local.

En consecuencia, no puede aceptarse la afirmación que hace la sentencia recurrida y que fundamenta la anulación del artículo 47 del reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha en la falta de competencia autonómica para la regulación de la prestación de servicios con armas y sus excepciones por parte de la policía local, al entender insuficiente la competencia de coordinación que el art. 148.1.22 de la CE atribuye a las Comunidades Autónomas, pues el art. 18.3 de la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, otorga al Alcalde la facultad de decidir, de forma excepcional y motivada, los servicios que hayan de prestarse sin armas, siendo el artículo 47 del reglamento, un mero desarrollo del precepto legal autonómico, que encuentra asimismo cobertura en el artículo 52.1 de la L.O. 2/1986, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y 21.h) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases de Régimen Local.

Se impone así la estimación parcial del primer motivo de casación de la parte recurrente, en lo referente a la impugnación de la sentencia en su contenido alusivo a la anulación del artículo 47.



Cuestión distinta es la referente al artículo 48 del reglamento, que la sentencia recurrida anula, por entender que la competencia autonómica de coordinación no otorga cobertura al precepto.

Este artículo 48 dice lo siguiente:

«Queda prohibida la tenencia de armas de fuego a los vigilantes municipales, a los funcionarios en prácticas durante el periodo lectivo que permanezcan en la Escuela de Protección Ciudadana y a los funcionarios a quienes se les haya retirado, por cualquiera de las causas previstas en ésta u otra norma de aplicación.»

La Junta de Comunidades sostiene que es la L.O. 2/1986 la que autoriza con carácter general a estos cuerpos la utilización de armamento, al definirlos como institutos armados en el art. 52.1, que no hace ninguna determinación positiva en cuanto al uso o tenencia de armamento, pues, al autorizarse la realización de unos servicios sin armas, lo que se está excluyendo es la entrada del título competencial del Estado, al que el artículo 149.1. 26ª de la Constitución le atribuye competencia exclusiva, en cuanto al régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

No puede acogerse este razonamiento de la recurrente, pues una cosa es la determinación de los servicios que pueden realizarse sin armas, que encuentra su habilitación en el artículo 18.3 de la L.O. 8/2002 y el art. 52.1 de la L.O. 2/1986; y otra un régimen de prohibición de tenencia de armas, que carece de cobertura en dicho precepto y que además invade la competencia exclusiva del Estado, reservada a éste por el citado artículo 149.1 26ª de la CE.

No puede el reglamento establecer esa prohibición, que no encuentra amparo en el artículo 52.1 de la L.O. 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se refiere a los Cuerpos de Policía Local, integrados por funcionarios públicos de carrera, según dispone el artículo 19 de la Ley 8/2002, teniendo por tanto un ámbito subjetivo distinto al contemplado en el artículo 48 del reglamento (vigilantes municipales, funcionarios en prácticas, etc) lo que explica que la competencia para prohibir la tenencia de armas de fuego a estos últimos corresponda al Estado y no a la Corporación Local.

Por ello el razonamiento de la sentencia recurrida en cuanto referido al art. 48 y conducente a su anulación es perfectamente compatible.

SIXTO.- El segundo motivo que la Junta de Comunidades de Castilla La Mancha formaliza al amparo del artículo 88.1.d) de la Ley Jurisdiccional, denuncia la infracción del artículo 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, así como la disposición final tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local.

A este respecto, la parte recurrente entiende que el Estado, a través de la Ley Orgánica 2/1986, ya estableció el régimen estatutario de la Policía Local -así los artículos 40, 51 y 52, en relación con los capítulos II y III del Título 1 y Sección 4 del Capítulo IV del Título II de la citada Ley Orgánica-, precisando que el artículo 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, establece que *"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 del Estado"*, con lo cual el régimen estatutario se hallaba establecido desde entonces, sin que los preceptos anulados -artículos 97 y 98 - supongan que por tal vía reglamentaria se regule el estatuto funcional de la policía local, que ya había sido regulado.

Considera que el principio de reserva de ley contemplado para el estatuto de la función pública se refiere al núcleo esencial de derechos y deberes de los funcionarios públicos, pero no impide que las disposiciones reglamentarias puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ella para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, como ya declaró la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 junio.

Añade que la Ley 8/2002, de 23 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha dedica su Título IV - artículos 19 al 30- al régimen estatutario de los miembros de la Policía Local, con lo cual dicho régimen regulado por norma formal de Ley, existía tanto por el Estado como por la Comunidad Autónoma. Y concluye manifestando que, en el supuesto hipotético de que se hubiese regulado el Estatuto de la Policía Local por una norma reglamentaria, también en ese caso la sentencia vulneraría la disposición final tercera de la propia Ley 7/1985, de 2 de abril, pues el legislador a través de ella delega en la Administración la posibilidad de que sea por vía reglamentaria el modo por el que se regule su estatuto específico, bajo los principios que al respecto disponga la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.

Como oposición a este motivo, la parte recurrida defiende que los derechos de los miembros de los Cuerpos de Policía local están recogidos en la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, sin que la Junta tenga capacidad para establecer derechos, siendo ésta, en todo caso, una competencia municipal. Considera por ello

que las normas anuladas exceden de la mera coordinación, invadiendo las competencias del municipio, del Alcalde y del Pleno del Ayuntamiento, contraviniendo así el artículo 10.3 de la Ley de Bases de Régimen Local. Y sostiene, finalmente, que el artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, se refiere a una facultad de coordinación, no de índole normativa, careciendo el Reglamento de aptitud para atribuir a una Comunidad Autónoma competencias que por Ley tiene atribuida la Administración municipal correspondiente.

SÉPTIMO.- Como punto de partida para la decisión del debate suscitado por este segundo motivo casacional ha de señalarse que, como se deduce de los artículos 103 y 104 de la Constitución, el régimen estatutario de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones se reservan a la ley, sin perjuicio de la colaboración reglamentaria para desarrollar, cuando sea preciso, aspectos concretos y prácticos de tales derechos y deberes.

En el caso específico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las funciones, principios básicos de actuación y estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad se regulan mediante ley orgánica, la 2/1986, de 13 de marzo.

De las sentencias del Tribunal Constitucional 83/1984, de 24 de julio, 99/1987, de 11 junio, y 37/2002, de 14 de febrero se desprenden las siguientes consideraciones:

1ª) En el artículo 103.3 de la Constitución se establece una reserva para la regulación por Ley de diversos ámbitos de la función pública, entre los que se encuentra el denominado "estatuto de los funcionarios públicos".

2ª) Esta materia queda sustraída a la normación reglamentaria, mas no en el sentido de que las disposiciones del Gobierno no puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ésta para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, pues esta colaboración que, en términos de política legislativa, habrá de resultar pertinente en muchos casos, no será contradictoria con el dictado de la Constitución cuando la remisión al reglamento lo sea, estrictamente, para desarrollar y complementar una previa determinación legislativa.

3ª) La potestad reglamentaria no puede desplegarse innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria, que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva.

4ª) Con relación a los ámbitos reservados por la Constitución a la regulación por Ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre que las remisiones habidas sobre el particular sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad reglamentaria a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la Constitución o por la propia Ley.

5ª) No puede afirmarse, sin más, que el límite de la reserva de Ley presente en el artículo 103.3 de la Constitución impida en términos absolutos todo tipo de remisión legislativa al reglamento, de forma que para determinar, en principio, la legitimidad constitucional de tales remisiones han de tenerse presentes las consideraciones que acaban de reseñarse y, en lo que ahora importa, el ámbito mismo reservado a la Ley por el mismo artículo 103.3 del texto fundamental; esto es, el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus respectivas funciones.

A partir de estas consideraciones, y examinados los artículos 97 y 98 del Reglamento vemos cómo detallan un conjunto de derechos y deberes, precisando el primero de los preceptos los derechos de los miembros de los Cuerpos de Policía Local que son «los recogidos en la Ley orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como los establecidos, con carácter general, para los funcionarios de la Administración local y, en especial, los siguientes...».

Por su parte, el artículo 98, a propósito de los deberes dice que:

«Además de los correspondientes a su condición de funcionarios al servicio de la Administración local, los miembros de las Policías Locales tendrán los deberes derivados de los principios básicos de actuación contenidos en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, en particular, los siguientes».

Se trata ahora de comprobar si el pormenorizado contenido de dichos preceptos, excede de la mera coordinación, invadiendo así competencias legales propias de los municipios, de los Alcaldes y de los Plenos de los Ayuntamientos.



El art. 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986 , por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia régimen local, establece que «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». Dicho título V («de las policías locales») comprende, a su vez, los arts. 51 , 52 , 53 y 54 LOFCS , definiendo el art. 52 a los cuerpos de policía local como *«Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos»*.

El artículo 52 de la L.O. de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad remite al citado Capítulo II "principios básicos de actuación" que se pueden agrupar en tres clases de principios:

Adecuación al ordenamiento jurídico, relaciones con la comunidad, tratamiento de detenidos, dedicación profesional, secreto profesional y responsabilidad.

Por su parte, el Capítulo III "DISPOSICIONES ESTATUTARIAS COMUNES" contempla los aspectos más significativos sobre la promoción de la carrera profesional, jornada, régimen retributivo, incompatibilidades, huelga, régimen disciplinario, etc.

Es verdad que la Ley 8/2002, de 23 de mayo de 2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, no contiene un catálogo de derechos y deberes de los miembros de la policía municipal como desarrolla el reglamento, pero de aquí no puede extraerse la consecuencia de una regulación autónoma de éste o una invasión de la competencia estatal como aprecia la sentencia recurrida.

En realidad, el reglamento parte de la consideración de aquellos como funcionarios públicos de carrera del municipio respectivo, lo que implica, como dice la STC 175/2011, de 8 de noviembre , su sujeción a un régimen estatutario heterogéneo, constituido por la Ley 30/84, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local.

La Ley autonómica se limita a regular los aspectos más relevantes de los derechos de los policías municipales, como son los sindicales, los relativos a la incompatibilidad con el ejercicio de la función policial o que afectan a la huelga, pero nada impide su concreción en el desarrollo reglamentario, a fin de adaptarlos a las peculiaridades de la función policial.

Y esto es, precisamente, lo que hacen los artículos 97 y 98 del citado reglamento: recoger un catálogo de derechos y deberes que son los propios de los funcionarios de la Administración Local, pero adaptados a los principios que rigen su actuación y que detallan los artículo 5 y 6 de la L.O. 2/1986 a los que remite, su art. 52.

Es más, la Disposición Final Tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local contempla un estatuto específico para el personal de las Policías Municipales, que, como destaca la STC 175/2011, de 8 de noviembre , no existe pero que, si existiera tiene que tener en cuenta la L.O 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad.

Tales exigencias se ven cumplidas, pues el conjunto de derechos y deberes recogidos en aquellos preceptos se ajusta a lo establecido en los artículos 141 y siguientes del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril , por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local; es decir, los que corresponden a los funcionarios de la Administración Local y con las adaptaciones que requiere el sometimiento a los principios de actuación de cualquier Cuerpo o Fuerza de Seguridad.

Ello no supone infracción del artículo 39 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad , en cuanto delimita el alcance de la competencia autonómica de coordinación en este ámbito, porque la Ley 8/2002, en su Título IV contiene las normas marco a las que se sujeta el régimen estatutario del personal perteneciente a los cuerpos de policía local, sin necesidad de detallar el conjunto de derechos y deberes de sus miembros, pues ese régimen estatutario está contemplado en normas de rango legal; de ahí la precisión que hace el artículo 19 de dicha ley , relativa a que el personal de los Cuerpos de Policía Local tendrá la condición de funcionario público de carrera del municipio respectivo.

Por tanto, el conjunto de derechos y deberes de sus miembros es el propio de los funcionarios de la Administración Local, lógicamente adaptado a los principios de actuación de los Cuerpos y Fuerzas de seguridad, sin que el hecho de que se detallan en un reglamento que es desarrollo de la Ley autonómica de coordinación, vulnere el art. 39, pues las normas marco están contempladas en la propia Ley.

Tampoco se vulnera el artículo 10.3 de la Ley 7/1985 , cuando dispone que "Las funciones de coordinación no afectaran en ningún caso a la autonomía de las entidades locales."



No puede entenderse que los artículos 97 y 98, del reglamento lesionen la autonomía local, como sostiene el recurrido. En primer lugar, porque la sentencia no anula estos preceptos por infracción de dicho principio, sino porque entiende que deberían haberse regulado esos derechos por ley y no vía reglamentaria. Y en segundo lugar, porque si el régimen estatutario de los funcionarios de la Policía Local ha de establecerse en normas de rango legal, como de hecho así viene contemplado, difícilmente puede vulnerarse esa autonomía limitándose el reglamento a reconocer que los derechos y deberes de los miembros de los Cuerpos de la Policía Local son los establecidos en la L.O de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y los reconocidos a los funcionarios locales, con la adaptación necesaria a los principios que rigen la actuación de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad y que se establecen en aquella ley.

Ha de concluirse así que, al no producirse la infracción apreciada en la Sentencia, se produce por ella la que indica el motivo analizado, que por ello debe estimarse, con la consecuente anulación en este punto de la Sentencia recurrida.

OCTAVO.- La estimación del recurso de casación y consecuente anulación parcial de la sentencia recurrida en los extremos antes indicados, impone al Tribunal, conforme a lo dispuesto en el artículo 95.2.d de la LJCA el deber de resolver el recurso contencioso-administrativo en los términos en que está planteado el debate, según el resultado del recurso de casación, que se limita a la anulación de la sentencia recurrida, según se ha razonado en su momento, en lo atinente a la anulación por ella de los artículos 47 , 97 y 98 del Reglamento impugnado en el proceso, respecto de los que, por las razones explicitadas al resolver los motivos de casación, debe desestimarse el recurso contencioso-administrativo, conforme a lo dispuesto en el artículo 70.1 LJCA , por estimar que dichos preceptos son ajustados a derecho.

NOVENO.- De conformidad con lo previsto en el artículo 139.2 de la Ley Jurisdiccional y al proceder la estimación parcial del presente recurso, no debe hacerse declaración alguna en materia de costas procesales, ni del recurso de casación ni de las de la instancia.

En atención a lo expuesto, en nombre del Rey y por la autoridad que nos confiere la Constitución Española,

FALLAMOS

1º.- Que debemos declarar, y declaramos, haber lugar en parte al recurso de casación promovido por la representación de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha contra la sentencia de la Sección Segunda de la Sala de lo Contencioso- Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Castilla-La Mancha, de fecha 27 de enero de 2011 , sentencia que, por tanto, casamos, en el particular indicado en el apartado siguiente.

2º.- Que debemos anular, y anulamos, la sentencia recurrida en su contenido atinente a los artículos 47 , 97 y 98 del Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha , aprobado por Decreto 110/2006.

3º.- Que debemos desestimar, y desestimamos, el recurso contencioso-administrativo interpuesto por don Oscar en cuanto a la impugnación de los referidos artículos 47 , 97 y 98 del Decreto 100/2006 , manteniendo respecto del resto de los contenidos de dicho Decreto lo decidido por la sentencia recurrida en esta casación.

4º.- Que no procede hacer especial imposición de costas ni de la casación, ni de la instancia del recurso contencioso- administrativo.

Publíquese la parte dispositiva de la presente sentencia en el *Diario Oficial de Castilla-La Mancha* .

Así por esta nuestra sentencia, lo pronunciamos, mandamos y firmamos **PUBLICACIÓN.-** Leída y publicada fue la anterior sentencia por el Excmo. Sr. Magistrado Ponente de la misma, estando celebrando audiencia pública la Sala Tercera del Tribunal, el mismo día de su fecha, lo que certifico.