

# LA COMPETÈNCIA AUTONÒMICA SOBRE COORDINACIÓ DE LES POLÍCIES LOCALS A LA LLUM DE LA RECENT JURISPRUDÈNCIA CONSTITUCIONAL

Francesc Guillén i Lasierra

Professor de Dret constitucional de la Universitat Autònoma  
de Barcelona i cap de l'Àrea de Recerca  
de l'Escola de Policia de Catalunya

## 1. La Constitució i els estatuts d'autonomia<sup>1</sup>

La Constitució espanyola preveu en el seu art. 148.1.22 la possibilitat que les comunitats autònomes assumeixin competències sobre la coordinació de les policies locals. Aquesta competència vindrà delimitada pels «termes que estableixi una llei orgànica». No apareix cap altra menció a la matèria en la resta del text. En principi, el precepte requereix dues precisions:

a) La definició de la coordinació. És a dir, l'art. 148.1.22 CE conté allò que en dret es coneix amb el nom de «concepte jurídic indeterminat» i que cal concretar a l'hora de dur a terme la seva aplicació. No es tracta d'un cas aïllat en el repartiment constitucional de competències. Així, l'art. 149.1 CE reserva a l'Estat la «coordinació de la planificació general de l'economia» (*vide* apartat 13), la «coordinació general de la investigació científica i tècnica» (*vide* apartat 15), «la coordinació general de la sanitat» (*vide* apartat 16). Va ser precisament en relació a aquesta darrera competència estatal que el Tribunal Constitucional definí el concepte «coordinació». Per a l'Alt Tribunal «la coordinación general debe ser entendida como la fijación de medios y de sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades (*sanitarias*) estatales y comunitarias en el ejercicio de sus respectivas competencias, de tal modo que se logre la integración de actos parciales en la globalidad del sistema<sup>2</sup> (*sanitario*)». <sup>3</sup> Això, però, no pot suposar una invasió de les competències objecte de la coordinació, ja que «dicha coordinación presupone la existencia de competencias de las Comunidades Autónomas, que en su grado mínimo deben ser cuanto menos competencias de ejecución a partir de las que el Estado pueda ejercer su competencia de coordinación». <sup>4</sup> *Si la inspección y control de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicotropos recayeren en el Estado por vía de la coordinación se negaría la propia necesidad de la existencia de una coordinación en favor del*

1. Sobre la distribució constitucional i estatutària de competències, tant en matèria de policia autònoma i seguretat pública, en general, com en matèria de coordinació de les policies locals, en particular, *vide* el meu estudi preliminar, titulat «La competència de la Generalitat de Catalunya en matèria de seguretat pública», en l'obra *Legislació sobre seguretat pública*, Escola de Policia de Catalunya, Moller del Vallès, 1993.

2. Rodona de l'autor.

3. *Vide* STC 32/1983, de 28 d'abril, FJ 2. En el mateix sentit, la STC 42/1983, de 20 de maig.

4. Rodona de l'autor.

*Estado puesto que ya no habría competencias autonómicas que coordinar. Siendo esto así, la competencia de coordinación no puede amparar el vaciamiento de las competencias ejecutivas de las Comunidades Autónomas...»*<sup>5</sup> Aquesta doctrina traslladada a la competència autonòmica per a la coordinació de les policies locals significa que les comunitats autònomes han de dur a terme les activitats necessàries per tal de donar homogeneïtat al sistema de seguretat existent al seu territori,<sup>6</sup> de manera que doni la impressió de ser precisament això, un sistema mínimament homogeni i coordinat, i no una simple acumulació de cossos policials particulars.<sup>7</sup> Aquesta activitat, però, ha de permetre una actuació autònoma dels municipis en aquest àmbit. Un altre problema és si aquesta activitat de coordinació és purament formal o procedimental com es despenia en un primer moment, o també té un contingut material, necessari per a l'assoliment d'aquesta desitjada homogeneïtat del sistema. És a dir, calia saber si n'hi havia prou amb l'establiment d'uns procediments de coordinació o calia també incloure una regulació material que, amb la seva imposició i compliment, provoqués la desitjada homogeneïtat mínima i la sensació de globalitat. Semblava que el procediment no era suficient ja que podia provocar perfectament la no-existència d'un únic sistema (o, si es prefereix, la dispersió del sistema en diversos de diferents).<sup>8</sup> L'Estat i les comunitats autònomes, quan tinguessin aquest tipus de competència, havien de poder establir directrius materials que dissenyessin els paràmetres fonamentals d'aquest sistema unitari-homogeni que es pretenia establir, la qual cosa implicava, és cert, reconèixer que la coordinació comportava un cert poder de direcció. Així ho va comprendre el Tribunal Constitucional, que diferencià la coordinació de la cooperació en els següents termes: «...*La voluntariedad en el caso de la cooperación frente a la imposición en la coordinación —ya que toda coordinación conlleva un cierto poder de dirección,<sup>9</sup> consecuencia de la posición de superioridad en que se encuentra el que coordina respecto al coordinado...»*<sup>10</sup>

b) Una altra qüestió que cal tenir en compte, a l'hora de parlar de la regulació constitucional de la competència per a la coordinació de les policies locals, és que l'esmentada previsió de l'art. 148.1.22 només afecta les comunitats autònomes de «via lenta» o «ordinària» (o, allò que és el mateix, les comunitats autònomes que accediren a l'autonomia per la via dels art. 143-144-146 i ss.), ja que les comunitats autònomes de «via ràpida» o «especial» assumeixen les seves competències a partir de la clàusula residual (*vide* art. 149.3 CE), cosa que significa que no estan limitades pel contingut de l'art. 148.1 CE sinó, únicament, per les reserves explícites en favor de l'Estat fetes pel text constitucional. En no haver-hi cap reserva sobre la coordinació de

5. Rodona de l'autor.

6. Si més no, a la part del sistema que correspon a les policies locals, ja que la majoria de les comunitats autònomes no tenen competència per a la creació i el comandament de la seva pròpia policia autonòmica.

7. Així ho establí la Llei catalana 10/1984, de 5 de març, de coordinació de les policies locals: «Als efectes d'aquesta Llei s'entén per "coordinació de l'actuació de les policies locals" la determinació dels mitjans i dels sistemes de relació que fan possible llur acció conjunta mitjançant les autoritats competents, de manera que s'aconsegueixi la integració de les respectives actuacions particulars en la globalitat del sistema de seguretat ciutadana que els és confiada.» (*vide* art. 2).

8. En relació a la polèmica sobre el contingut formal o material de la coordinació, *vide* Albertí, E., en l'obra col·lectiva dirigida per Eliseo Aja *El sistema jurídico de las comunidades autónomas*, Tecnos, Madrid, 1985, pàg. 400 i ss.

9. Rodona de l'autor.

10. *Vide* STC 214/1989, de 21 de desembre, FJ 19.f.

les policies locals en favor de l'Estat, no tenen cap tipus de limitació en l'àmbit estricte de la coordinació. Cal tenir present, però, que això no significa que aquestes comunitats autònomes no tinguin cap limitació derivada de les titularitats competencials estatals a l'hora d'exercir la seva competència de coordinació de les policies locals. Aquestes comunitats poden concretar lliurement el sentit de la coordinació (sempre que es mogui dins dels paràmetres definidors del concepte «coordinació», és clar); ara bé, han de respectar la regulació estatal en àmbits col·laterals amb la coordinació de les policies locals. Aquests àmbits estan integrats, bàsicament, per la regulació estatal sobre els aspectes fonamentals pel que fa als principis rectors, funcions i estructura de les policies locals (competència estatal *ex-art.* 149.1.29), i per la regulació relativa al règim de producció, comerç, tinença i ús d'armes i explosius (competència estatal *ex-art.* 149.1.26). Així, doncs, la llei orgànica que desenvolupi l'art. 148.1.22 CE només afectarà aquelles comunitats que estiguin limitades per l'esmentat art. 148.1 CE i no les que assumeixen les seves competències a partir de la clàusula residual, que només estaran limitades per les esmentades competències estatals col·laterals.

Els estatuts d'autonomia han dut a terme l'assumpció de la competència sobre la coordinació de les policies locals tenint en compte, per norma general, les respectives vies d'accés a l'autonomia i, conseqüentment, han afectat o no aquesta competència a la llei orgànica *ex-art.* 148.1.22. Així, els estatuts d'autonomia d'Andalusia (art. 14.2), Catalunya (art. 13.3) i Navarra (art. 51.1.2 LORAFNA), no condicionen la competència autonòmica sobre la coordinació de les policies locals a cap tipus de norma estatal, i, en canvi, els estatuts d'Aragó (art. 35.1.22), Astúries (art. 11.i), Canàries (art. 30.1),<sup>11</sup> Castella-Lleó (art. 26.20), Extremadura (art. 7.1.21), Illes Balears (art. 10.14), La Rioja (art. 9.8), Madrid (art. 27.9) i Regió Murciana (art. 11.h), vinculen tots la seva competència sobre la coordinació de les policies locals a la llei orgànica.<sup>12</sup>

Aquest esquema presenta, però, dues peculiaritats que no es deriven dels condicionaments constitucionals:

1. Tres comunitats autònomes (Comunitat Valenciana, Galícia i País Basc) no han assumit estatutàriament cap tipus de competència en aquest àmbit.
2. Quatre comunitats autònomes (Astúries —art. 11.i—, La Rioja —art. 9.8—, Madrid —art. 27.9— i Regió Murciana —art. 11.h—) han condicionat la seva competència sobre la coordinació de les policies locals no únicament a la llei orgànica, sinó, a més, a la legislació bàsica de l'Estat.

El mapa resultant d'aquesta distribució constitucional i estatutària és el següent:

a) Les comunitats autònomes de via especial que han assumit plenament la competència sobre la coordinació de les policies locals (Andalusia, Catalunya i Navarra). Aquestes no estarien limitades per la llei orgànica *ex-art.* 148.1.22 CE.

11. Encara que amplia les seves competències a través d'una transferència estatal derivada de l'art. 150.2 CE, Canàries accedí a l'autonomia pel procediment que anomenem ordinari.

12. Queden exceptuades Cantàbria i Castella-La Manxa, els estatuts de les quals no vinculen, incorrectament des d'un punt de vista constitucional, la seva competència sobre coordinació de les policies locals a la llei orgànica de l'art. 148.1.22 CE.

*b)* Les comunitats autònomes de via ordinària que han assumit la competència amb les limitacions derivades de l'art. 148.1.22 CE sense afegir-hi cap limitació addicional (Aragó, Astúries, Canàries, Castella-Lleó, Extremadura, Illes Balears, La Rioja, Madrid i Regió Murciana). Cal afegir-hi Cantàbria i Castella-La Manxa, ja que encara que no limiten la seva competència sobre coordinació de les policies locals a la llei orgànica com si fossin de via especial, cal entendre que una interpretació d'acord amb la Constitució ens ha de portar a la conclusió que l'oblit estatutari no elimina la limitació constitucional establerta a l'art. 148.1.22 CE per a les comunitats autònomes que accedeixen a l'autonomia pel procediment previst els art. 143-146 i ss, com és el cas de Cantàbria i Castella-La Manxa.

*c)* Les comunitats autònomes de via ordinària que han assumit la competència, limitant-la, addicionalment, a la legislació bàsica de l'Estat (Astúries, La Rioja, Madrid i Regió Murciana). En aquests casos, la competència estatal inclouria la llei orgànica més la legislació bàsica.

*d)* Les comunitats autònomes que no han assumit cap tipus de competència en matèria de policia local (Comunitat Valenciana, Galícia i País Basc). En aquests casos la competència romandria íntegrament en mans de l'Estat.

Com es pot veure, el resultat és un mapa molt desigual i poc operatiu que sembla requerir una certa racionalització.

## 2. La Llei orgànica 2/1986, de 13 de març de forces i cossos de seguretat de l'Estat

Aquesta Llei integrà diferents mandats constitucionals. Així, establí les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatus de les diferents forces i cossos de seguretat (art. 104.2 CE), els termes en què les comunitats autònomes han d'exercir les seves competències en matèria de coordinació de les policies locals (art. 149.1.22), i el marc de les policies autonòmiques (art. 149.1.29). Pel que fa a la competència autonòmica sobre la coordinació de les policies locals, la Llei la concreta en les següents potestats o funcions (art. 39):

*a)* Establiment de les normes-marc a les quals hauran d'ajustar-se els reglaments de les policies locals, de conformitat amb allò que disposa la mateixa Llei i la de bases del règim local.

*b)* Establir o propiciar, segons els casos, l'homogeneïtzació dels diferents cossos de policia local, en matèria de mitjans tècnics per augmentar-ne l'eficàcia i la col·laboració, i també d'uniformes i retribucions.

*c)* Fixar els criteris de selecció, formació, promoció i mobilitat de les policies locals, i determinar els diferents nivells educatius exigibles per a cada categoria, sense que, en cap cas, el nivell pugui ser inferior a graduat escolar.

*d)* Coordinar la formació professional de les policies locals, mitjançant la creació d'escoles de formació de comandaments i de formació bàsica.

Un aspecte a tenir en compte és que, mentre que a l'hora de delimitar les competències de les comunitats autònomes sobre les seves policies pròpies, la Llei fa referència a les comunitats autònomes que hagin assumit en els seus estatuts la competència per a la creació i comandament de les esmentades policies (art. 38.1), no fa cap tipus de

referència als estatuts d'autonomia en parlar de la coordinació de les policies locals. És a dir, la dicció de l'article és taxativa i generalitzadora, ja que les comunitats autònomes, en general<sup>13</sup> (s'entén, és clar, que cal exceptuar-ne aquelles comunitats autònomes que no es veuen limitades, ni constitucionalment ni estatutàriament, per la Llei orgànica)<sup>14</sup> gaudiran de les potestats que l'article relaciona. No cal, en aquest cas, que hagin assumit la competència en els seus estatuts. Aquesta atribució generalitzada de funcions en l'àmbit de la coordinació de les policies locals en favor de les comunitats autònomes ha actuat com una Llei de transferències *ex-art.* 150.2 CE per a aquelles comunitats que no havien assumit cap tipus de competències en aquest àmbit. De manera que, amb posterioritat a la Llei orgànica, han aprovat lleis de coordinació de les policies locals que han fonamentat la competència autonòmica en la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat de l'Estat.<sup>15</sup> És a dir, en els casos de la Comunitat Valenciana, Galícia i el País Basc, la competència per a la coordinació de les policies locals hauria restat en mans de l'Estat en virtut de la clàusula residual, i, posteriorment, a través de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat (que hauria funcionat en aquest cas com una Llei orgànica de les previstes a l'art. 150.2 CE), l'Estat les l'hauria transferit. No és tècnicament un procediment correcte. Sembla que l'art. 150.2 CE està pensant en «lleis *ad hoc*» per a la transferència competencial, és a dir, en lleis la finalitat primordial (i potser única) de les quals sigui la transferència de competències estatals a una o diverses comunitats autònomes,<sup>16</sup> i no en lleis de regulació material o de delimitació competencial. Sigui com sigui, aquesta utilització de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat de l'Estat com a llei de transferència competencial en l'àmbit de la coordinació de les policies locals és l'única explicació jurídica a la realitat d'un exercici de la competència per part de la Comunitat Valenciana, Galícia i el País Basc.

D'una altra banda, l'esmentat art. 39 comença dient que la competència autonòmica s'haurà d'exercir d'acord amb el contingut de la mateixa llei i de la legislació bàsica del règim local. Això es podria interpretar com una solució a la referència a la legislació bàsica estatal que hem vist que fan els estatuts de quatre comunitats autònomes de via ordinària (Astúries, La Rioja, Madrid i Regió Murciana). És a dir, aquesta

13. L'article s'expressa en els següents termes: «*Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad mediante el ejercicio de las siguientes funciones...*»

14. Encara que el preàmbul de la Llei explicita la intenció de delimitar la competència sobre la coordinació de les policies locals de totes les comunitats autònomes: «...*el desarrollo del artículo 148.1.22, en cuanto a la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales, se desarrolla ampliamente, con gran riqueza de posibilidades de coordinación y con carácter común respecto a todas las Comunidades (rodona de l'autor) que hayan asumido competencias sobre la materia, ya que estas facultades se han de ejecutar por los órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas y no por las Policías de éstas, lo que hace indiferente, a este respecto, el hecho de que las hayan creado o no.*» (IV. b)

15. Vide els preàmbuls de la Llei valenciana 2/1990, de 4 d'abril, de coordinació de les policies locals, i de la Llei gallega 3/1992, de 23 de març, de coordinació de les policies locals. Concretament, aquest darrer s'expressa en els següents termes: «...*Si bien es cierto que ésta no es una competencia específicamente recogida en el Estatuto de autonomía de Galicia, la promulgación de la Ley orgánica de cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado, 2/1986, proporciona a la Comunidad Autónoma de Galicia una ampliación de competencias en materias no previstas en el Estatuto, y, entre otras, la coordinación de policías locales...*»

16. Com s'esdevingué en els casos de les Canàries i de la Comunitat Valenciana que veieren ampliadetes les seves competències inicials (les pròpies del seu accés a l'autonomia per la via ordinària) a través de sengles lleis orgàniques de transferències (11 i 12/1982, de 10 d'agost).

referència s'hauria de relacionar (*ex-art.* 39 LOFCS) amb la legislació bàsica del règim local, cosa que implicaria igualar aquestes comunitats amb la resta de comunitats autònomes de via ordinària que només han inclòs, com a límit a la seva competència sobre la coordinació de les policies locals, la llei orgànica constitucionalment prevista, ja que la legislació bàsica en matèria de règim local limita totes les comunitats autònomes (hagin condicionat de manera addicional la seva competència de coordinació de les policies locals o no, i hagin accedit a l'autonomia per la via ordinària o per l'especial). Resumint, aquesta interpretació dilueix les diferències en la dicció literal dels estatuts d'autonomia de via ordinària, ja que totes aquestes comunitats acabarien tenint el mateix grau d'autonomia en aquest àmbit.

A més, aquesta Llei orgànica regula els aspectes fonamentals del règim de les policies locals (art. 51 i ss.), entre els quals s'inclouen les seves funcions o competències (art. 53) i la limitació del seu àmbit territorial d'actuació al terme municipal, límit que només pot ser obviat en situacions d'emergència i amb el requeriment de l'autoritat competent (art. 51.3). Aquesta limitació territorial constituirà una de les constants de la conflictivitat entre l'Estat i les comunitats autònomes en el posterior desenvolupament de la competència que duran a terme aquestes darreres.

### 3. La coordinació de les policies locals davant del Tribunal Constitucional

#### 3.1. *Les impugnacions i els nuclis de la controvèrsia*

Amb el marc jurídic que hem esmentat suara, les comunitats autònomes desenvoluparen les seves competències sobre la matèria. Aquest desenvolupament, però, resultà força conflictiu, ja que la immensa majoria d'aquestes lleis de desenvolupament foren impugnades pel president del Govern davant del Tribunal Constitucional per infringir diferents aspectes integrants del bloc de la constitucionalitat en aquest camp.<sup>17</sup> Només cinc lleis autonòmiques escaparen a l'escrupolositat estatal (les de

17. Han estat impugnades les següents lleis:

- 5/1988, d'11 de juliol, de coordinació de policies locals de la Regió de Múrcia (BOE núm. 109, de 8 de maig de 1989) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 1753/1988).
- 10/1988, de 26 d'octubre, de coordinació de policies locals de les Illes Balears (BOE núm. 289, de 2 de desembre) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 257/1989).
- 6/1988, de 5 de desembre, de coordinació de policies locals del Principat d'Astúries (BOE núm. 17, de 20 de gener de 1989) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 532/1989).
- 1/1989, de 8 de maig, de coordinació de les policies locals d'Andalusia (BOE núm. 122, de 23 de maig) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 1677/1989).
- 2/1990, de 4 d'abril, de coordinació de policies locals de la Comunitat Valenciana (BOE núm. 127, de 28 de maig) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 1918/1990).
- 1/1990, de 26 d'abril, de coordinació de policies locals d'Extremadura (BOE núm. 282, de 24 de novembre) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 2169/1990).
- 16/1991, de 10 de juliol, de les policies locals de Catalunya (DOG núm. 1469, de 19 de juliol, i BOE núm. 190, de 9 d'agost) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 2091/1991).
- 3/1992, de 23 de març, de coordinació de les policies locals de Galícia (BOE núm. 128, de 28 de maig) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 1283/1992).
- 4/1992, de 8 de juliol, de coordinació de les policies locals de Madrid (BOE núm. 200, de 20 d'agost) (recurs d'inconstitucionalitat núm. 2445/1992).

Castella-Lleó, Castella-La Manxa, La Rioja, Navarra<sup>18</sup> i País Basc),<sup>19</sup> cosa sorprenent si es té en compte que algunes d'aquestes lleis (les de Castella-La Manxa i Navarra) preveuen supòsits impugnats en altres lleis autonòmiques.<sup>20</sup> Els motius més freqüents de la impugnació van ser:

1. L'autorització per part d'algunes comunitats autònomes de la creació de cossos de policia local d'àmbit territorial supramunicipal, normalment via mancomunitat de municipis (Andalusia —art. 7.1.e i 27—, Extremadura —art. 3.1—, Illes Balears —art. 3—, Madrid —art. 25.4 i 26— i Múrcia —art. 3.2—), i d'actuacions supramunicipals d'alguns cossos policials locals (Comunitat Valenciana —art. 2— i Illes Balears —art. 3—). L'advocat de l'Estat argumentarà, sistemàticament, la vulneració de la prohibició de l'existència de cossos de policia local diferents dels municipals establerts per la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat (*vide* art. 51.1) i del límit territorial d'actuació de les policies locals establert per la mateixa Llei (*vide* art. 51.3). En alguns casos, el problema de fons ragué en el temor estatal que les comunitats autònomes sense competència per a la creació d'una policia autonòmica poguessin articular alguna cosa semblant a través de la coordinació de diverses grans mancomunitats de municipis del seu territori.<sup>21</sup> En altres casos simplement es percep un afany estatal per evitar l'aparició desigual d'un nou nivell policial que enterboliria la racionalització del sistema. En principi, tot i que el criteri racionalitzador estatal resultava certament plausible i assenyat, no quedava clar que les mancomunitats municipals en matèria de policies estiguessin jurídicament proscrietes, ja que les lleis de règim local no les prohibien i l'autonomia local podia tenir alguna cosa a dir-hi. La legislació bàsica de règim local (Llei 7/1985, de 2 d'abril) no prohibia la mancomunitat de

18. La Llei navarresa 1/1987, dels cossos de policia de Navarra, no regula únicament la coordinació de les policies locals, sinó que du a terme una regulació general dels cossos de policia sobre els quals té algun tipus de competència la Comunitat Navarresa.

19. El País Basc també ha regulat en una mateixa llei, la 4/1992, de 17 de juliol, de policia del País Basc, la policia autonòmica i la coordinació de les policies locals. Aquesta Llei ha estat impugnada davant del Tribunal Constitucional, però no en els aspectes relatius a la coordinació de les policies locals. Encara que la impugnació se centra en una presumpta supressió, més o menys encoberta, de policies dels territoris forals a través de les seccions de la Policia Autonòmica i que el tema té certa relació amb el que estem tractant, presenta moltes peculiaritats i complexitats que impedeixen la seva assimilació amb la problemàtica general de la resta de comunitats. A més, sigui con sigui, no va ser l'Estat qui va impugnar la Llei basca, sinó el Grup Parlamentari Popular del Senat (*vide* recurs d'inconstitucionalitat núm. 2709/1992).

20. Així, la Llei 2/1987, de 12 de maig, de coordinació de policies locals de Castella-La Manxa, que preveu expressament la constitució de mancomunitats «para la prestación de los servicios descritos en el artículo 53 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (art. 1). La Llei navarresa 1/1987, de 13 de febrer, de cossos de policia de Navarra, permet que les entitats locals resultants de l'agrupació de municipis puguin crear cossos de policia sempre que superin, conjuntament, la xifra global de 5000 habitants (*vide* art. 11.2) i tampoc no ha estat impugnada.

21. Com explicà l'advocat de l'Estat en les seves alegacions contra la constitucionalitat de la Llei murciana: «...Con independencia de cuanto antecede, resulta además que los Cuerpos de Policía a los que el art. 3.2 de la Ley murciana se refiere lo son de "entidades locales de ámbito territorial superior al municipio", es decir, que se trata de policías supramunicipales, no de la propia Comunidad Autónoma. Sin perjuicio de que, una vez creadas y mediante el ejercicio de la facultad de coordinación que le está reconocida, la Comunidad Autónoma pudiera integrar funcionalmente unos Cuerpos de Policía supramunicipales en todo su ámbito territorial (posibilidad que el precepto impugnado permite y que, de ser efectiva, implicaría la existencia de una Policía de ámbito funcional autonómico y no limitada siquiera a la vigilancia de edificios y bienes de la Comunidad)...» (*vide* antecedent I de la STC 25/1993, de 21 de gener).

municipis per a la prestació de cap servei específic. Semblava, doncs, que els únics límits eren, d'una banda, la constitució de mancomunitats de municipis per a la prestació de tots els serveis municipals,<sup>22</sup> ja que constituïria una fusió encoberta dels municipis en qüestió, i, d'una altra, la constitució de mancomunitats per dur a terme la prestació de serveis que els municipis mancomunats no tinguessin competència per prestar individualment. Ara bé, aquest darrer límit podia afectar la constitució de mancomunitats de municipis en matèria de policies locals, ja que, an alguns casos, la raó de la decisió de mancomunar-se podia estar centrada a superar conjuntament el mínim d'habitants exigít per la Llei per a la creació de serveis de policia local. Així es va plantejar a les Illes Balears on es constituí un mancomunitat de municipis per a la prestació conjunta de serveis de policia local entre municipis que no arribaven individualment al mínim d'habitants (5000) exigít pel text refós de règim local (disposició transitòria quarta) aplicable a les Illes Balears. La Sala del Contenciós del Tribunal Superior de Justícia de les Illes Balears, a la seva Sentència de 26 de gener de 1990, anul·là la constitució de l'esmentada Mancomunitat al·legant que no existia el requisít previ d'estar habilitats competencialment per a la prestació del servei de forma individual.<sup>23</sup> El problema se centra en el fet que aquest criteri no té aplicació general, és a dir, no és un principi general de l'ordenament jurídic global, ja que està contingut en un precepte estatal que no té el caràcter de bàsic i que no vincula les comunitats autònomes de via especial, com ha quedat palès en el cas navarrès, on l'art. 11.2 de la Llei 1/1987, de 13 de febrer, de cossos de policia de Navarra, possibilita que municipis amb població inferior als 5000 habitants s'associïn en mancomunitats de municipis per a la prestació conjunta de serveis de policia local, sempre que l'agrupació de municipis resultant superi el mínim d'habitants exigíts individualment. La legislació catalana de règim local (Llei 8/1987, de 15 d'abril, municipal i de règim local de Catalunya) no ha inclòs, entre les seves prohibicions d'establiment de mancomunitats de municipis, els serveis de policia local (sí que ha inclòs la prohibició de mancomunar-se per a la prestació de tots els serveis de competència municipal —art. 113.1—). Posteriorment, el Tribunal suprem revocà aquesta sentència d'acord amb, precisament, la inexistència d'una prohibició expressa de mancomunitats de policies locals a la legislació de règim local (*vide* STS de 21 de maig de 1992, sala contenciós administratiu).

2. La possibilitat que els municipis puguin establir algun tipus de convenis de cooperació en l'àmbit policial (Andalusia, Catalunya i Madrid). Deixant de banda la possibilitat que les comunitats autònomes autoritzin la creació de mancomunitats de municipis en matèria de policia i l'actuació supramunicipal dels cossos de policia local, també es qüestionà fins on podia arribar la coordinació intermunicipal en matèria policial.

3. La concreció d'alguns supòsits de la coordinació (dels sistemes d'informació, de la promoció horitzontal, etc.). Es tracta de casos en què les comunitats autònomes imposen certes limitacions o obligacions als municipis a l'hora d'actuar en l'àmbit

22. Establerta posteriorment per l'art. 35.2 del text refós de règim local (Reial decret legislatiu 781/1986, de 18 d'abril), aplicable només a les comunitats autònomes que no han assumit competències en l'àmbit de l'art. 149.1 CE ja que no té el caràcter de norma bàsica.

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



dels cossos de policia local. En alguns casos es tracta de l'establiment de sistemes d'informació policial intermunicipals (Catalunya —art. 15.1b—, Comunitat Valenciana —art. 4.1.—, Extremadura —art. 7.8—, i Galícia —art. 5.1, apartats f i h—) i, en altres, d'establir requisits per a la promoció horitzontal temporal o permanent entre diferents cossos de policia local (Galícia —art. 6.1—, Múrcia —art. 18.2—). En el fons, aquí s'està discutint sobre l'abast concret i material de la competència de coordinació sobre les policies locals i, conseqüentment, sobre el caràcter tancat o no de l'art. 39 de la LOFCS.

4. La possibilitat que els municipis puguin acordar amb la policia autonòmica la prestació de serveis propis de la policia local quan no en disposin o la tinguin insuficient (art. 23 de la Llei catalana). Aquí la discussió se centrava a saber si aquest tipus d'intervencions de la policia autonòmica no implicava una alteració del repartiment de competències fet per l'anomenat «bloc de la constitucionalitat», ja que la policia autonòmica actuaria, en aquests casos, en àmbits reservats a la competència local i, per tant, exclosos del seu àmbit d'actuació.

5. La possibilitat de les comunitats autònomes d'exercir les seves competències en el camp de la seguretat diferents de la coordinació de les policies locals a través de les policies locals en lloc de fer-ho a través dels cossos policials de l'Estat (Andalusia —art. 23— i Extremadura —disposició addicional primera—) tal i com preveuen els art. 37 i 47 de la Llei orgànica de forces i cossos de seguretat de l'Estat. L'advocat de l'Estat argumentà que l'exercici de les competències autonòmiques en el camp de la seguretat, estiguessin limitades a la vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions o no, només podien dur-lo a terme les comunitats autònomes a través d'un conveni amb l'Estat per a la prestació del servei per part dels cossos de seguretat estatals (art. 37.3), o bé a través de l'adscripció per part del Ministeri de l'Interior d'unitats del Cos Nacional de Policia a la comunitat autònoma (art. 47). En cap cas no és possible executar aquestes competències a través d'acords amb els cossos de policia local de la comunitat autònoma.

Paral·lelament, en aquestes impugnacions es discutien qüestions de caire més general de la distribució constitucional de competències, com la vinculació o no de les comunitats autònomes de via especial per la Llei orgànica de l'art. 148.1.22 i l'abast delimitador concret del contingut de la LOFCS per a les diferents comunitats autònomes.

### 3.2. *La decisió del Tribunal Constitucional*

L'alt Tribunal ha resolt recentment tots els recursos pendents en l'àmbit de la coordinació de les policies locals.<sup>24</sup> Les línies de decisió del Tribunal han estat les següents:

24. *Vide* les sentències del Tribunal Constitucional següents:

- 25/1993, de 21 de gener (Múrcia).
- 49/1993, d'11 de febrer (Illes Balears).
- 50/1993, d'11 de febrer (Astúries).
- 51/1993, d'11 de febrer (Extremadura).
- 52/1993, d'11 de febrer (Madrid).
- 81/1993, de 8 de març (Andalusia).
- 82/1993, de 8 de març (València).
- 85/1993, de 8 de març (Catalunya).
- 86/1993, de 8 de març (Galícia).

1. El Tribunal no s'ha pronunciat expressament sobre l'aplicació o no de la Llei orgànica ex-art. 148.1.22 CE a les comunitats autònomes de la via especial. Ara bé, sí que ha reconegut implícitament una resposta negativa. Així, en les sentències relatives a les Llei andalusa i catalana, després de dir que: «...*Para resolver este recurso no es necesario abordar la cuestión de las relaciones existentes entre los art. 148 y 149 CE en el seno del sistema constitucional de distribución de competencias...*»,<sup>25</sup> afegeix: «*Basta notar que en la materia de Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad autónoma actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública". En ejercicio de esta competencia las Cortes Generales han dictado la LOFCS en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales. Pues bien, estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de Policías Locales y, en consecuencia, pueden actuar como parámetro de su validez.*»<sup>26</sup> És a dir, després de negar-se a entrar-hi de forma explícita, el Tribunal reconeix que les limitacions de les comunitats autònomes de via especial deriven no de l'art. 148.1.22 CE, sinó de l'art. 149.1.29 CE que sí que afecta, lògicament, si es té en compte la distribució constitucional de competències, aquestes comunitats autònomes (i tota la resta). Aquest posicionament implícit el confirma el mateix Tribunal quan, amb posterioritat, entra a analitzar si les previsions de l'establiment de mecanismes d'informació intermunicipal de les lleis catalana i gallega van més enllà de la coordinació o, al contrari, es mantenen dins dels seus marges. En aquest punt el Tribunal no recorre a l'art. 39 de la LOFCS per comprovar si aquestes previsions són inclouïbles dins d'alguns dels apartats de l'article que concreta les facultats incloses dins de la coordinació de les policies locals, sinó que les justifica i legitima a partir d'altres fonaments. El Tribunal recorre a «...*la existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas*» que «*es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre todas ellas*» i, per tant, «*No es preciso justificarla en preceptos concretos, porque deriva de la esencia del modelo de organización territorial que la Constitución implanta*», la qual cosa significa que «*La imposición legal y expresa de este deber de información recíproca, por sí sola, no implica extensión alguna de los diversos ámbitos competenciales (STC 80/1985, fundamento jurídico 20.)*». En resum «*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*»,<sup>27</sup> cosa que significa que «*la competencia autonómica de "coordinación" de las Policías Locales no podría ser ejercida sin el previo establecimiento de un sistema de información "recíproca"*».<sup>28</sup> El Tribunal, doncs, no justifica l'establiment d'aquests sistemes d'informació en la possibilitat d'encabir-lo en la facultat d'«establir, propiciar, segons s'escaigui, l'homogeneïtzació dels diversos cossos de policia local, en matèria de mitjans tècnics per augmentar l'eficàcia i col·laboració d'aquests, d'uniformes i retribucions» prevista a l'art. 39 de la LOFCS, com sí fa, encara que com a argument addicional de suport al que acabem d'esmentar suara, en els casos de les

25. Vide FJ 2 de la STC 81/1993, de 8 de març, i FJ 1 de la STC 85/1993, de 8 de març.

26. Vide els esmentats FJ 2 i 1 de les STC 81 i 85, de 8 de març, respectivament.

27. Vide FJ 2 de la STC 85/1993, de 8 de març.

28. Vide FJ 2 de la STC 86/1993, de 8 de març.

comunitats autònomes de via ordinària.<sup>29</sup> Això significa un reconeixement implícit de la diferent afectació per les limitacions de l'art. 148.1 CE de les comunitats autònomes de via ordinària i de les de via especial.

D'una altra banda, el Tribunal no dóna importància a la limitació a la legislació bàsica de l'Estat que introdueixen els quatre estatuts d'autonomia esmentats i equipara aquestes comunitats amb la resta de comunitats autònomes de via ordinària. En alguns casos equipara aquesta legislació bàsica a la LOFCS<sup>30</sup> i en altres simplement la ignora.<sup>31</sup>

2. El Tribunal ha negat la possibilitat de creació de mancomunitats municipals per a la prestació conjunta de serveis de policia local, i, conseqüentment, ha anul·lat les lleis autonòmiques que les autoritzaven. El raonament del Tribunal és senzill. La Constitució remet la delimitació competencial en aquesta matèria a una Llei orgànica (ex-art. 148.1.22 o ex-art. 149.1.29 o ambdós). Aquesta Llei és la Llei orgànica 2/1986, de 13 d'abril, de forces i cossos de seguretat, que, de manera més o menys explícita, prohibeix la creació de cossos de policia locals diferents dels municipals.<sup>32</sup> Així, encara que diferents articles de la Llei parlen de «Corporacions Locals»,<sup>33</sup> de «Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales»,<sup>34</sup> o de «Policías Locales»,<sup>35</sup> el Tribunal entén que aquestes expressions veuen reduït el seu contingut «al ámbito del municipio y sólo a él (art. 51). La coordinación... y "las demás facultades" en relación con ellas, constitucionalmente tienen como titular a las Comunidades Autónomas y como destinatarios únicos a los Ayuntamientos, según la Ley estatal marco, como pone de manifiesto su lectura. Entre esas facultades que pueden ser legislativas para adecuar el régimen estatutario general de los agentes a las peculiaridades de cada Administración Territorial<sup>36</sup> o la posibilidad de exigir la colaboración con la policía autonómica (art. 51, 52.1 y 53.1.h), no se contempla la competencia para autorizar la creación de otros cuerpos distintos de los municipales...»<sup>37</sup> El Tribunal interpreta que la LOFCS quan fa referència a les «corporacions locals» està pensant en referència a la Llei reguladora de les bases del règim local qualifica com a

29. Així, en el cas extremeny, després d'argumentar que els deures d'informació entre administracions són una conseqüència del model d'organització territorial de l'Estat, el Tribunal legitima la prescripció continguda en el precepte de la Llei «porque no resultaría contraria a las funciones de coordinación que atribuye a la Comunidad el art. 39 LOFCS solamente porque no venga expresamente incluida en sus cuatro apartados» i «no sólo no se opone al art. 39, sino que no excede de sus previsiones en cuanto puede sin dificultad quedar comprendido en la facultad de homogeneización en materia de medios técnicos, y en el principio general de cooperación y coordinación aplicado al funcionamiento de estos Cuerpos Locales» (Vide FJ 4 de la STC 51/1993, d'11 de febrer). El Tribunal repeteix aquesta argumentació en el cas de la Llei valenciana (Vide STC 82/1993, de 8 de març, FJ 3).

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

31. Vide les STC 50/1993, d'11 de febrer, FJ 1, i 52/1993, d'11 de febrer, FJ 2.

32. Vide, per exemple, les STC 52/1993, d'11 de febrer, FJ 3, i 82/1993, de 8 de març, FJ 2.

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

34. Vide art. 2.c que els caracteritza com a «Fuerzas y Cuerpos de Seguridad».

35. El títol V que regula la matèria està encapçalat per la rúbrica «De las Policías Locales».

36. Una altra vegada el Tribunal reconeix el caràcter material, a més de formal, de la competència de coordinació de les policíes locals.

37. Vide STC 25/1993, de 21 de gener, FJ 1.

«entitats locals territorials» (art. 3). Ara bé, també les províncies són qualificades com a entitats locals territorials i el Tribunal nega la possibilitat de l'existència d'altres cossos de policia diferents dels municipals, ja que *«en dicha Ley orgánica no se contemplan otros Cuerpos de Policía Local que los propios de los municipios (art. 51), de manera que todas las facultades de las Comunidades Autónomas concernientes a dichos Cuerpos... han de entenderse referidos sólo a los de Policía Municipal que son aquellos a los que, no obstante las denominaciones genéricas contenidas en determinados lugares de la ley (art. 2c), 39, 52.1 y 53), alude expresamente el legislador estatal...»*<sup>38</sup> Davant de l'al·legació per part de diverses comunitats autònomes que la legislació de règim local no prohibeix les mancomunitats de municipis en matèria de policia local, i que, sigui com sigui, es tracta d'una competència autonòmica relacionada amb el règim local, el Tribunal defensa, més o menys explícitament, el caràcter de Llei específica de la LOFCS en relació a la legislació de règim local. Com a suport a aquest argument,<sup>39</sup> el Tribunal recorre a l'art. 173 del Text refós de règim local, que estableix que la policia local exercirà les seves funcions d'acord amb allò que preveu la LOGCS, de manera que aquesta darrera queda privilegiada en aquest tema.<sup>40</sup>

D'una altra banda, el Tribunal no accepta que la competència estatal de l'art. 148.1.22 CE estigui limitada per l'art. 104.2 CE que remet a una Llei orgànica la determinació de les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatuts. Algunes comunitats autònomes havien intentat reduir la competència estatal en matèria de coordinació de les policies locals a la determinació de les funcions, els principis bàsics d'actuació i els estatuts dels diferents cossos i forces de seguretat amb la qual cosa pretenien excloure la competència estatal per autoritzar o no l'existència de policies amb un àmbit d'actuació superior al municipal. El Tribunal declara que l'art. 104.2 CE no limita cap tipus de competència estatal, sinó que l'únic que conté és una simple reserva de llei (orgànica, en aquest cas) que no afecta la distribució competencial entre l'Estat i les comunitats autònomes i que, en el cas de la competència sobre la coordinació de les policies locals, l'única limitació de l'Estat deriva del contingut de la competència autonòmica. És a dir, l'únic límit estatal ve donat pel respecte al contin-

38. Vide STC 49/1993, d'11 de febrer, FJ 4. En termes molt similars les STC 50/1993, d'11 de febrer, FJ 3, 51/1993, d'11 de febrer, FJ 3, 52/1993, d'11 de febrer, FJ 4.

39. Que serveix d'argument normatiu en les comunitats autònomes de via ordinària i d'argument de mera convicció en aquelles comunitats que han assumit competències en el marc de l'art. 149.1 CE a les que no s'aplica el text refós de règim local en no tractar-se d'una norma bàsica.

40. «... Carece, pues, de relevancia esgrimir la indudable existencia —como alega el ejecutivo autonómico— de otras competencias, cuales son las referidas al régimen local, que no pueden superponerse a la más específica y prevalente relativa a la seguridad pública. Cabe aún agregar que según el art. 173 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, "La Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad". Y no cabe ponderar al efecto otras consideraciones calificadas como "sociológicas" acerca de la dificultad material de que numerosos municipios escasamente poblados puedan ejercer sus facultades a no ser mediante una mancomunidad, pues este Tribunal debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad (en este caso integrado por la Ley de LOFCS) y no sobre criterios de oportunidad o conveniencia política o administrativa (aunque tengan como en este caso indudable importancia) para decidir cuál sea "el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas" (STC 145/1989, fundamento jurídico 6.º).» (STC 51/1993, d'11 de febrer, FJ 3. En similars termes es pronuncia l'alt Tribunal a les sentències 25/1993, de 21 de gener, FJ 1, 49/1993, d'11 de febrer, FJ 4, 50/1993, d'11 de febrer, FJ 3, 52/1993, d'11 de febrer, FJ 4, 81/1993, de 8 de març, FJ 3.

gut material i formal de la competència de coordinació assumida per les comunitats autònomes.<sup>41</sup>

3. El Tribunal accepta la col·laboració intermunicipal en matèria de policia local sempre que no es vulnerin els límits territorials establerts per l'art. 51.3 LOFCS. És a dir, sempre que l'actuació de cada cos de policia local es limiti al terme municipal o, en cas d'excedir aquest àmbit, es tracti de situacions d'emergència i previ requeriment de les autoritats competents. Això significa, bàsicament, dues coses:

a) D'una banda, que el Tribunal considera un *numerus clausus* l'única excepció a la limitació al terme municipal de les actuacions de les policies locals que preveu la LOFCS. És a dir, que si es dóna algun supòsit d'actuació supramunicipal de les policies locals que no és subsumible en el previst a l'art. 51.3 LOFCS estarem davant d'una actuació il·legítima des del punt de vista de la distribució de competències feta per l'anomenat bloc de la constitucionalitat («...Frente a esto, el art. 51.3 de la LOFCS únicamente contempla como excepción al límite territorial de la referida acción policial al primero de los supuestos señalados, al determinar que los Cuerpos de Policía Local «sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes». Excepción, además, cuya mención legal ha de considerarse como exhaustiva respecto de los restantes supuestos imaginables de actuación extraterritorial — dado el terminante tenor literal del precepto («sólo podrán...», salvo...») — lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad...»)<sup>42</sup>

b) D'una altra, que són possibles tant les actuacions supramunicipals subsumibles en l'excepció legalment prevista, com tota col·laboració intermunicipal que no comporti cap tipus d'activitat supramunicipal.<sup>43</sup> Així, per exemple, és possible l'adscripció temporal de membres d'un cos de policia local a un altre sota la figura de la comissió de serveis, ja que això no suposa excedir el terme municipal perquè aquests policies s'integren temporalment en un altre cos de policia i actuen dins del marc territorial d'actuació d'aquest darrer («...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

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

42. Vide STC 49/1983, d'11 de febrer, FJ 3. En termes similars, s'expressa la STC 82/1983, de 8 de març, FJ 2.

43. Tal i com diu el TC quan examina la constitucionalitat de l'apartat 3r. de l'art. 23 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de coordinació de les policies locals de Catalunya: «...En dicho artículo caben perfectamente fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de Policía municipal que no entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial...» (STC 85/1983, de 8 de març, FJ 4).

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», adscripció temporal que s'haurà de dur a terme «a través de los diversos mecanismos de transferencia temporal previstos por las leyes de la función pública».<sup>44</sup> El Tribunal salva tots aquells supòsits que siguin susceptibles d'una interpretació conforme amb el bloc de la constitucionalitat. És a dir, aquells supòsits de cooperació intermunicipal que no impliquin necessàriament actuacions supramunicipals vetades per l'art. 51.3 LOFCS. Així, el Tribunal accepta la constitucionalitat d'alguns preceptes d'algunes de les lleis recorregudes que estableixen requisits addicionals per a l'actuació extraterritorial de les policies locals<sup>45</sup> o que poden presentar problemes segons com es dugui a terme la seva aplicació.<sup>46</sup> El raonament de fons forma part d'una doctrina ja molt consolidada del mateix Tribunal i que constitueix un dels seus principis bàsics d'actuació:<sup>47</sup> el principi d'interpretació de les normes de manera conforme a la Constitució, que comporta el manteniment de la constitucionalitat d'aquells preceptes legals que són susceptibles d'una interpretació conforme a les previsions del bloc de la constitucionalitat, i que la simple possibilitat d'una interpretació o d'una aplicació inconstitucionals no són motiu suficient per declarar la seva inconstitucionalitat.<sup>48</sup>

4. El Tribunal ha confirmat, com ja havia establert la Llei orgànica (art. 39), i el mateix Tribunal havia reconegut prèviament (*vide supra*), l'existència d'un àmbit material dins de la competència de coordinació de les policies locals. És a dir, la competència per coordinar inclou les facultats de redactar normes bàsiques que regulin materialment les condicions en què es pot dur a terme la promoció horitzontal<sup>49</sup> d'establir els criteris precisos que possibilitin un sistema d'informació recíproca entre els diversos cossos policials de les comunitats autònomes<sup>50</sup> (o, allò que és el mateix, organitzar un sistema d'intercomunicacions policials que doni la màxima eficàcia en les actuacions en matèria de seguretat<sup>51</sup>)<sup>52</sup> i, fins i tot, en alguns casos, la possibilitat

44. *Vide* STC 81/1993, de 8 de març, FJ 4. En termes similars s'expressa la STC 86/1993, de 8 de març, FJ 3.

45. *Vide* art. 27 de la Llei 4/1992, de 8 de juliol, de coordinació de les policies locals de Madrid. Aquest precepte afegeix, al requisit establert per l'art 51.3 LOFCS que exigeix que es tracti de situacions d'emergència i que es faci un requeriment previ a l'autoritat competent, l'autorització de la junta local de seguretat o, si no n'hi ha, de l'alcalde i que els serveis que es facin fora del seu territori es duguin a terme sota la dependència directa dels seus respectius comandaments immediats i el comandament de l'alcalde del municipi on actuïn.

46. *Vide* els art. 23.3 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de coordinació de les policies locals de Catalunya i 28 de la Llei 4/1992, de 8 de juliol, de coordinació de les policies locals de Madrid, que permeten que els municipis, en situacions de necessitat, especials o d'emergència, estableixin acords de cooperació o col·laborin entre ells.

47. *Vide*, per exemple, STC 64/1983, de 21 de juliol, FJ 3.

48. «... Y aunque una interpretación ajena a ese sentido pudiera resultar contraria a dicho artículo, ello no comporta la inconstitucionalidad de precepto sino, en su caso, la de aquella eventual aplicación.» (STC 52/1993, d'11 de febrer, FJ 6). En un sentit similar, *vide* STC 85/1993, de 8 de març, FJ 4.

49. *Vide* FJ II de la STC 25/1993, de 21 de gener.

50. *Vide* STC 51/1993, d'11 de febrer, FJ 4, 85/1993, de 8 de març, FJ 2, i 86/1993, de 8 de març, FJ 2.

51. Seguint els termes de l'art. 4.1.e de la Llei valenciana (*vide* STC 82/1993, de 8 de març, FJ 3).

52. Aquests supòsits són subsumibles en les facultats atribuïdes a les comunitats autònomes afectades per la Llei Orgànica de forces i cossos de seguretat en el seu art. 39 (*vide* les «normas-marco» del apartat a) i l'establiment o l'afavoriment de l'homogeneïtzació dels mitjans tècnics de les policies locals per tal d'assolir un funcionament coordinat de l'apartat b)).

de determinar els tipus d'armes, les seves revisions, els dipòsits d'armes, les mesures de seguretat, etc. (sempre que es respecti la normativa estatal, és clar).<sup>53</sup> No es tracta, doncs, d'una competència de caire formal o procedimental. El Tribunal, però, també ha aclarit que tampoc no es tracta d'una competència amb un contingut material il·limitat. Existeix un límit clar: l'autonomia municipal o, dit d'una altra manera, les competències municipals que constitueixen la part material de l'autonomia local fixada per la legislació bàsica estatal. Seguint aquest criteri, el Tribunal anul·la l'art. 13.1 de la Llei valenciana que condicionava la creació de llocs de treball d'auxiliars de policia local, per part dels municipis que no disposen de cos de policia local (*vide* art. 51.2 LOFCS), a la prèvia autorització de l'Executiu autonòmic.<sup>54</sup> El Tribunal considera que aquesta autorització limita la potestat municipal per a l'aprovació de la seva pròpia plantilla, integrant de l'àmbit d'autonomia constitucionalment reconegut als municipis, segons ha concretat la legislació bàsica de règim local.<sup>55</sup>

5. El Tribunal ha acceptat la possibilitat que la policia autonòmica pugui exercir les actuacions corresponents a la policia local tant en aquells municipis que no en tenen com en aquells que en tenen, però que, en un moment determinat, per raó del volum o del caràcter especialitzat dels serveis, poden necessitar el suport del cos policial autonòmic.<sup>56</sup> És el cas dels apartats 1 i 2 de l'art. 23 de la Llei catalana, que és l'única de les impugnades que preveu aquests supòsits.<sup>57</sup> El Tribunal diu en aquest punt coses de gran interès per a l'evolució futura de les competències de la policia autonòmica. En primer lloc, el Tribunal respon a l'al·legació de la part estatal que assenyalava una vulneració de l'art. 38 LOFCS (que estableix les competències de les policies autonòmiques), argumentant que, malgrat allò que diu la disposició final segona de la Llei,<sup>58</sup> «...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 Catalunya y la Ley catalana 19/1983 que crea la Policía Autónoma de la Generalitat que han añadido otras funciones a las reconocidas por la LOFCS, por ejemplo, la genérica actividad de protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, cuyo ámbito de actuación debe entenderse referido a todo el territorio de la Comunidad Autónoma.»<sup>59</sup> En segon lloc, el Tribunal recorda el caràcter supletori, pel que fa al règim de la policia autonòmica, de tota la regulació de la LOFCS referida a la policia local, ja que l'esmentada disposició final segona no inclou aquests articles entre els d'aplicació directa al règim de la policia autonòmica. Això implica, entre altres coses, que les previsions de l'art. 51.2 LOFCS que estableixen les vies alternati-

53. *Vide* els art. 12.3 de la Llei 1/1989, de 8 de maig, de coordinació de les policies locals d'Andalusia, i 18 de la Llei 16/1991, de 10 de juliol, de coordinació de les policies locals de Catalunya, i STC 81/1993, de 8 de març, FJ 6, i 85/1993, de 8 de març, FJ 3.

54. *Vide* STC 82/1993, de 8 de març, FJ 4.

55. *Vide* art. 22.2.i i 90.1 de la Llei 7/1985, de 2 d'abril, reguladora de les bases del règim local.

56. *Vide* STC 85/1993, de 8 de març, FJ 4.

57. La Llei 4/1992, de 17 de juliol, de policia del País Basc, també preveu aquests dos supòsits d'intervenció de la policia autonòmica (*vide* art. 117.2) però no ha estat impugnada en aquest punt.

58. Que estableix l'aplicació directa a Catalunya de l'art. 38 de la Llei (competències de les policies autonòmiques).

59. *Vide* STC 85/1993, de 8 de març, FJ 4.

ves perquè els municipis que no disposin de cos de policia local puguin cobrir les seves necessitats en l'àmbit de la seguretat no exclouen la seva prestació per part de la policia autonòmica en el cas català, ja que, si en la resta de supòsits pot considerar-se la regulació de l'article com a vinculant per a Catalunya, no així en el cas de la prestació del servei per la Policia Autonòmica, ja que en aquest camp el precepte se situa per darrera de la normativa autonòmica.<sup>60</sup> Finalment el Tribunal nega que aquest tipus d'acords puguin vulnerar l'autonomia municipal constitucionalment reconeguda, ja que es tracta d'actuacions autonòmiques dins l'esfera local lliurement acceptades per les autoritats municipals corresponents a través de «*convenios de cooperación libremente suscritos y libremente rescindibles por ambas partes*».<sup>61</sup>

6. El Tribunal accepta la constitucionalitat de l'execució de les competències autonòmiques en matèria de seguretat a través de les policies locals del territori de la comunitat corresponent. Es tracta dels casos de les comunitats autònomes d'Andalusia i d'Extremadura que, degut al diferent nivell competencial que posseeixen, fruit del seu diferent accés a l'autonomia, presenten aspectes i profunditats diferents. Anem a veure els dos casos:

a) Andalusia. L'art. 23 de la Llei andalusa possibilita que les policies locals, previ conveni entre els seus ajuntaments respectius i la comunitat autònoma, puguin exercir les funcions pròpies<sup>62</sup> de la policia autonòmica (cal recordar que Andalusia ha assumit estatutàriament la competència per a la creació de la seva policia autonòmica —art. 14.1 EAA— però encara no l'ha exercida). La impugnació estatal al·legava que aquest exercici de la competència autonòmica era contrari al previst pel bloc de la constitucionalitat. Segons la part estatal, si la Comunitat Autònoma andalusa no creava el seu cos policial, només podia exercir la seva competència sol·licitant del Govern estatal l'adscripció d'unitats del Cos Nacional de Policia, que era el procediment previst a la LOFCS (art. 37 i 47). El Tribunal, en canvi, no considera com a *numerus clausus* la possibilitat prevista a la Llei orgànica. És a dir, la considera com una possibilitat no exclouent d'altres.<sup>63</sup>

b) Extremadura. La Llei peveu que la Junta d'Extremadura pugui establir convenis amb les entitats locals per tal que els seus cossos de policia exercixin les funcions de vigilància i protecció dels edificis i instal·lacions autonòmics (disposició addicional primera). La part estatal també fonamentava les seves al·legacions en el fet que la comunitat autònoma no exercia les seves competències pel mitjà previst a la Llei

60. Vide l'esmentat FJ 4 de la STC 85/1993, de 8 de març.

61. STC 85/1983, de 8 de març, FJ 4.

62. Les així qualificades per l'art. 38.1 LOFCS.

63. «Es cierto que el art. 23 establece una fórmula alternativa no prevista explícitamente en la ley estatal. Sin embargo, debe tenerse presente que la LOFCS no impone a las CCAA 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 art. 38.2 y 47 de la LOFCS. Si esas funciones pudieran no desempeñarse cabría pensar que la Ley Orgánica sólo permite adoptar los mecanismos sustitutorios en ella previstos o renunciar al ejercicio de las mismas. Sin embargo, al tratarse de funciones de necesario ejercicio la fórmula podrán debe interpretarse como aceptación de otros mecanismos sustitutivos. Las previsión en la LOFCS de la colaboración con el Estado se justifica por el hecho de que si no estuviera prevista en la Ley estatal difícilmente hubiera podido establecerla unilateralmente la Ley autonómica.» (STC 81/1993, de 8 de març, FJ 5).



orgànica (art. 37.3), és a dir, a través d'acords de cooperació específica amb l'Estat. El Tribunal declara la no afectació de la Llei orgànica a la competència autonòmica per a la vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions. El Tribunal argumenta que l'art. 148.1.22 CE inclou dues competències diferents: la vigilància i protecció dels seus edificis i instal·lacions i la coordinació i altes facultats en relació amb les policies locals. Aquestes dues competències estan separades ortogràficament al text (punt i seguit) i la referència a la llei orgànica només apareix en el segon cas. Cal entendre, doncs, que aquesta llei només limita l'exercici autonòmic de la competència de coordinació de les policies locals.<sup>64</sup> Per tant, l'art. 37.3 LOFCS no és res més que una possibilitat ofertada a les comunitats autònomes, però no un camí exclusiu per al seu exercici.<sup>65</sup> Això significa que les comunitats autònomes poden signar convenis amb els cossos de policia local perquè duguin a terme la vigilància i la protecció dels seus edificis i instal·lacions. Aquests cossos de policia, això sí, hauran de limitar la seva actuació al seu terme municipal.

7. Finalment, el Tribunal ha negat la possibilitat que les escoles, instituts o acadèmies de policia (ni tampoc els respectius governs autonòmics), puguin equiparar els cursos que ofereixen amb les titulacions acadèmiques exigides per a l'accés a les diferents categories professionals dels cossos policials. La problemàtica es planteja en els següents termes:

1. La normativa autonòmica en matèria de coordinació de les policies locals, a l'hora d'estructurar les diferents carreres professionals d'aquests cossos policials, ha equiparat les diferents escales dels cossos amb els diferents grups existents a la funció pública general. Això significa que aquelles escales que s'equiparin als grups B i C requeriran per a l'ingrés a les categories que les integren la possessió d'una diplomatura o d'una llicenciatura universitària respectivament.

2. Atès que en l'àmbit policial és difícil trobar estudis universitaris homologats que estiguin directament relacionats amb la professió (a part de l'habitual recurs al dret i a la psicologia),<sup>66</sup> la Generalitat valenciana intentà compensar aquesta manca amb cursos d'alt nivell, equiparable a l'universitari, que s'adeqüessin a les necessitats de la professió policial que després poguessin ser convalidats per a l'accés a les diferents escales i categories professionals.<sup>67</sup>

64. Ja havia avançat aquesta interpretació de l'art. 148.1.22 López Ramón, F., en «Comentario al artículo 35.1.22 del Estatuto de Aragón», en l'obra dirigida per José Bermejo Vera, *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad Autónoma de Aragón*, Ministerio d'Administració Territorial-Institut d'Estudis d'Administració Local, Madrid, 1985, pàgs. 424-425.

65. *Vide* STC 51/1993, d'11 de febrer, FJ 5.

66. En alguns casos, els membres dels cossos policials s'han adreçat als estudis de criminologia existents en algunes universitats, per la seva relació amb les seves activitats professionals i, després, s'han trobat que els títols que han obtingut no els han servit per a l'accés a les categories que exigeixen una titulació universitària perquè es tracta de titulacions no homologades com a diplomatures o llicenciatures universitàries (únicament s'accepten aquests estudis per prendre part a les proves selectives per a l'ingrés als cossos d'institucions penitenciàries —*vide* l'Ordre del Ministeri d'Educació i Ciència de 24 de novembre de 1978, BOE de 13 de febrer de 1979—).

67. L'art. 23.2 de la Llei valenciana establí «A efectes d'accés a les distintes escales i categories podrà establir-se l'equivalència de títols mitjançant cursos realitzats a l'Institut Valencià de Seguretat Pública de la Generalitat o a les Escoles de Polícies de les Corporacions Locals del nivell corresponent, sempre que aquesta equivalència sigui reconeguda per la Conselleria de Cultura, Educació i Ciència.»

El Tribunal ha recordat que «El art. 149.1.30 CE declara de exclusiva competència estatal la regulació de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales. Esta competencia, como ya se dijera tempranamente en la STC 42/1981, comprende la de establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (...); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado...».<sup>68</sup> Sens dubte la resposta del Tribunal és totalment correcta des del punt de vista constitucional. Ara bé, caldria unificar esforços en aquest camp per solucionar aquesta manca de titulacions universitàries relatives a la seguretat, en el benentès que l'establiment d'estudis universitaris en l'àmbit de la seguretat no serviria únicament per facilitar la promoció professional dels policies en un sentit funcional, sinó que contribuiria de manera important a augmentar el nivell de la seva formació, normalitzaria la professió policial i els estudis sobre seguretat, els integraria dins el teixit social general i, en resum, trencaria molts tabús. Encara que només s'hagi pres alguna iniciativa en aquest àmbit,<sup>69</sup> seria aconsellable una actuació conjunta, ja que el problema afecta totes les comunitats autònomes i el mateix Estat.

Bé que sense entrar en altres petits detalls,<sup>70</sup> aquests són els punts més rellevants de les recents sentències relatives a la distribució competencial en matèria de coordinació de les policies locals. Com es pot veure, la jurisprudència constitucional ha servit per aclarir molt l'àmbit d'una competència autònoma que, en molts casos, es trobava bloquejada per les impugnacions d'alguns preceptes de les seves Lleis que, en algun supòsit, tenien una gran importància per a l'organització del sistema de seguretat que es volia impulsar des de les diferents comunitats autònomes. És cert que en alguns aspectes l'alt Tribunal podia haver estat més explícit i contundent (influència de les limitacions *ex-art.* 148.1 CE en les competències de les comunitats autònomes de via especial), però també ho és que això podia haver implicat un debat de dimensions desproporcionades que hauria retardat considerablement una solució que, pel que fa a la problemàtica concreta objecte del recurs, no hauria comportat pràctica-

68. STC 82/1986, de 8 de març, FJ 5.

69. L'Escola de Policia de Catalunya ha iniciat les gestions per a l'establiment d'una carrera universitària en matèria de seguretat pública al campus de la Universitat Autònoma de Barcelona i s'ha trobat també amb els problemes d'homologació de les titulacions que poden establir com a pròpies les universitats.

70. Com alguna situació peculiar creada en declarar inconstitucional l'alt Tribunal un precepte de la Llei andalusa (art. 21) perquè permetia als alcaldes concretar els casos de dispensa de la uniformitat dels membres dels cosos de policia local i envaïa una competència del governador civil, segons estableix l'art. 31.3 LOFCS. A més de resultar discutible l'aplicabilitat d'aquest precepte a les comunitats autònomes de via especial tant per raons formals com materials, es dona el cas que a la Llei catalana trobem un precepte similar (art. 9.2) que no ha estat impugnat per l'Estat i, conseqüentment, es troba en vigor i vincula tots els poders públics, ja que no es veu afectat per la sentència de la Llei andalusa. Trobem un altre cas similar a la STC 52/1993, d'11 de febrer, FJ 7, en què el Tribunal declara la incompetència de la Comunitat Autònoma de Madrid per establir la seva participació a les juntes locals de seguretat, mentre que l'art. 17 de la Llei catalana també regula la participació de la Generalitat de Catalunya a les juntes locals de seguretat i no ha estat impugnat i també continua en vigor. Aquest segon cas, però, no és igual que l'anterior, ja que es tracta de dues comunitats autònomes amb diferent via d'accés a l'autonomia que, per tant, tenen diferents nivells competencials.

ment cap diferència en la decisió final. En altres casos (actuacions supramunicipals i cooperació intermunicipal) es pot argumentar que el Tribunal ha estat excessivament formalista en aplicar, de manera gairebé literal, els preceptes de la LOFCS als casos en discussió, sense tenir en compte la dimensió material dels problemes que, òbviament, resten sense solució. Cal recordar, però, que la funció del Tribunal no és la de solucionar els problemes materials subjacents en els preceptes legals, sinó precisament, l'altra, la formal, la de vetllar per l'adequació de les normes amb rang de Llei a allò que preceptua l'anomenat bloc de la constitucionalitat (tal i com ha dit el propi Tribunal en alguna de les sentències comentades). És a dir, si la crítica a l'actitud del Tribunal, que ha estat formalment correcta, se centra en el fet que ha ignorat una problemàtica que deixa sense solucionar, cal canviar l'objectiu de les crítiques. Probablement s'hauran d'adreçar cap a la llei que actua en aquest cas com a paràmetre de constitucionalitat. És, doncs, el legislador orgànic qui ha condicionat de manera clara la decisió del Tribunal, de manera que el Tribunal ha actuat de «missatger» d'uns condicionants no establerts per ell. No matem, doncs, en aquest cas, al missatger. Una altra cosa és argumentar que, per exemple, el Tribunal podia haver interpretat d'una altra manera l'art. 51.3 LOFCS, i entendre que el terme municipal, en el cas de les mancomunitats de serveis policials, estava constituït pel conjunt dels termes dels municipis integrants de les mancomunitats corresponents, interpretació que és possible amb el contingut de l'esmentat precepte, i més tenint en compte que a la Llei no hi ha una prohibició explícita de les mancomunitats de serveis municipals de policia i que la legislació de règim local tampoc no les prohibeix. Sigui com sigui, un canvi legislatiu podria solucionar, de manera definitiva, el problema.

D'una altra banda, la posició implícita del Tribunal en favor de la no aplicació de les limitacions derivades de l'art. 148.1 a les comunitats autònomes de via especial, en cas de rebre una confirmació en la futura jurisprudència del Tribunal, serà de gran rellevància per a la configuració i el desenvolupament finals de les competències d'aquestes comunitats.