

- **SENTENCIA 81/1993, de 8 de marzo**

*(BOE núm. 90, de 15 de abril de 1993)*

ECLI:ES:TC:1993:81

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, Vicepresidente, don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos, y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **SENTENCIA**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1.677/89, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 7.1 e), f) y g); 12, párrafos 2º y 3º; 13, en su segundo inciso; 21, párrafo 2º; 23, párrafo 2º; 25 a 29 y 35 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales. Han sido partes el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente, don José Antonio Marín Rite, y la Junta de Andalucía, representada por el Letrado de la misma don Nicolás González-Deleito Domínguez, y Ponente el Magistrado don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

### **I. Antecedentes**

1. Mediante escrito presentado en este Tribunal el 3 de agosto de 1989, el Abogado del Estado interpuso, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 7.1 e), f) y g); 12, párrafos 2º y 3º; 13, en su segundo inciso; 21, párrafo 2º; 23, párrafo 2º; 25 a 29 y 35 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo ("B.O.J.A." núm. 38, de 16 de mayo), de Coordinación de Policías Locales, haciendo el recurrente expresa invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución. Aduce el Abogado del Estado los motivos impugnatorios que a continuación se consignan:

A) El art. 7, apartados e), f) y g), de la Ley autonómica permite que el Consejero de la Gobernación autorice cuerpos de Policías Locales dependientes de áreas metropolitanas, actuaciones de Policías Locales fuera de su ámbito territorial municipal y el establecimiento de servicios intermunicipales. Ello resulta contrario a los apartados 1 y 3 del art. 51 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que establece claramente que los cuerpos de Policía Local sólo pueden actuar en su ámbito territorial respectivo y únicamente pueden superar dicho ámbito de actuación en casos de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes y que, a mayor abundamiento, sólo refiere la posibilidad de crear cuerpos de Policía a los municipios, y no a otras entidades, con lo cual aquéllos están limitados al ámbito territorial local. Por tanto, la legislación autonómica, y en este caso la andaluza, está obligada a respetar la normativa básica de la citada Ley Orgánica, que sólo faculta para crear nuevos cuerpos de Policía Local a los municipios y para actuar en el ámbito territorial de los mismos.

De otra parte, la actuación de las Policías Locales fuera de su término municipal es un acto absolutamente excepcional, de acuerdo con la Ley Orgánica mencionada, y no un supuesto regular y habitual, como lo configuran los apartados f) y g) del art. 7.1 de la Ley 1/1989. Además, este supuesto excepcional en la normativa estatal está condicionado a la existencia de una situación de emergencia y al previo requerimiento de las autoridades competentes, que, dada la competencia exclusiva estatal en materia de seguridad pública, según el art. 149.1.29 C.E., no podrán ser otras que las propias del Estado recogidas en las normas reguladoras de este tipo de situaciones excepcionales (Ley Orgánica de los estados de alarma, excepción y sitio y Ley de Protección Civil).

B) El art. 12, en sus apartados 2 y 3, establece, respectivamente, que el Alcalde decidirá qué tipo de servicios han de prestarse con armas o sin ellas y que un Decreto (se supone que del Consejo de Gobierno) homologará el tipo de armas, la necesidad de revistas periódicas, prácticas de tiro, medidas de seguridad, etc. En relación con esta cuestión, debe ponerse de manifiesto que el art. 149.1.26 C.E. atribuye al Estado, como competencia exclusiva, el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos. Siguiendo este criterio, la Ley Orgánica 2/1986 define, en su art. 52.1, a los cuerpos de Policía Local como institutos armados, de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada. Es decir, el desarrollo normativo de la

Constitución en esta materia ha optado por atribuir un determinado carácter (armado) a un cuerpo de funcionarios.

Pero la Constitución también reserva al Estado la determinación del régimen de uso y de todos los aspectos relacionados con las armas. En consecuencia, tanto el Alcalde como el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía son incompetentes para entrar a regular cualquier aspecto relacionado con el armamento de las Policías Locales.

C) El art. 13, en su inciso 2º, señala que los cuerpos de Policía creados por las mancomunidades o áreas metropolitanas se integrarán en un único cuerpo. Tal previsión resulta asimismo incompatible con la normativa básica contenida en la Ley Orgánica 2/1986, que impide la posibilidad de crear cuerpos de Policía Local fuera del ámbito estrictamente municipal.

D) El art. 21, en su párrafo 2º, señala que los casos en que de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986 proceda dispensa de uniformidad habrán de ser objeto de concreción temporal y personal por los respectivos Alcaldes. A diferencia de ello, el art. 52.3, en conexión con el art. 41.3, de la Ley Orgánica citada atribuye al Gobernador Civil de la provincia respectiva la facultad de autorizar excepcionalmente el ejercicio de funciones a los Policías Locales sin la correspondiente uniformidad. No se contempla en el texto mencionado ningún tipo de excepción, ni ninguna posibilidad de concreción de esta facultad a favor de los Alcaldes. Por ello, dada la excepcionalidad de que aparece revestida la actuación policial sin uniformidad en la Ley Orgánica 2/1986, y los términos estrictos con que se regula, no parece que el poder conferido en el art. 21 a favor de los Alcaldes para precisar esta facultad sea susceptible de interpretación conforme a la normativa básica estatal en materia de coordinación de Policías Locales, ni ajustada a la misma, resultando por ello nula.

E) El art. 23, en su inciso segundo, establece que las Policías Locales de Andalucía, previo convenio entre los Ayuntamientos y la Junta, podrán ejercer las siguientes funciones: velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes de la Comunidad andaluza, vigilar y proteger el personal y los edificios de la misma, inspeccionar las actividades sometidas a la disciplina autonómica y usar la coacción para ejecutar forzosamente actos o disposiciones autonómicas. En la Ley Orgánica 2/1986, art. 38.1, tales funciones (textualmente iguales) aparecen conceptuadas como propias de los cuerpos de Policía que creen las Comunidades Autónomas competentes en la materia. A mayor abundamiento, el art. 37.2, en relación con el 47 de la Ley Orgánica

citada, señala que aquellas Comunidades Autónomas que puedan crear Policía autonómica y decidan no hacerlo podrán solicitar del Gobierno de la Nación, para el ejercicio de las funciones recogidas en el art. 38.1, la adscripción de unidades del Cuerpo Superior de Policía.

Es decir, la Ley Orgánica ha previsto un cauce sustitutorio para que las Comunidades Autónomas competentes que opten por no crear su Policía puedan ejercer sus facultades en materia de seguridad pública. Sin embargo, la Ley 1/1989, desconociendo tal posibilidad de la Ley Orgánica, arbitra una solución radicalmente diferente, incompatible con ella y por ello radicalmente inconstitucional. Aun más: la opción de la Ley andaluza es contraria al art. 53 de la Ley Orgánica, donde se enumeran las funciones de las Policías Locales y donde no se encuentra referencia a ninguna similar a las recogidas en el art. 23.

F) El Capítulo Segundo (arts. 24 a 29) regula todas las posibilidades o requisitos de actuación de los cuerpos andaluces de Policía Local fuera del ámbito municipal. El art. 25 contempla la posibilidad de que los Ayuntamientos realicen convenios temporales para "prestarse" funcionarios de Policía Local, posibilidad que choca con los preceptos del Título V de la Ley Orgánica 2/1986. En segundo lugar, el art. 26, al regular la dependencia de las Policías Locales que actúen fuera del ámbito municipal, incide en los vicios de inconstitucionalidad ya señalados. Los arts. 27, 28 y 29 autorizan a las mancomunidades y áreas metropolitanas a crear cuerpos de Policía Local intermunicipal. A este respecto, puede darse por reproducido lo señalado al analizar el art. 7.1 e), f) y g).

G) El art. 35, por conexión con los arts. 7.1 e), 13, 27, 28 y 29, contempla la posibilidad de que las áreas metropolitanas y mancomunidades puedan crear Escuelas de Policía. Esta potestad parte de un supuesto erróneo: que dichas instituciones pueden disponer de cuerpos de Policía Local. Desde el momento en que dicho supuesto ha quedado desvirtuado, no existen razones jurídicas fundadas para admitir que entidades carentes de competencia sustantiva en una materia (Policía Local) puedan disponer de alguna facultad accesoria en la misma, como es la de crear una academia de formación. Por conexión necesaria con los citados, el precepto deviene inconstitucional y nulo.

Concluye el Abogado del Estado con la súplica de que se dicte Sentencia en su día por la que se declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Mediante

otrosí, suplica igualmente que, habiéndose invocado expresamente el art. 161.2 C.E., se acuerde la suspensión de la vigencia de tales preceptos.

2. Por providencia de 10 de agosto de 1989, la Sección de Vacaciones del Tribunal acordó: 1º admitir a trámite el presente recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y a la Junta de Andalucía, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 2º tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y conforme dispone el art. 30 de la LOTC, produciría la suspensión de la vigencia y aplicación de los artículos impugnados desde la fecha de interposición del recurso, lo que habría de participarse a los Presidentes del Parlamento y de la Junta de Andalucía; 3º publicar la incoación del recurso y la suspensión decretada en los Boletines Oficiales del Estado y de Andalucía para general conocimiento.

3. Mediante escrito registrado el 7 de septiembre de 1989, el Parlamento de Andalucía, representado por su Presidente, don José Antonio Marín Rite, evacuó el trámite de alegaciones conferido, argumentando del modo que a continuación se resume:

A) Analizando, por razones sistemáticas, en primer lugar los motivos que fundamentan la impugnación del art. 23 de la Ley andaluza, es cierto que dicha Ley viene a atribuir las funciones "propias" del cuerpo de Policía autonómica a determinados contingentes de la Policía Local, "previo convenio con los respectivos Ayuntamientos", mediante las "modificaciones de plantilla" que fueran necesarias. Pero, desde un punto de vista material, lo que ocurre es que dichos contingentes, desde que se produce el acuerdo con los municipios, vienen a constituir la auténtica Policía andaluza, sin necesidad de crear, formalmente, una estructura orgánica radicalmente diversa. La solución ideada no puede ser más sencilla ni de mayor economía de medios. Por otra parte, la autonomía municipal queda asegurada por el hecho de que dicho proceso sólo es posible realizarlo en las condiciones de garantía que determina el propio art. 23.

De acuerdo con el art. 14 de su Estatuto de Autonomía, "compete a la Comunidad Autónoma de Andalucía la creación de un Cuerpo de Policía andaluza que, sin perjuicio de las funciones de los Cuerpos de Seguridad del Estado y dentro del marco de la correspondiente Ley Orgánica, desempeñe las que le sean propias bajo la directa

dependencia de la Junta de Andalucía". Dicho cuerpo de Policía podría constituir el instrumento para que la Comunidad Autónoma incidiera en la materia "seguridad pública" a que hace referencia el art. 149.1.29 de la C.E., distinguiendo, como hace la doctrina, entre la seguridad pública como concepto material y la organización o aparato policial del que pueden llegar a disponer las Comunidades Autónomas. Lo que ocurre es que dicha incidencia habrá de tener lugar únicamente en el marco que dispusiere la correspondiente Ley Orgánica. Así, la Ley Orgánica 2/1986 estipula que las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos prevén la creación de cuerpos de Policía podrán ejercer, a través de los mismos, una serie de funciones (art. 38.1) que son, literalmente, las enumeradas en el art. 23 de la Ley autonómica y, además, otras en colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38.2); por último, la Ley Orgánica relaciona otras funciones de prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (art. 38.3). Pues bien, a la vista de todo lo anterior, es posible decir que la Ley andaluza, siguiendo el viejo principio jurídico de que quien "puede lo más, puede lo menos", opta por una incidencia mínima en el concepto "seguridad pública", atribuyendo a determinados contingentes de la Policía Local únicamente las funciones a que se refiere el art. 23, que, en cualquier caso, podrían ampararse en un entendimiento amplio de la necesaria "organización de las instituciones de autogobierno". Por otra parte, atendiendo a consideraciones de racionalidad y de economía de medios, evita la creación de un nuevo aparato de Policía autonómico, acudiendo a la estructura proporcionada por los cuerpos de Policía Local. En el bien entendido, sin embargo, que, desde que se produce el acuerdo con los municipios, los mencionados contingentes van a constituir, de hecho, el auténtico cuerpo de Policía andaluza. Se trata de una solución imaginativa que choca con la concepción esquemática y formal del recurrente.

B) Examinando la impugnación de los arts. 7.1 e), f) y g), 13, 24 (sic), 25, 26, 27, 28 y 29 de forma conjunta, sus previsiones no hacen sino responder a la estricta naturaleza de mancomunidades y áreas metropolitanas, de conformidad con los arts. 43 y 44 de la Ley de Bases de Régimen Local. El hecho de gozar de la condición de entidades locales con personalidad jurídica diferenciada no hace perder a las mismas su naturaleza estrictamente municipal (nacen de la reunión voluntaria de municipios), teniendo como objetivo la realización de obras y servicios que sería imposible cumplimentar aisladamente. El recurrente parece no comprender el carácter estrictamente asociativo de dichas entidades. Por otra parte, es preciso recordar que

en nuestro Derecho histórico no ha sido extraña la previsión de las mancomunidades de municipios precisamente para cumplimentar el servicio de Policía.

Por otra parte, se impugna, igualmente, la previsión de una actuación "supramunicipal" de la Policía Local, toda vez que resultaría contraria a lo dispuesto en el art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986. Paradójicamente, el art. 24 de la Ley andaluza viene a transcribir el precepto citado, esto es, se trata de una mera reproducción de la Ley Orgánica. La alegación de inconstitucionalidad resulta, en principio, absurda. Sin embargo, el recurrente parece considerar que las situaciones de emergencia no pueden ser otras que las recogidas en las normas reguladoras de este tipo de situaciones excepcionales y que, por tanto, la única autoridad competente para entrar a regular o meramente coordinar estos supuestos sería la estatal. Ahora bien, no hay que olvidar que, en su misión de proteger a las personas y bienes de los ciudadanos, los cuerpos de Policía Local, según la propia Ley Orgánica 2/1986, en su art. 53, aparecen como colaboradores de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, participando en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el art. 29.2 de esa Ley y, en general, efectuando "cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos". De ahí que, en el ejercicio de las mismas, es evidente que, excepcionalmente, pueden surgir situaciones de emergencia completamente distintas de las previstas por los estados de alarma, excepción y sitio. Por lo que aparece plenamente justificada la previsión del art. 7.1 f) de la Ley autonómica cuando indica que corresponde a la Consejería de Gobernación "coordinar la actuación de la Policía Local que se realiza fuera de su ámbito de competencia territorial". Entendiendo el término "coordinación" en el sentido constitucional de fijación de criterios de homogeneización técnica para dichas actuaciones, lo que no excluye, como es lógico, el carácter excepcional así como la sumisión de los contingentes afectados a la autoridad "que fuere competente".

Supuesto completamente distinto es el previsto en el art. 25. En rigor, este precepto no hace referencia a una actuación supramunicipal de la Policía Local, pues se limita a consagrar la posibilidad de que los Ayuntamientos refuercen sus dotaciones en caso de insuficiencia temporal, lo que es propio de la autonomía municipal.

C) En cuanto al art. 12, su impugnación puede combatirse aclarando, previamente, que desde un punto de vista estrictamente interpretativo, y frente a la opinión del recurrente, el legislador andaluz no se está refiriendo aquí a un Decreto del Consejo de Gobierno. Por su colocación en el precepto, está claro que se está aludiendo a la

potestad reglamentaria de los municipios consagrada en el art. 4 de la Ley de Bases de Régimen Local. A lo que hay que añadir que, si bien es cierta la competencia exclusiva estatal a que hace referencia el recurrente, no puede obviarse en esta materia la previsión que realiza el art. 21 h) de la Ley de Bases de Régimen Local cuando indica: "El Alcalde es el Presidente de la Corporación y ostenta en todo caso las siguientes atribuciones: Ejercer la jefatura de la Policía Municipal, así como el nombramiento y sanción de los funcionarios que usen armas". Es esta superior jefatura de la Policía Municipal lo que legitima al Alcalde para intervenir en determinados aspectos de disciplina, homogeneización y de seguridad sobre las armas que no contradice aquella competencia exclusiva de contrario alegada.

D) Por lo que atañe a la impugnación del art. 21, lo que dice el núm. 1 del precepto es que los casos de dispensa solamente serán los previstos en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Si bien se añade que "serán objeto de concreción temporal y personal por los respectivos Alcaldes", ello no quiere decir que sean éstos los que concedan dicha dispensa. Las autoridades del municipio se limitan a encauzar y concretar los supuestos de dispensa para que sean autorizados por la autoridad competente.

E) El art. 35 se impugna al contemplar la posibilidad de que las áreas metropolitanas y mancomunidades puedan crear Escuelas de Policía. Dado que los razonamientos del recurrente derivan de la objeción realizada a la posibilidad de que dichas entidades locales pudieran crear cuerpos de Policía propios, procede limitarse a reproducir los razonamientos anteriores.

El Presidente del Parlamento de Andalucía finaliza su alegato con la súplica de que se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno.

4. Por escrito registrado el 8 de septiembre de 1989, el Presidente del Senado interesó que se tuviera por personada a dicha Cámara en el presente procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

El Presidente del Congreso, mediante escrito registrado el 13 de septiembre de 1989, comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones de la Cámara que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación.

5. La Junta de Andalucía, representada por el Letrado de la misma don Nicolás González- Deleito Domínguez, evacuó el trámite de alegaciones otorgado mediante escrito presentado el 18 de septiembre de 1989, en el que se contienen los argumentos que seguidamente se consignan:

A) A la Comunidad Autónoma de Andalucía le compete, de acuerdo con el art. 14.2 de su Estatuto de Autonomía, "la coordinación de las Policías Locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales". Esta competencia de coordinación no debe ejercerse en el marco de una Ley Orgánica, puesto que los Estatutos aprobados conforme al art. 151 C.E., como es el de Andalucía, pueden asumir no sólo competencia sobre las materias señaladas en el art. 148 C.E., sino todas aquellas materias no atribuidas expresamente al Estado (art. 149.3). Y el Estado, efectivamente, tiene competencia en materia de seguridad pública, permitiéndose, sin embargo, la creación de Policías por las Comunidades Autónomas, lo que sí habrá de hacerse en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica. Pero el art. 149.1 C.E. no asigna competencia al Estado en materia de coordinación de Policías Locales, lo que sí supondría un límite a la asunción competencial autonómica; por el contrario, tan sólo reserva al Estado las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, por lo que, con respeto a sus bases en lo tocante al régimen local y a la regulación de la función de seguridad pública dictada por el Estado, los Estatutos pueden asumir de forma plena tal competencia de coordinación. A ello no puede ser óbice lo que establece el art. 148.1.22 C.E. respecto a ese marco establecido por la Ley Orgánica, pues este artículo no tiene otra virtualidad que la de habilitar un ámbito de autonomía a las Comunidades constituidas al amparo del art. 143 C.E., pero nunca puede suponer un límite a la asunción de competencias de las Comunidades de autonomía plena. Así, los preceptos de la Ley Orgánica 2/1986 relativos a la coordinación de las Policías Locales son derecho inmediatamente vinculante como marco de tal coordinación para las Comunidades de autonomía no plena, pero siempre derecho supletorio para las Comunidades constituidas al amparo del art. 151. C.E., sin que de la adecuación con ellos pueda derivarse la constitucionalidad o inconstitucionalidad de una Ley autonómica.

B) En lo que respecta al art. 7.1 f), este precepto no tiene más alcance que la atribución competencial a un órgano, la Consejería de Gobernación, del ejercicio de unas competencias de coordinación, que con carácter general atribuye el Estatuto a la Junta de Andalucía, con respecto a aquellas actuaciones que realice una Policía fuera de su

ámbito territorial en aquellos casos en que legalmente proceda. Pero esta norma ni hace una regulación de los supuestos y autorizaciones necesarios para que se pueda producir esta actuación ni innova en forma alguna su régimen jurídico. En realidad, este precepto sólo puede concebirse en relación con el art. 24 de la misma Ley, que no ha sido impugnado, que es el que establece (en evidente sintonía con el art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986) la regulación de los supuestos en que procede por producirse situaciones de emergencia. Lo que ocurre es que, obviamente, la facultad de coordinación en aquello que institucionalmente sea propio habrá de ejercerse igualmente en estos casos. Pues bien, esta facultad de coordinación exige que, en determinados casos, sea la Junta de Andalucía la que autorice la actuación de una Policía en otro municipio. Es cierto que pueden existir situaciones en que esta medida venga impuesta por la existencia de estados de alarma, excepción o sitio o cualquier otra situación de emergencia relacionada con la seguridad pública de las personas, pero caben otras emergencias no relacionadas con estas situaciones (por ejemplo, una epizootia animal, etc.) en las que el Estado carece de competencia y esta autorización supone ejercer un poder de coordinación sobre los entes que colaboran entre sí, puesto que son medidas que activan la existencia de un sistema integrado de Policía Local en Andalucía, lo que es el objeto propio de esta coordinación. En definitiva, deberá estarse a la titularidad de la competencia para cuya actuación se exige esta medida. Así, deberá ser el Estado el competente para autorizarlo cuando la medida se adopte en relación con competencias que le sean propias y la Junta de Andalucía cuando se actúe para defender bienes jurídicos sobre los cuales sea ella competente.

C) El art. 25 de la Ley autonómica se limita a regular una forma de colaboración entre los municipios consistente en la aportación de medios personales por necesidades temporales que hagan insuficiente la plantilla propia, no pudiendo existir ninguna contradicción entre este precepto y la Ley Orgánica 2/1986 porque esta Ley no regula estos supuestos, sino tan sólo la actuación de una Policía como tal organización en otro territorio (art. 51.3). Se ha de distinguir lo que es actuación de un cuerpo como complejo orgánico en otro territorio de la actuación de unos policías en colaboración con otro municipio. En este caso existe una mera aportación de medios personales, en aquél una cesión funcional del órgano. Su legitimidad constitucional se fundamenta en el principio de colaboración y su desarrollo en la legislación básica de régimen local.

Basta añadir que este precepto responde a perentorias necesidades nacidas de hábitos sociológicos implantados en Andalucía donde, por ejemplo, en el municipio de

Almonte, de apenas más de 10.000 habitantes, se produce anualmente una aglomeración humana evaluable en 1.000.000 de personas con ocasión de la Romería de El Rocío. Surgen unas necesidades de ordenación del tráfico, control de ventas ambulantes, y muchas otras de policía administrativa que, obviamente, no puede satisfacer la Policía Local de ese municipio. Existe, pues, un problema que exige una solución razonable y ponderada, sin que tenga nada que ver con los estados de alarma o excepción u otros de emergencia, ni relación con títulos competenciales estatales ni más alcance que el meramente doméstico de las corporaciones afectadas. En muchos otros municipios existen otras situaciones similares. Y no cabe duda de que la legislación adecuada para regular esta materia es la autonómica, tanto por ser un desarrollo de las bases del régimen local como por suponer una manifestación de la integración de las Policías Locales en un sistema único, con lo que la regulación de esta colaboración intermunicipal es una manifestación del poder de coordinación sobre éstas que en Andalucía corresponde ampliamente a la Comunidad Autónoma.

D) La legislación básica en materia de régimen local permite que los municipios se mancomunen para la prestación de sus servicios (art. 44.1 L.B.R.L.) así como la creación de áreas metropolitanas para la provisión de servicios municipales (art. 43.3 L.B.R.L.), sin que exista ninguna limitación en estas bases acerca de cuáles pueden ser los servicios mencionados, por lo que puede prestarse en común cualquier servicio de la competencia municipal. No cabe duda de que en el concepto amplio de servicio, como su giro o tráfico propio, que estos preceptos utilizan, pueden incluirse tanto la seguridad en lugares públicos (art. 25.2 a] L.B.R.L.) como la policía de tráfico (art. 25.2 b] L.B.R.L.), como las demás potestades de policía administrativa que como Administración Pública le corresponden. La previsión contenida en la Ley andaluza resulta, por consiguiente, perfectamente congruente con las bases estatales dictadas en la materia.

Tampoco existe objeción alguna a esta forma de gestión en la Ley Orgánica 2/1986, puesto que esta Ley efectivamente asigna las competencias relativas a las Policías Locales a los municipios y establece como propia de estas entidades su constitución y gestión, pero no existe ningún precepto que impida la entrada de las normas generales y básicas de régimen local sobre prestación mancomunada de servicios de la competencia municipal. Es más, en la misma Ley Orgánica está ínsita esta posibilidad, pues si bien existen en ella unas normas que refieren la Policía Local a los municipios, otros preceptos vinculan la Policía Local con las corporaciones locales en sentido

amplio (arts. 1.3, 2 c] y la propia rúbrica del Título V: "De las Policías Locales") o incluso a la Administración correspondiente (art. 52.1). Se puede inferir de ello que la Ley Orgánica no ha dejado cerrada la puerta a la existencia de Policías Locales que dependan de otras entidades locales distintas del municipio. Y no cabe duda de que la única forma de compaginar la competencia propia de los municipios con la dependencia de otros entes locales son las fórmulas asociativas previstas en la Ley andaluza. Por lo demás, el desarrollo que se hace de estas Policías en los arts. 27 a 29 de la Ley 1/1989, partiendo de la legitimidad constitucional de su existencia, no parece que plantee problema alguno; tan sólo exige que los municipios mancomunados sean contiguos; se traslada a este supuesto el principio extraíble del art. 51.3 de la Ley Orgánica en cuanto a la coincidencia del ámbito de actuación de éstos con el territorio del ente del que dependen; se encomiendan las funciones del Alcalde sobre la Policía Local al Presidente de la corporación respectiva y se prohíbe que puedan existir sobre un mismo territorio, a la vez, una Policía Local dependiente del municipio y otra dependiente de uno de estos entes. Con ello se pretende una más racional utilización de los medios humanos y financieros existentes en aras de un mejor servicio a los ciudadanos, permitiendo que territorios que, por el reducido término de sus municipios, no puedan contar con Policías de ámbito municipal, puedan gozar de este servicio a través de mancomunar el servicio. Igualmente se evitan las disfuncionalidades que puedan producirse en las áreas metropolitanas. Con todo ello se logra una más racional organización del Estado sin afectar a los elementos funcionales y estructurales de estos cuerpos que, aun dependientes de estos entes, deberán tener la estructura y estatuto diseñados por la Ley Orgánica 2/1986.

Nos encontramos, pues, con unas disposiciones legales que la Junta de Andalucía ha dictado en el ejercicio de su competencia en materia de régimen local y sin que supongan ninguna contradicción con la legislación estatal de desarrollo del art. 149.1.29 C.E., por lo cual debe predicarse la constitucionalidad del art. 7.1 e) de la Ley 1/1989, de la mención final del art. 13, de los arts. 27, 28 y 29 y de la referencia que se hace en el art. 35 a las Escuelas de Policía dependientes de mancomunidades y áreas metropolitanas, referencia esta que debe entenderse que es el único objeto de la impugnación respecto a este artículo, ya que no se hace ninguna referencia a la inconstitucionalidad de Escuelas de Policía creadas por los municipios en el cuerpo de la demanda.

E) En cuanto a los párrafos 2 y 3 del art. 12, el primero de ellos establece una habilitación al Alcalde para autorizar la realización de servicios sin armas que no constituye una intromisión en la competencia estatal en materia de armas y explosivos. Esto se produciría si la Ley autonómica pretendiese autorizar el empleo de armamento por estos Policías, pero ello no es así, ya que es la Ley Orgánica 2/1986 la que autoriza con carácter general a estos cuerpos la utilización de armamento al definirlos como institutos armados (art. 52.1). La Ley autonómica no hace, pues, 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 es precisamente excluyendo la entrada de este título competencial. Por lo demás, esta determinación legal encuentra su cobertura en el título competencial de régimen local, pues supone regular el ejercicio de facultades de dirección por los órganos superiores de la actuación de órganos inferiores en el seno de una Administración Pública, así como una determinación negativa del ámbito de la coordinación al reconocer expresamente la diversidad de criterios respecto a estas materias de unos municipios a otros. En cualquier caso, deberá ponerse esta autorización en relación con el tipo de función que vayan a realizar los Policías, pues ha de entenderse que la competencia del Alcalde ha de venir circunscrita a aquellos casos en que los Policías actúen bajo su dependencia al realizar funciones de Policía administrativa, ya que para la realización de funciones de Policía de seguridad pública en colaboración con las Fuerzas de Seguridad del Estado, al existir una dependencia funcional de las autoridades estatales, habrán de ser éstas las que al dirigir su actuación realicen esta determinación.

En cuanto al párrafo 3º, ha de entenderse que la homologación a que se refiere debe hacerse circunscribiéndose a los límites establecidos por la legislación estatal en materia de armas. Nos encontramos aquí con un único objeto, el armamento de estos Policías, sobre el que recaen dos títulos diversos, el de armas y explosivos y el de coordinación. El primero busca el control y la proporcionalidad en la tenencia de armas, con lo cual está el Estado habilitado para determinar el tipo de armamento que han de utilizar estos Policías y otros controles sobre él. Pero, concurriendo sobre esta materia, también ha de traerse a colación la competencia autonómica de las Policías Locales, que puede exigir una homogeneización del armamento con otras finalidades, como puede ser la económica de procurar, al homologar una determinada marca de entre las permitidas, un ahorro general para los municipios al adquirir estos instrumentos. También es una finalidad legítima que puede perseguir la regulación autonómica una mayor perfección en la formación profesional de los Policías, etc.

F) Por lo que atañe al párrafo 2º del art. 21, se ha de tener en cuenta que la actuación de un Policía sin uniforme exige para su completa concreción una doble precisión: de una parte, la determinación de los supuestos en que se autoriza tal actuación con especificación más o menos pormenorizada de las circunstancias de cualquier índole que han de concurrir; de otra, la determinación personal del Agente autorizado, señalando los límites temporales de su autorización. Pues bien, la primera de estas determinaciones corresponde a la Administración del Estado conforme a la Ley Orgánica 2/1986, pero la segunda ni está contemplada en esta Ley, ni sería admisible su atribución a esta Administración, por cuanto que no es sino una manifestación de las potestades de jefatura y dirección que corresponden a las autoridades municipales sobre su propio personal, no teniendo sino una mera relevancia orgánica de índole interna.

G) Respecto de la impugnación del párrafo 2º del art. 23, se ha de señalar que la Junta de Andalucía está estatutariamente habilitada para dotarse de medios adecuados para velar por el cumplimiento de sus disposiciones y órdenes, vigilancia y protección de personas y edificios, inspección de actividades por ella disciplinadas y uso de la coacción en la ejecución forzosa, conforme al art. 14.1 del Estatuto de Autonomía y en el marco de lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986. Ahora bien, este marco lo que no puede es anular la competencia de autoorganización de sus instituciones de autogobierno ni interpretarse de forma que restrinja injustificadamente el principio de colaboración entre entes públicos. Por el contrario, de ese marco de la Ley Orgánica 2/1986 puede extraerse sin mayor dificultad el principio de que las Comunidades Autónomas con competencias en materia de Policía autonómica pueden realizar determinadas funciones de esta índole bien con sus propios medios personales, bien contando con el auxilio de otro ente dotado de Policía propia mediante un convenio de colaboración.

El art. 47 de la Ley Orgánica 2/1986 no contiene prohibición alguna que haya contravenido la Ley 1/1989, sino tan sólo una habilitación legal al Gobierno para suscribir tales convenios. La Ley 1/1989 no hace, pues, sino desarrollar el deber constitucional de colaboración con un ente local de acuerdo con la regulación de la Ley de Bases de Régimen Local, y no constituye sino una forma de autoorganizar un servicio propio contando con el auxilio voluntario de otro ente que goza de los medios de los que la Junta carece, habilitando a estos efectos tanto a la Administración

autonómica como a la local en virtud de sus competencias de autoorganización y régimen local.

H) El art. 26 sólo se impugna en realidad en relación con los artículos anteriores, por lo que su constitucionalidad o inconstitucionalidad dependerá del juicio que se emita respecto a estos otros preceptos, ya que, en sí mismo, este artículo tan sólo establece un principio de dependencia de la autoridad municipal competente por razón del territorio, lo que no plantea problema alguno. Por ello, procede remitirse a lo expuesto con anterioridad respecto a esos preceptos por conexión con los cuales se pide la nulidad de éste.

La representación de la Junta de Andalucía concluye su escrito de alegaciones con la súplica de que se dicte Sentencia por la que, desestimando la demanda en su integridad, se declare la constitucionalidad de los preceptos impugnados.

6. Por providencia de 11 de diciembre de 1989, la Sección Cuarta del Tribunal acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 C.E. desde que se produjera la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso, se oyese a las partes personadas en el mismo para que en el plazo de cinco días expusieran lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado el trámite conferido por el Abogado del Estado y la representación de la Junta de Andalucía, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 16 de enero de 1990, acordó mantener la suspensión de la vigencia de los artículos recurridos acordada en su día.

7. El Letrado de la Junta de Andalucía, mediante escrito presentado el 10 de diciembre de 1992, suplicó el levantamiento de la suspensión de los arts. 7.1 c) [sic], f) y g); 13, inciso segundo; 23.2, 25, 26, 27, 28 y 35 de la Ley objeto del presente recurso. Por providencia del 14 de diciembre siguiente, la Sección Cuarta del Tribunal acordó incorporar a las actuaciones el referido escrito y dar traslado del mismo al Abogado del Estado y a la representación procesal del Parlamento de Andalucía para que, en el plazo común de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca del levantamiento de la suspensión de los preceptos impugnados solicitada en dicho escrito. Evacuado el trámite conferido, el Pleno, mediante Auto de 19 de enero de 1993, resolvió denegar la solicitud formulada.

8. Por providencia de 2 de marzo de 1993, se fijó para deliberación y fallo de esta Sentencia el día 4 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos**

1. El Abogado del Estado impugna mediante el presente recurso diversos preceptos de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales por entender que se oponen a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (L.O.F.C.S.). Antes, sin embargo, de examinar los artículos recurridos a la luz de la mencionada disposición estatal, es preciso determinar con claridad la función que, respecto de la materia objeto de regulación por tales artículos, desempeña dicha disposición en el sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas. Así debe procederse, no sólo por razones de orden lógico, sino también por las consideraciones que en su escrito de alegaciones efectúa el Letrado de la Junta de Andalucía acerca de la no vinculación a la referida Ley Orgánica por parte del legislador autonómico en el ejercicio de su competencia estatutaria de coordinación de Policías Locales.

2. En su argumentación, el representante procesal de la Junta de Andalucía parte de la constatación de que, a diferencia de lo que sucede en los Estatutos de autonomía de las Comunidades que han accedido al autogobierno por la vía del art. 143 C.E. –a las que el art. 148.1.22 C.E. permite que se reserven competencias de coordinación de las Policías Locales "en los términos que establezca una ley orgánica"–, el Estatuto de Autonomía para Andalucía, al reservarse "la coordinación de las Policías Locales andaluzas, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales" (art. 14.2 E.A.A.), no hace ninguna mención de la ley delimitadora estatal –como, por contra, sucede en el apartado anterior del mismo artículo, atinente a la competencia de creación de un Cuerpo de Policía Andaluza–. Para el representante de la Comunidad autónoma, en la materia de coordinación de Policías Locales, la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 148.1.22 sólo tiene aplicación inmediata y sirve de parámetro de validez respecto de las Comunidades autónomas que han accedido a la autonomía por la vía del art. 143 C.E. En las que, como Andalucía, lo han hecho por la vía del art. 151, la referida Ley Orgánica es de aplicación meramente supletoria ya que respecto de estas Comunidades el sistema competencial viene determinado por el art. 149 C.E. y los respectivos Estatutos, no por lo establecido en el art. 148 que sólo juega como límite de las Comunidades que accedieron a la autonomía por la llamada vía lenta.

Para resolver el presente recurso no es necesario abordar la cuestión de las relaciones existentes entre los arts. 148 y 149 C.E. en el seno del sistema constitucional de distribución de competencias. Basta señalar que en el ámbito de las Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad autónoma las actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública". En ejercicio de su competencia el Estado ha dictado la L.O.F.C.S. 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, actúan como parámetro de su validez.

Concretamente, respecto de este recurso, dos son las opciones fundamentales de las que ha partido el legislador orgánico al configurar el régimen jurídico de las Policías Locales que condicionan el ejercicio de las competencias autonómicas relativas a su coordinación. En primer lugar, la decisión de limitar los Cuerpos de Policía Local a los propios de los Municipios (art. 51), de modo y manera que las competencias autonómicas de coordinación han de entenderse referidas sólo a la Policía Municipal. Esto supone, entre otras cosas, que las competencias autonómicas de coordinación deben limitarse a establecer principios y mecanismos coordinadores entre estas Policías. Lo que no pueden hacer es crear Policías Locales supramunicipales (STC [25/1993](#), entre otras).

La segunda opción del legislador estatal que condiciona el ejercicio de las competencias autonómicas es la de vetar la actuación de las Policías Municipales fuera del territorio de su respectivo Municipio, salvo en supuestos de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes.

Para completar el ámbito de actuación de la Comunidad autónoma, debe advertirse que el art. 149.1.26 de la Constitución atribuye al Estado la competencia exclusiva sobre "régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos". La competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales, así como la que posee en materia de Régimen local, deberán estar, pues, a lo que establezca el Estado en materia de armas y explosivos.

3. Sentado lo anterior, procede a continuación contrastar los preceptos impugnados con las disposiciones de la L.O.F.C.S. aplicables al caso. A tal efecto, los referidos

preceptos deben agruparse sistemáticamente, al objeto de permitir su examen conjunto en cuanto sea posible.

Un primer bloque de los artículos recurridos de la Ley autonómica se refiere a la creación de Cuerpos supramunicipales de Policía Local. Así, el art. 7.1 e) faculta a la Consejería de Gobernación de la Junta de Andalucía para "autorizar la constitución de Cuerpos de Policías Locales dependientes de áreas metropolitanas y mancomunidades de municipios". El art. 13, después de disponer que la Policía Local se integrará en un Cuerpo único, establece que "de igual forma si las Mancomunidades o Areas Metropolitanas decidieran crear Cuerpo de Policía Local se integrará en un sólo Cuerpo por Mancomunidad o Area Metropolitana". La Ley determina asimismo que "los municipios podrán mancomunarse para prestar el servicio de Policía, siempre que sus términos municipales sean contiguos", y que, "igualmente, las Areas Metropolitanas podrán prestar dicho servicio" (art. 27); que "el ámbito de actuación será el del territorio de la Mancomunidad o Area Metropolitana, y las competencias atribuidas al Alcalde sobre Cuerpos de Policía Local las ejercerá el Presidente de la Mancomunidad o Area Metropolitana" (art. 28); que en estos casos "los municipios encuadrados en el Area Metropolitana o en la Mancomunidad no podrán tener otros Cuerpos de Policía distintos" (art. 29); y, en fin, que "los Municipios, Areas Metropolitanas y Mancomunidades podrán tener Escuelas de Policía para la realización de cursos de ingreso, formación y promoción interna de sus propias plantillas, fijando la Comisión Andaluza para la coordinación de la Policía Local los programas mínimos que han de impartir" (art. 35).

Frente a la clara voluntad del autor de la Ley estatal de vetar la creación de Policías Locales supramunicipales no cabe oponer las competencias autonómicas atinentes a la creación de entes locales supramunicipales, (arts. 13.3 E.A.A. y 42 a 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local). Tales competencias tienen un fundamento constitucional distinto –como al propósito viene a corroborar 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, según el cual "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"–, no resultando posible, por tanto, deducir de ellas una facultad autonómica al margen o contra la citada Ley Orgánica.

Por consiguiente, habiendo excluido la L.O.F.C.S. la posibilidad de creación de Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal, las funciones de coordinación de la Comunidad autónoma deben ejercerse a partir de este dato previo, por lo que los preceptos mencionados de la Ley andaluza 1/1989, en cuanto regulan la institución de dichos Cuerpos por las mancomunidades o áreas metropolitanas o la mancomunización del servicio policial, suponen una vulneración del orden competencial y, en consecuencia, procede la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de los mismos.

4. De los artículos recurridos un segundo grupo concierne al del marco territorial de la acción policial. Concretamente, el art. 7.1 f) y g) confiere a la Consejería de Gobernación de la Junta la facultad de "coordinar las actuaciones de la Policía Local que se realicen fuera de su ámbito de competencia territorial" y de "acordar el establecimiento de servicios intermunicipales de carácter eventual, según lo previsto en la presente Ley" . Por su parte, el art. 25 dispone que "cuando por insuficiencia temporal de los servicios sea necesario reforzar la dotación de una plantilla, los Ayuntamientos odrán convenir entre ellos el que los Policías Locales de otros municipios puedan actuar en sus términos municipales, por tiempo determinado", debiéndose comunicar estos convenios a la Consejería de Gobernación con antelación a la puesta en marcha de los mismos (art. 25). Por último, el art. 26 establece que "los servicios que se realicen fuera del propio término municipal se harán bajo la superior jefatura del Alcalde del municipio donde actúen, designando la Consejería de Gobernación al mando operativo en función de la naturaleza y peculiaridades del servicio".

Para el Abogado del Estado el art. 25 de la Ley autonómica transgrede la limitación impuesta por el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., que únicamente permite actuaciones extrateritoriales de los Cuerpos de Policía Municipal en "situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes", restringiendo su actuación ordinaria al "ámbito territorial del municipio respectivo". La premisa de la que parte el representante procesal del Estado es correcta, pero no puede compartirse la conclusión a la que llega. Para enjuiciar el precepto recurrido debe advertirse que, como ha señalado este Tribunal respecto de los dos preceptos análogos contenidos en las Leyes de Coordinación de Policías Locales de Galicia y Cataluña, 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.

Planteada así la cuestión, y atendiendo al tenor literal del art. 25, cabe afirmar que en él ni se permite la creación de un Cuerpo de Policía supramunicipal, ni se prevé la prestación mancomunada de servicios de policías, ni se contempla ningún supuesto de actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Municipal. La previsión genérica de que los Municipios podrán establecer convenios para que los Policías Locales en determinadas circunstancias puedan actuar en otros territorios municipales, cabe entenderla con toda naturalidad como referida a la aludida posibilidad de adscripción temporal a un Cuerpo de Policía Municipal de agentes pertenecientes a cuerpos de Policía Municipal de otros Municipios, a través de los diversos mecanismos de transferencia temporal previstos por las leyes de la función pública. No puede afirmarse, pues, que los convenios de colaboración intermunicipal previstos en el art. 25 de la Ley andaluza conculquen ninguna de las limitaciones establecidas en la L.O.F.C.S.

A esta misma conclusión cabe llegar respecto del art. 7.1 f). La actuación extraterritorial a la que alude únicamente puede entenderse referida a los supuestos previstos por el art. 51 de la L.O.F.C.S., en tanto que la facultad de coordinación atribuida en estos casos a la Consejería de Gobernación pueden encuadrarse en la competencia de coordinación atribuida a la Comunidad Autónoma.

En cuanto al art. 26, que pone los servicios que se realicen fuera del propio término municipal bajo la jefatura del Alcalde del municipio donde actúen, este Tribunal ya se ha pronunciado respecto de un precepto análogo de la Ley de Policías Locales de la Comunidad de Madrid estableciendo que "el Alcalde tiene como atribuciones ejercer la jefatura de la Policía Municipal" [art. 21.1h) de la Ley de Bases de Régimen Local] y "adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo de los mismos", las medidas necesarias; y aunque las normas de régimen local no sustituyan el bloque de la constitucionalidad en materia de seguridad... sí atribuyen al Alcalde unas facultades que son de general aplicación ..."la dirección de quien ostenta la autoridad en el lugar donde se producen (las circunstancias extraordinarias) constituye simplemente una norma de actuación

práctica en relación con dichas situaciones, a la cual no se opone la Ley estatal delimitadora de competencias" (STC 52/1993)

La situación es distinta respecto del art. 7.1g), ya que, además de que parece responder a un supuesto de actuación supramunicipal distinto del establecido con carácter taxativo en la L.O.F.C.S. (la previsión de servicios intermunicipales de carácter eventual, responde más a situaciones de necesidad derivadas de la insuficiencia de servicios, que a situaciones de emergencia), a diferencia de lo previsto en el art. 25, la solución arbitrada no consiste en la mera adscripción de agentes individualmente considerados, sino en el "establecimiento de servicios intermunicipales de carácter eventual". Esta expresión "servicios intermunicipales" refleja una consideración orgánica de la actuación extraterritorial de la Policía Local incompatible con las limitaciones establecidas por la Ley estatal.

5. El Abogado del Estado impugna el art. 23 de la Ley andaluza que permite a las Policías Locales ejercer las competencias que la L.O.F.C.S. atribuye a la Policía Autónoma, previo convenio de los respectivos Ayuntamientos con la Junta. Para el representante procesal del Estado este precepto conculca la referida Ley Orgánica no sólo porque atribuye a las Policías Locales unas funciones no previstas, sino también y muy especialmente, porque se aparta del procedimiento establecido en esta Ley para las Comunidades que, teniendo competencia para crear su propia Policía Autónoma, deciden no constituirla. En estos casos, entre los que se halla el de la Comunidad Autónoma de Andalucía, el art. 37.2 de la L.O.F.C.S. establece que estas CC.AA. "podrán ejercer las funciones ... de conformidad con los artículos 39 y 47 de esta Ley; esto es: a) coordinando la actuación de las Policías Locales a través de los mecanismos establecidos en este precepto; y b) mediante la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía previo acuerdo de colaboración con el Estado.

Es cierto que el art. 23 establece una fórmula alternativa no prevista explícitamente en la Ley estatal. Sin embargo, debe tenerse presente que la L.O.F.C.S. no impone a las Comunidades Autónomas que no hubieran ejercido su competencia de creación de una 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 arts. 38.2 y 47 de la L.O.F.C.S. 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 sustitutivos. La previsión en la L.O.F.C.S. 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. En suma, el art. 23 de la Ley andaluza no resulta contrario a la L.O.F.C.S. cuando prevé la eventualidad de que las Policías Locales operen funcionalmente como Policía Autonómica, aunque debe señalarse que dichas Policías, en todo caso, han de circunscribir su actuación al marco territorial del municipio respectivo, según preceptúa el art. 51.3 de la L.O.F.C.S.

6. El art. 12, párrafos segundo y tercero, de la Ley andaluza 1/1989 establece que "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."

En cuanto al párrafo segundo, no se advierte ninguna vulneración del art. 149.1.26 C.E., que atribuye al Estado competencia exclusiva sobre "régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos". En efecto, la prestación del servicio con arma halla su cobertura en la misma L.O.F.C.S., que define a los Cuerpos de Policía Local como "Institutos armados" (art. 52.1), y, antes aun, 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. Es más, la atribución al Alcalde de la facultad de determinar qué servicios específicos se prestarán con arma y cuáles no, además de acomodarse, por lo que atañe a la primera alternativa, a dichas normas del Estado, responde a lo dispuesto en el art. 21.1 h) de la Ley 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". En otros términos: dado que tales Cuerpos se encuentran autorizados para realizar con armas el servicio policial, la Ley autonómica no invade la competencia estatal, limitándose a asignar al Alcalde una facultad de decisión típicamente jerárquica, acorde con el mando de aquellos Cuerpos que la L.B.R.L. –y la propia Ley andaluza, en el párrafo primero del mismo artículo– le encomienda.

Por lo que se refiere al párrafo tercero de este art. 12, es de señalar que la legislación estatal sobre tenencia y uso de armas por parte de los miembros de los Cuerpos de

Policía Local configura un margen de decisión de las autoridades de los municipios en el que resulta lícito que las Comunidades Autónomas incidan, al amparo de su competencia de coordinación de las Policías Locales, en el ejercicio de la función de establecer o propiciar la homogeneización de los distintos Cuerpos policiales en materia de medios técnicos. Así, por ejemplo, si el art. 2º del R.D. 740/1983 dispone que "los miembros de la Policía... de las Entidades Locales sólo podrán usar el arma corta reglamentaria que les sea facilitada por las autoridades de que dependan, pudiendo poseer, excepcionalmente, otra arma de la segunda categoría en los casos especiales que se determinen por dichas autoridades", es perfectamente admisible que, la Junta de Andalucía precise, dentro de los tipos de armas que el Estado permita llevar a los Cuerpos de Policía Local, los modelos o marcas de armas a emplear y establezca los criterios en que se haya de inspirar aquella determinación.

El término "homologará", que utiliza el precepto enjuiciado, no tiene por qué entenderse en sentido técnico estricto como sinónimo de determinación del tipo de armas que pueden llevar los Policías municipales de Andalucía –competencia que, como queda dicho, corresponde al Estado ex art. 149.1.26–, sino como facultad para concretar lo dispuesto por el Estado (modelos, marcas...) con la finalidad de homogeneizar y coordinar esas Policías en lo relativo a su armamento.

Similar incidencia le cabe a la acción coordinadora de la Junta en punto a medidas de seguridad (arts. 6 y 7 R.D. 768/1981), y mayor aun en lo relativo a las prácticas de tiro que cita el precepto impugnado, acerca de las que nada se dice en la normativa del Estado. Por último, no es por completo inimaginable que en lo concerniente a las revistas periódicas quepa alguna medida de coordinación, a pesar de la detallada regulación contenida en el art. 5 del R.D. 740/1983.

7. Hemos de examinar, finalmente, el art. 21 de la Ley autonómica, que, después de establecer que "todos los miembros de los Cuerpos de la Policía Local vestirán el uniforme reglamentario cuando estén de servicio, salvo en los casos de dispensa previstos en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuyo supuesto deberán identificarse con el documento de acreditación profesional", añade, en su párrafo segundo, aquí impugnado, que "los casos de dispensa serán objeto de concreción por los respectivos Alcaldes".

La L.O.F.C.S., sin embargo, dispone en su art. 52.3, en relación con el art. 41.3 de la misma Ley Orgánica, que, en el ejercicio de sus funciones, los miembros de los

Cuerpos de Policía Local "deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales" que autorice el "Gobernador civil respectivo". Es a esta autoridad, por tanto, y no al Alcalde, a quien le corresponde otorgar, excepcionalmente –y de modo singular, pues–, las dispensas de uniformidad, sin que quepa distinguir aquí, según parece sugerir la representación de la Junta de Andalucía, entre facultades normativas (las del Gobernador) y meramente ejecutivas (las de los Alcaldes), ya que, congruentemente con la excepcionalidad que sirve de presupuesto del ejercicio de la facultad conferida a la autoridad estatal, dicha facultad, como acto de autorización, pertenece claramente al segundo grupo. En consecuencia, el párrafo recurrido debe reputarse de contrario a la L.O.F.C.S. y declararse inconstitucional y nulo.

### **Fallo**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, POR LA AUTORIDAD QUE LE CONFIERE LA CONSTITUCION DE LA NACION ESPAÑOLA,

Ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado y, en consecuencia:

1°. Declarar la inconstitucionalidad y nulidad de los arts. 7.1 e) y g); 13, desde la expresión "De igual forma..." hasta el final; 21, párrafo 2º; 27; 28; 29 y 35, éste sólo en cuanto a la mención de las "Áreas Metropolitanas y Mancomunidades", de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de Policías Locales.

2°. Declarar que el art. 12.3 de la Ley recurrida no es inconstitucional interpretado en el sentido establecido en el fundamento jurídico 6º de esta Sentencia.

3°. Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta Sentencia en el "Boletín Oficial del Estado".

Dada en Madrid, a ocho de marzo de mil novecientos noventa y tres.