
SENTENCIA 85/1993, de 8 de marzo (BOE núm. 90, de 15 de abril de 1993)

El Pleno del Tribunal Constitucional compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente, don Luis López Guerra, 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. 2.091/91, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 15.1b); 18 y 23 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales. Han sido partes el Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, representado por su Letrado don Ramón Riu i Fortuny y el Parlamento de dicha Comunidad Autónoma, representado por el Letrado don Joan Vintró Castells, y ha sido Magistrado Ponente don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el

parecer del Tribunal

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 18 de octubre de 1991, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 15.1b); 18 y 23 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales (D.O.G.C., núm. 1469, 19 de julio de 1991). En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. El recurso se basa en los siguientes fundamentos:

A) En materia policial y de seguridad pública, la Constitución instrumenta los postulados de su art. 104.1 en virtud de un doble sistema de distribución competencial perfilado en los arts. 149.1.29 y 148.1.22. Para las Comunidades Autónomas no limitadas competencialmente ab initio por el art. 148.2 de la Constitución, el citado art. 149.1.29

prevé la posibilidad de creación de policías en la forma que dispongan los Estatutos y el marco de una Ley Orgánica. Respecto de las demás Comunidades, el art. 148.1.22 les permite únicamente: la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones; y la coordinación y demás funciones que en relación con las Policías Locales pueda establecer una Ley Orgánica. La Ley a la cual se remiten los arts. 104.2, 149.1.29 y 148.1.22 de la Norma fundamental no es otra que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, L.O.F.C.S.). La misma en su art. 37 distingue entre las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos establezcan la posibilidad de crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22 de la Constitución, y aquellas otras que no tengan tal competencia. Las primeras pueden bien crear esos Cuerpos Policiales o bien ejercer las funciones referidas de conformidad con los arts. 39 y 47 de la L.O.F.C.S., es decir, coordinando la actuación de las Policías Locales o solicitando del Gobierno de la Nación la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía. Las segundas, aquéllas que no tienen competencia reconocida constitucional o estatutariamente para crear Cuerpos de Policía, podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios únicamente previo acuerdo de cooperación con el Estado.

Independientemente de todo esto, el art. 39 de la L.O.F.C.S. hace extensiva a todas las Comunidades Autónomas la función de coordinar la actuación de las Policías Locales en su ámbito territorial. Y no les atribuye otras funciones.

En suma, el art. 148.1.22 de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos funciones de creación de sus propias policías y de coordinación de Policías Locales en el marco de lo que disponga una Ley. Y el art. 13.1 del Estatuto de Autonomía de Cataluña atribuye a la Comunidad competencia para crear su propia Policía Autónoma conforme al art. 149.1.29 de la Constitución. En relación con las Policías Locales, la competencia de la Comunidad se contrae a coordinar su actividad (art. 13.3 del Estatuto). El art. 39 de la L.O.F.C.S. delimita ese título competencial regulando que tal facultad comprende: a) establecer normas marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales; b) propiciar o establecer la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos, uniformes y retribuciones; c) fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de los Policías Locales; y d) coordinar la formación profesional de las policías mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

La Generalidad carece de competencia para regular el régimen de tenencia y uso de armas, para ello es únicamente competente el Estado según el art. 149.1.26 de la Constitución.

Sentado esto, la reseñada función coordinadora se ejerce respecto de Cuerpos de Policía Local creados por los municipios y no por ninguna otra entidad (art. 51.1 de la L.O.F.C.S.).

Estos Cuerpos ejercerán las funciones que marca el art. 53 de la L.O.F.C.S y podrán actuar exclusivamente en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en casos de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes (art. 51.3).

B) Una vez recordadas las reglas de distribución competencial en esta materia, pueden discutirse los preceptos legales impugnados. La coordinación de Policías Locales no puede exceder del ámbito determinado en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Sin embargo, el art. 15, párrafo 1º, letra b), establece que la coordinación de la actividad de los Policías Locales puede extenderse al establecimiento de los medios e instrumentos que posibiliten un sistema de información recíproco. El problema es el mismo que en el art. 7.8 de la análoga Ley de Extremadura y debe darse por reproducido lo que en el recurso de inconstitucionalidad frente a ese precepto se dijo: se excede de las competencias de coordinación que corresponden a la Generalidad. El elenco de facultades contenido en el art. 39 de la L.O.F.C.S. es un *numerus clausus*.

c) El régimen de tenencia y uso de armas es competencia exclusiva del Estado (art. 149.1.26 de la Constitución). Sin embargo, el art. 18 de la Ley afirma que "los tipos de armas que utilizarán los policías locales, las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido se determinarán por Reglamento, previo informe de la comisión de Coordinación de los Policías Locales". Este precepto contraviene en si mismo el título competencial del Estado indicado y lo hace también cuando habilita a un futuro reglamento para regular el régimen de las armas.

D) El art. 23 de la Ley excede del marco competencial sobre coordinación de Policías Locales. El párrafo 1º señala que los municipios que no disponen de policía local pueden establecer convenios de cooperación con el Departamento de Gobernación para que la policía autonómica ejerza, en su ámbito, las actuaciones correspondientes a las Policías Locales además de las que le son propias. El art. 13 del Estatuto de autonomía no atribuye estas funciones a la Generalidad, ni tampoco los arts. 38 y 39 de la L.O.F.C.S. Por el contrario, el art. 51.2 de la L.O.F.C.S determina que los municipios en que no exista Policía Municipal sus cometidos serán ejercidos "por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones con la denominación de Guardias, Vigilantes, Agentes o Alguaciles o análogos". Lógicamente sometidos a la autoridad municipal.

El párrafo 2º del mismo art. 23 de la Ley establece que los municipios que disponen de Policía Local pueden solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autónoma, para los servicios temporales o concretos que no puedan ser asumidos por aquélla. Este precepto ignora el mecanismo de colaboración en torno a la Junta Local de Seguridad que fija el art. 54 de la L.O.F.C.S., y carece de apoyo en el Estatuto.

El párrafo 3º del art. 23 determina que, en casos de necesidad, los municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación, pueden suscribir acuerdos de cooperación entre sus policías. El texto colisiona con el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. Los acuerdos de cooperación que estén destinados a permanecer en el tiempo son contrarios al carácter excepcional de la actuación extramunicipal de las Policías Locales que, en cada caso, ha de autorizar la autoridad competente, ponderando si se produce la situación de emergencia requerida. De otro lado, la autoridad autonómica no puede autorizar esos acuerdos de colaboración entre municipios limítrofes sin contravenir el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., que habla de requerimiento previo, autoridad competente y actuaciones caso a caso.

En virtud de lo expuesto, en la demanda se suplica que se estime el recurso y se declare la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad de los arts. 15.1 b); 18 y 23 de la Ley de la Generalidad de Cataluña impugnada.

3. Por providencia de 28 de octubre de 1991, la Sección Segunda del Tribunal acordó: a) admitir a trámite el presente recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 de la Ley Orgánica del Tribunal constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento y al Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; b) habiéndose invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 C.E., comunicar a los Presidentes de los órganos autonómicos citados la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos desde la fecha de su impugnación, según dispone el art. 30 de la LOTC; c) publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el Boletín Oficial del Estado y en el de la Comunidad Autónoma actora.

4. Mediante escrito registrado el 14 de noviembre de 1991, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. En escrito registrado el mismo día, el Presidente del Senado comunicó al acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en este procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. El Abogado del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña, don Ramón Riu i Fortuny, en escrito registrado el 21 de noviembre de 1991, se opuso a la demanda y solicitó la desestimación del presente recurso, efectuando las siguientes alegaciones:

A) Respecto del marco competencial, el Abogado del Estado interpreta mal el art. 13.3 del Estatuto, pues la competencia autonómica de coordinación de la actuación de las Policías

Locales allí recogida no se limita a los términos previstos en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. El límite impuesto por el art. 148.1.22 de la Constitución no juega para una Comunidad como la catalana que asumió un nivel superior de autonomía propio de la lista del art. 149 y sólo encuentra límites en dicho precepto. Por tanto, la facultad de coordinación de las Policías Locales no viene sujeta "a los términos que establezca una Ley orgánica" como manda el citado art. 148.1.22. Por otra parte, el art. 9.8 del Estatuto atribuyó a la Generalidad la competencia exclusiva en materia de régimen local; y el art. 13.3, el mando supremo de la Policía autonómica y la coordinación de la actuación de las Policías Locales. Y en el art. 149.1.29 de la Constitución, relativo a la seguridad pública, la Ley Orgánica únicamente aparece como un marco legal, sin que pueda extenderse su contenido a dicha labor de coordinación. Igualmente, cuando el art. 104 de la Constitución prevé una Ley Orgánica para las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, piensa en las condiciones intrínsecas de la Policía Local no en su coordinación por las Comunidades Autónomas. Esto se reconoce tácitamente incluso en el preámbulo de dicha Ley Orgánica. En suma, la competencia estatutaria de coordinación de Policías Locales (art. 13.3) no viene sujeta a esa Ley Orgánica ni encuentra fundamento en el art. 148.1.22 de la Constitución.

Es claro que las competencias autonómicas se insertan también en el régimen local, donde la Generalidad posee potestades legislativas, reglamentarias y de ejecución.

Establecida la competencia de la Generalidad, es preciso referirse al alcance del concepto de coordinación. Según las SSTC [32/1983](#) y [42/1983](#), la competencia de coordinación atañe a la fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, una cierta homogeneidad técnica, la acción conjunta y la colaboración mutua. El art. 10 de la L.B.R.L ordena que las Administraciones públicas ajusten sus relaciones recíprocas a los deberes de información mutua.

B) El art. 15.1 b) de la Ley recurrida permite que la coordinación de la actividad de las Policías Locales pueda extenderse a establecer los instrumentos y medios que posibiliten un sistema de información recíproca. Esto no es sino una reiteración de la jurisprudencia constitucional antes expuesta. El Abogado del Estado discute este precepto por las mismas razones que lo hizo con el análogo de la Ley extremeña. Pero es evidente que las competencias de una y otra Comunidad Autónoma no son las mismas. El art. 7.1.21 del Estatuto de Extremadura sujeta la competencia de coordinación a los términos que establezca una Ley Orgánica, pero el art. 13.3 del Estatuto de Cataluña no tiene esa limitación, según se ha visto. No estando condicionada la competencia de la Generalidad por el art. 39 de la L.O.F.C.S., la pretensión de inconstitucionalidad carece de fundamento. Y, en todo caso, en la demanda se interpreta este art. 39 de manera formalista, pues no hay en él un elenco cerrado de funciones de coordinación. A mayor abundamiento, en la letra b) se atribuye a las Comunidades Autónomas la facultad de establecer respecto de los Cuerpos de Policías Locales "medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de

éstos". No puede tampoco desconocerse que en la STC 133/1990 (fundamento jurídico 17) se reconocieron funciones a las Comunidades Autónomas para la ejecución de los planes de protección civil, así como la facultad de poner en funcionamiento una red de centros de información.

C) El art. 18 de la Ley no invade la competencia sobre el régimen de tenencia y uso de armas. No hay en él una regulación concreta, sino una llamada a un futuro reglamento. No existe, pues, una vulneración real y presente de las competencias del Estado, en vez de una mera posibilidad de que una hipotética aplicación de ese precepto sea inconstitucional. Y la jurisprudencia constitucional veda el uso del recurso con fines preventivos.

Con carácter subsidiario de este alegato, no es cierto que la aplicación de ese artículo pueda invadir el art. 149.1.26 de la Constitución. El art. 18 de la Ley respeta la limitación que esta norma constitucional entraña cuando asevera que la determinación de los tipos de armas y de las medidas de seguridad para su protección habrán de hacerse de conformidad con la normativa estatal vigente. Además, el art. 149.1.26 alcanza sólo al régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos; no cualquier cuestión que afecte a las armas. El art. 18 de la Ley afecta a aspectos que no forman parte de esos contenidos materiales. Así la fijación de los tipos de armas a emplear es un medio técnico más de la policía (en el sentido del art. 39 de la L.O.F.C.S.) y deberá hacerse respetando la normativa estatal.

En efecto, el Real Decreto 768/1981, de 10 de abril, reguló la concesión de licencias y medidas de seguridad de las armas que hubieran de ser utilizadas por los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y los Ayuntamientos. Dicha disposición fue derogada por el Real Decreto 740/1983, de 30 de marzo, excepto en sus art. 6 y 7. El preámbulo de esta última disposición justifica la exclusión de las Policías Autónomas y Locales del régimen general de tenencia y uso de armas, dada la importancia de las funciones que les corresponden y sus relaciones con los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. Igualmente, el Real Decreto 2283/1985, de 4 de diciembre, regula la emisión de informes de aptitud psico-física para la obtención y renovación de licencias, permisos y tarjetas de armas; pero también excluye de dicho régimen general, en su art. 1, a las licencias correspondientes a los funcionarios públicos de la seguridad. Pues bien, en ese régimen especial establecido en el mencionado Real Decreto 740/1983 se reguló que los miembros de las Policías de las Comunidades Autónomas y de las entidades locales sólo pueden usar "el arma corta reglamentaria que les sea facilitada por las autoridades de que dependan, pudiendo poseer, excepcionalmente, otra arma de segunda categoría, en los casos especiales que se determinen por dichas autoridades". Por consiguiente, la normativa estatal encomienda a las autoridades de que dependan esos Cuerpos de Policías la determinación de los tipos de armas apropiados para sus agentes dentro de las categorías definidas por el Estado en el vigente Reglamento de armas. No hay aquí una dejación de

funciones o competencias propias del Estado. En realidad, el Estado ya ha fijado la tenencia y uso de armas en las disposiciones a las que se ha hecho referencia. La competencia contemplada en el art. 149.26 de la Constitución acaba pues, en lo que atañe a las Policías Locales, con el establecimiento de las condiciones y requisitos, perteneciendo a las autoridades autonómicas y locales las actuaciones necesarias para dotar a sus agentes del armamento reglamentario, controlarlo, y custodiarlo. En ese ámbito se inserta el art. 18 de la Ley discutida. Y no hay contradicción entre lo que en él se ordena y lo dispuesto en los arts. 6 y 7 del citado Real Decreto 768/1981.

D) El art. 23 de la Ley objeto del recurso tampoco excede de las competencias que la Generalidad ostenta sobre régimen local y coordinación de policías locales. En cuanto al apartado 1º, dispone que los municipios que no tengan Policía Local pueden establecer convenios de cooperación con el Departamento de Gobernación para que la Policía Autónoma ejerza en su ámbito, además de las funciones que le son propias, las actuaciones concretas y de cooperación correspondientes a las Policías Locales. Este texto ha sufrido una considerable modificación en su tramitación parlamentaria, y de ella se deduce con claridad que no se pretendía habilitar a la Policía Autónoma para subrogarse en las funciones de las Policías Locales, sino antes bien permitir que ejerciera funciones concretas que no podían ser atendidas por los municipios carentes de Policía Local. No es cierto que este precepto legal exceda de lo permitido en el art. 13 del Estatuto y del art. 51.2 de la L.O.F.C.S., puesto que los enunciados allí comprendidos no tienen un carácter excluyente de cualesquiera otras funciones. Así, la Ley de Protección Civil (Ley 2/1985, de 21 de enero) reconoce otras funciones propias de la Policía Autónoma; y podrían extraerse distintos ejemplos de la legislación sectorial.

Nada impide que la Ley catalana prevea la posibilidad (art. 23.1 de la Ley) de que los Ayuntamientos que no dispongan de servicios propios de policía firmen convenios de cooperación con la Generalidad para llevar a cabo la Policía Autónoma actuaciones concretas. Esta posibilidad se corresponde con la situación real de los Ayuntamientos catalanes, muchos de ellos de pequeño tamaño y de escasos recursos para disponer de vigilantes, agentes, alguaciles o similares. Y ello, por supuesto, a iniciativa de la corporación municipal y mediante un convenio de duración limitada. La propia doctrina científica ha entendido que estos mecanismos de cooperación son muy necesarios. En suma, no puede sostenerse que el art. 23.1 de la Ley asigne a la Policía Autónoma nuevas funciones o funciones distintas de las que les son propias.

El art. 23.2 de la Ley sostiene que los municipios que no disponen de Policía Local pueden solicitar del Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autónoma para servicios temporales o concretos que no puedan ser asumidos por la respectiva Policía Local debido a su volúmen o especialización. Es éste un supuesto de cooperación interadministrativa en circunstancias más excepcionales que las del apartado 1º. La Ley catalana se limita a

resaltar el deber de auxilio mutuo y cooperación que se desprende de la propia Constitución y del art. 3 de la L.O.F.C.S. Y es claro que no hay en el apartado discutido una competencia nueva, sino un instrumento de cooperación. Es cierto que el art. 54 de la L.O.F.C.S. ha previsto la posibilidad de que se constituya una Junta Local de Seguridad en aquellos municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, pero lo previsto en el art. 23.2 de la Ley catalana no excluye que sea en el seno de esa Junta donde se acuerde el reseñado mecanismo de cooperación. Es no menos obvio que aunque el legislador catalán no hubiera reconocido expresamente esta posibilidad de cooperación, las propias Administraciones Públicas implicadas podrían haber suscrito convenios en este tema.

Por último, el art. 23.3 dispone que, en caso de necesidad, los municipios limítrofes puedan suscribir acuerdos de cooperación entre sus Policías, previa autorización del Consejero de Gobernación. Esta previsión legal no excede de los supuestos en los cuales el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. ha previsto la actuación de las policías locales fuera de su ámbito territorial. La circunstancia de que exista un convenio en nada obsta a que se prevea en sus cláusulas el necesario requerimiento de las autoridades competentes; y la autorización de dicho convenio por la Generalidad permite ejercer el debido control sobre su contenido. De nuevo, la medida legal discutida encuentra cobertura competencial en los arts. 13.3, y 9.8 del Estatuto.

6. El Letrado del Parlamento de Cataluña, don Juan Vintró Castells, en escrito enviado por correo certificado el 22 de noviembre de 1991, se personó en este procedimiento con la representación que ostenta, oponiéndose a la demanda y solicitando la desestimación del recurso de acuerdo con las siguientes alegaciones:

A) El art. 15.1 b) de la Ley recurrida no es inconstitucional por infringir el art. 39 de la L.O.F.C.S. cuando asevera que la coordinación de la actividad de las Policías Locales puede extenderse al establecimiento de los instrumentos y medios que posibiliten un sistema de información recíproca. El art. 13.3 del Estatuto de Autonomía, que el precepto legal discutido viene a desarrollar, recoge una competencia de la Generalidad para la coordinación de las Policías Locales que no puede subordinarse al art. 148.1.22 de la Constitución y al art. 39 de la L.O.F.C.S. en virtud de la peculiar vía de acceso a la autonomía seguida por Cataluña que le lleva a tener el art. 149 de la Constitución como "techo" competencial, y a diferencia de las Comunidades Autónomas como la de Extremadura –frente a cuya Ley se ha trabado también un recurso de inconstitucionalidad– que siguieron la vía del art. 143 de la Norma fundamental. La competencia de la Generalidad sobre coordinación de Policías Locales no tiene más límites que "las previsiones del art. 149.1" acerca de la seguridad pública, el régimen local y las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas. En este sentido, el art. 10 de Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, L.B.R.L.), apartado 1º, sienta el deber de información mutua de las Administraciones públicas y los de colaboración y coordinación, de manera

prácticamente idéntica a la del artículo discutido. Un precepto que, además, no hace otra cosa que concretar la previsión del art. 39 b) de la L.O.F.C.S acerca de la homogeneización de los Cuerpos de Policía Local en materia de medios técnicos y de colaboración de éstos.

B) Tampoco vulnera el art. 18 de la Ley catalana el título competencial del Estado sobre el régimen de tenencia y uso de armas previsto en el art. 149.1.26 de la Constitución. El propio art. 18 dice que el reglamento allí previsto deberá elaborarse "de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento", una normativa que no puede ser otra que la estatal. Por otro lado, el mencionado art. 149.1.26 se refiere únicamente a "producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos", mientras que el art. 18 de la Ley catalana se proyecta sobre los "tipos de armas", "los depósitos de armas", "las normas para administraras" y las "medidas de seguridad"; unos aspectos éstos que no coinciden con aquéllos. Así con relación a la determinación del tipo de arma el art. 2 del Real Decreto 740/1983 –antes referido– por el que se regula la licencia de armas correspondiente a los miembros de las Policías Autónomas y de las entidades locales establece que aquéllos sólo podrán usar el arma corta reglamentaria "que les sea facilitada por las autoridades de que dependan" y, excepcionalmente, otra arma de la segunda categoría en los casos especiales "que se determinen por dichas autoridades". Es la propia normativa del Estado, pues, la que encomienda esta tarea a las autoridades autonómicas y locales respetando la legislación vigente. Un similar margen de actuación permite también la normativa estatal respecto de las características de los depósitos de armas y demás extremos mencionados, según los arts. 6 y 7 del Real Decreto 768/1981 y la Disposición final del Real Decreto 140/1983, preceptos que remiten a los órganos de las Comunidades Autónomas o de las entidades locales para regular las garantías de seguridad necesarias en el depósito de las armas fuera de servicio y que eviten su pérdida o sustracción durante su funcionamiento.

C) El art. 23 de la Ley autonómica no excede de las competencias previstas en los arts. 9.8 (régimen local) y 13.3 (coordinación de Policías Locales) del Estatuto.

Comenzando por el art. 23.1, relativo a la posibilidad de que los municipios que no dispongan de Policía Local establezcan convenios de cooperación con la Comunidad Autónoma con el fin de que ejerzan sus funciones la Policía Autónoma, hay que subrayar primeramente que el art. 39 de la LOFCS no establece un *numerus clausus* o lista cerrada de las funciones de las Policías Autónomas de manera que impida al legislador autonómico otorgarle otras atribuciones; es un precepto de tenor abierto y susceptible de concreciones ulteriores como ocurre en otras Leyes del Estado como es la de Protección Civil. En segundo lugar, el art. 13.2 a) del Estatuto cuando atribuye funciones de mantenimiento del orden público a la Policía Autónoma lo hace referido a todo el territorio de la Comunidad Autónoma. Además, la presencia de los vigilantes previstos en el art. 51 de la L.O.F.C.S. en los municipios carentes de policía local no es obligatoria según los arts. 1.2 y 13 de la Ley catalana y, donde existan, únicamente pueden realizar una parte de las funciones propias

de la Policía Local. Y son los propios arts. 1.4 y 3 de la L.O.F.C.S los que llaman a la cooperación recíproca entre las Administraciones públicas. Por otra parte, Leyes autonómicas distintas a la catalana poseen preceptos como este art. 23.1 y no han sido objeto de impugnación por parte del Gobierno. Es preciso, por último, resaltar que el art. 23.1 sufrió considerables modificaciones a lo largo de su tramitación parlamentaria que revelan el significado otorgado y pretendido por el legislador que no es que la Policía Autónoma se subrogue en las funciones de las Policías Locales, sino que aquella desempeñe temporalmente algunas funciones concretas de éstas, para evitar que queden desatendidas.

El art. 23.2 señala que los municipios que dispongan de Policía Local pueden solicitar del Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autónoma para servicios concretos que no puedan ser asumidos. Esta previsión no vulnera el art. 54.1 de la L.O.F.C.S., pues no interfiere la actuación de la Junta Local de Seguridad. Se trata de un supuesto de cooperación interadministrativa en circunstancias excepcionales, que encuentra cobertura estatutaria en los arts. 9.8 y 13.3 del Estatuto y es perfectamente compatible y complementario con lo dispuesto en el citado art. 54.1.

Según el art. 23.3 de la Ley, en casos de necesidad, los municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación podrán suscribir acuerdos de cooperación entre sus policías. Tal ordenación no contraviene el art. 51.3 de la L.O.F.C.S.; los "casos de necesidad" a los que aquí se alude garantizan la excepcionalidad del supuesto de emergencia requerido por el citado art. 51.3; y la autorización dispuesta no es un obstáculo al requerimiento de la autoridad competente que la Ley Orgánica impone.

7. Por Auto de 17 de marzo de 1992, el Pleno de este Tribunal, una vez oídas las partes, dispuso levantar la suspensión de la aplicación de los arts. 15.1 b), 18 y 23 de la Ley recurrida.

8. Por providencia de 2 de marzo de 1993, se señaló el día 4 del mismo mes y año para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado impugna mediante el presente recurso de inconstitucionalidad los arts. 15.1 b), 18 y 23 de la Ley de la Generalidad de Cataluña 16/1991, de 10 de julio, de Policías Locales. Alega que la regulación contenida en los arts. 15.1 b) y 23 se refiere a mecanismos de coordinación de Policías Locales no previstos en el art. 39 de la L.O.F.C.S. y, en consecuencia, conculca el mencionado precepto ya que, a su juicio, en él se contiene el *numerus clausus* de los supuestos de coordinación a los que deben limitarse las Comunidades autónomas al ejercer sus competencias en esta materia. Por su parte, el art. 18 entraría a regular la tenencia y uso de armas con lo que vulneraría la competencia

exclusiva estatal del art. 149.1.26 C.E.

En este segundo supuesto, la discrepancia entre las partes no se refiere tanto a la delimitación del alcance de las competencias aducidas –tenencia y uso de armas, coordinación de Policías Locales y régimen local–, cuanto a la calificación competencial del precepto impugnado, concretamente, si establece o no una regulación relativa del régimen de tenencia y uso de armas.

En cambio, respecto de los arts. 15.1 y 23 la controversia afecta plenamente a los criterios de distribución competencial, ya que, frente a la configuración del art. 39 de la L.O.F.C.S. como *numerus clausus*, los representantes del Parlamento y del Consejo Ejecutivo de la Generalidad de Cataluña sostienen que dicho precepto no acota el alcance de la competencia autonómica de coordinación. Argumentan que, a diferencia de las Comunidades autónomas que accedieron a la autonomía por la vía del art. 143 C.E. –que, según el art. 148.1.22 del texto constitucional, podían reservarse competencias de coordinación de las Policías Locales "en los términos que establezca una Ley orgánica"–, las Comunidades que, como la catalana, se constituyeron siguiendo la vía del art. 151 no tenían esta previa limitación competencial y por ello sus Estatutos de autonomía pudieron reservarse la coordinación de la actuación de las Policías Locales, como hace el Estatuto de Autonomía de Cataluña (art. 13.3), sin remitirse a una Ley estatal delimitadora –como, por contra, sucede, significativamente en el apartado primero del mismo artículo, atinente a la competencia de creación de un Cuerpo de Policía Autónoma–. En consecuencia, para los representantes de la Comunidad autónoma, la competencia de la Generalidad de Cataluña en materia de coordinación de Policías Locales no resulta acotada por el art. 39 de la Ley Orgánica a la que se remite el art. 148.1.22.

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 notar que en la materia de Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad autónoma actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública". En ejercicio de esta competencia las Cortes Generales han dictado la 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, pueden actuar como parámetro de su validez.

2. El art. 15.1 b) de la Ley catalana objeto del presente recurso dispone que "la coordinación de la actividad de las Policías Locales puede extenderse, en cualquier caso, a las siguientes funciones:... b) Establecer los instrumentos y medios que posibiliten un

sistema de información recíproca". Como queda dicho, el Abogado del Estado insta su declaración de inconstitucionalidad aduciendo que tal regulación no se encuentra entre las facultades de coordinación que contempla el art. 39 de la L.O.F.C.S.

Este reproche no puede ser compartido. En primer lugar, porque como se razona en la Sentencia dictada en relación con un precepto homólogo de la Ley de coordinación de Policías Locales de Extremadura –STC 51/1993– y, como ha reiterado este Tribunal en otras muchas resoluciones, la existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre todas ellas. No es preciso justificarla en preceptos concretos, porque deriva de la esencia del modelo de organización territorial que la Constitución implanta (por todas, STC 236/1991, fundamento jurídico 6º). La imposición legal y expresa de ese deber de información recíproca, por sí sola, no implica extensión alguna de los diversos ámbitos competenciales (STC 80/1985, fundamento jurídico 2º). En suma, pues, la previsión del precepto impugnado podría considerarse previa a la competencia de coordinación de las Policías Locales, ya que el establecimiento de instrumentos de información recíproca lo único que hace es facilitar el intercambio y acopio de datos a partir de los cuales se produce la auténtica coordinación. De hecho, la distinción entre los conceptos de información y coordinación ha sido ya consagrada por el legislador estatal en varias ocasiones al regular los principios de relación entre las diversas Administraciones públicas. Por ejemplo, en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo común (arts. 4 y 188) o en la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril (arts. 10 y 56).

3. El Abogado del Estado aduce que el art. 18 de la Ley catalana transgrede la competencia exclusiva del Estado en materia de tenencia y uso de armas (art. 149.1.26 de la Constitución). Dadas las peculiaridades del control de normas en sede constitucional por razones competenciales es conveniente para una recta comprensión de este motivo impugnatorio reproducir textualmente el tenor del precepto recurrido: "los tipos de armas que utilizarán las Policías Locales, las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido se determinarán por reglamento, previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales, de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento".

A la luz de este texto y mediante una simple interpretación literal del mismo debe colegirse que su objeto y contenido no consiste en una autorización al Consejo Ejecutivo de la Generalidad para regular, haciendo uso de su potestad reglamentaria, el régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos que es el título competencial que con carácter exclusivo asigna el art. 149.1.26 de la Constitución. El precepto

autonómico discutido es respetuoso con tal competencia estatal. Así se desprende de su tenor literal ya que la habilitación al reglamento autonómico se hace "de acuerdo con la normativa, vigente en materia de armamento", una normativa que no puede ser otra que la emanada por el Estado en virtud del título competencial reseñado. Concretamente, aunque la Ley catalana establece que por reglamento se determinará el tipo de armas que utilizarán las Policías Locales, la cláusula final "de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento" lleva a interpretar el primer enunciado, no como una habilitación para que el reglamento autonómico precise el carácter armado o no de estos Cuerpos, ni para que homologue los tipos genéricos de armas que puedan llevar –puesto que éstas son competencias que corresponden al Estado en virtud del art. 149.1.26–, sino para que, dentro de lo dispuesto por el Estado, concrete los modelos y marcas que deben utilizar, al objeto de homogeneizar y coordinar las Policías Locales en lo relativo a su armamento.

Este mismo argumento interpretativo debe aplicarse a las remisiones efectuadas para que el reglamento determine las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido. Se trata de disposiciones que la Comunidad Autónoma puede dictar en virtud de sus competencias de coordinación y la cláusula de salvaguardia supone el reconocimiento de que su ámbito resulta acotado por lo que establezca el Estado en virtud de sus competencias sobre uso y tenencia de armas. En este mismo sentido, tanto el Consejo Ejecutivo como el Parlamento de la Generalidad reconocen en sus alegaciones el carácter exclusivo de la competencia estatal ex art. 149.1.26 de la Constitución.

4. Finalmente, el Abogado del Estado impugna los tres párrafos del art. 23 de la Ley catalana. En el primero de ellos se determina que "los Municipios que no disponen de Policía local pueden establecer convenios de cooperación con el Departamento de Gobernación para que la Policía autonómica ejerza en su ámbito, además de las funciones que le son propias, las actuaciones concretas y de cooperación correspondientes a las Policías locales". Para el representante procesal del Estado este precepto vulnera el art. 38 de la L.O.F.C.S al atribuir a la Policía autonómica funciones no contempladas en dicho precepto y el art. 51.2 al establecer una alternativa distinta de la prevista en este artículo para los casos en los que un municipio carezca de Policía propia.

No puede compartirse ninguna de estas dos objeciones. En efecto, aunque es cierto que, en virtud de la disposición final segunda de la L.O.F.C.S., el art. 38 de esta Ley es de aplicación directa al régimen de la Policía Autónoma de Cataluña, de ello no puede deducirse sin más que las funciones que en él se atribuyen a las Policías autónomas constituyan un elenco cerrado. Así parece desprenderse del propio tenor literal del precepto que encabeza la enumeración de las funciones de la Policía autónoma con la expresión potestativa "podrán ejercer... las siguientes funciones". Y así lo ha entendido el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley catalana 19/1983 que crea la Policía Autónoma de la Generalidad que han

añadido otras funciones a las reconocidas por la L.O.F.C.S.; por ejemplo, la genérica actividad de protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, cuyo ámbito de actuación debe entenderse referido a todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, para negar toda virtualidad a la pretendida vulneración del art. 51 de la L.O.F.C.S, no es preciso entrar a dilucidar la supuesta condición de *numerus clausus* de esta medida sustitutoria de aplicación en los casos de carencia de Policía municipal, ya que según reconoce la mentada disposición final segunda de la L.O.F.C.S., este precepto tiene carácter supletorio respecto del Estatuto de Autonomía y de las normas que lo desarrollan en lo relativo al régimen de la Policía autónoma de la Generalidad.

El segundo párrafo establece que "los Municipios que disponen de Policía local pueden solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica para los servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva Policía local". Para el Abogado del Estado este precepto ignora el mecanismo de colaboración previsto en el art. 54 de la L.O.F.C.S. para los supuestos en él contemplados. Frente a este alegato debe reiterarse lo manifestado en relación al primer párrafo del artículo que estamos analizando: el art. 54 de la L.O.F.C.S. es de aplicación supletoria respecto de lo establecido en el Estatuto y en las Leyes que lo desarrollan.

Por otra parte, conviene destacar que la cooperación establecida en estos dos preceptos entre los Municipios y el Departamento de Gobernación no supone vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (art. 137 y 140 C.E.), ya que en todo caso debe ser fruto de convenios de cooperación libremente suscritos y libremente rescindibles por ambas partes.

En cuanto al párrafo tercero, que estipula que "en casos de necesidad, los Municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación, pueden suscribir acuerdos de cooperación entre sus Policías", cabe sin esfuerzo una interpretación del mismo conforme al bloque de la constitucionalidad. En efecto, lo que la L.O.F.C.S. prohíbe es la creación de Policías locales supramunicipales y la actuación de los Cuerpos de Policía municipal fuera del ámbito territorial del Municipio respectivo "salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes". Pues bien, en el precepto impugnado no se prevé ni la creación de Policías supramunicipales, ni la actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía municipal. En dicho artículo caben perfectamente fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de Policía municipal que no entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial –como ha señalado este Tribunal respecto de un precepto análogo de la Ley de la Comunidad de Madrid de Coordinación de Policías Locales (STC 52/1993) e incluso –al referirse a la cooperación entre "sus Policías"– caben mecanismos de colaboración basados en la adscripción o transferencia temporal de efectivos de la policía

municipal individualmente considerados –instrumento que este Tribunal ha considerado acorde con lo previsto en la L.O.F.C.S. (SSTC 81/1993 y 86/1993). En definitiva, en nada se opone el párrafo impugnado a lo establecido por la L.O.F.C.S. y, en consecuencia, debe rechazarse la solicitud de inconstitucionalidad por incompetencia que se insta.

Fallo

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

Publíquese esta Sentencia en el Boletín Oficial del Estado.

Dada en Madrid, a 8 de marzo de mil novecientos noventa y tres.