

Las competencias de los Entes Locales en materia de seguridad

Víctor MORENO CÁTENA

I. LA DELIMITACIÓN CONSTITUCIONAL DE COMPETENCIAS

Para el análisis y la exposición del tema que nos ocupa es preciso partir del texto constitucional, norma de primera referencia en lo que se refiere a la delimitación competencial de las distintas Administraciones. El título competencial en materia de seguridad pública aparece recogido en el artículo 149.1.29 de la Constitución, en donde se establece que el Estado tiene competencia exclusiva en materia de: “seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en sus respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica”.

Además del mencionado precepto, es preciso tener también en cuenta, por la íntima conexión que guarda con el ámbito de la seguridad pública, lo que dispone en el artículo 149.1.26 del propio texto constitucional, el cual atribuye al Estado competencia exclusiva en materia de: “régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos”.

Estas afirmaciones se ven reforzadas con el artículo 104.1 de la norma fundamental, donde se dispone que “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana”. Si a ello se añade la dirección de la política interior de que habla el artículo 97, no cabe duda de que la seguridad pública es responsabilidad del Gobierno y, por ende, del Estado central.

Por otra parte, el artículo 148.1.22 de la Constitución dispone que las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en materia de “vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones”, así como “la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica”.

II. LA DOCTRINA DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

Esta delimitación constitucional de competencias, completada por la que posteriormente realizaron los Estatutos de Autonomía, ha sido objeto de interpretación por el Tribunal Constitucional en lo relativo a algunos aspectos concretos, que son fundamentalmente los siguientes:

En cuanto al propio concepto de seguridad pública, el Tribunal ha señalado que no cabe confundir la seguridad pública con la noción de orden público. La seguridad pública es una noción más estricta y precisa que la de orden público, y se define como la actividad dirigida a la protección de las personas y los bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, finalidades ambas inseparables y mutuamente condicionadas (STC 133/1982, de 8 de junio).

El Tribunal ha venido a determinar también el alcance de las competencias estatales y autonómicas en materia de seguridad pública que deriva de lo dispuesto en el art. 149.1.29 de la CE.

De acuerdo con el citado precepto, el Estado es titular de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública, sin perjuicio de la creación de policías por las Comunidades Autónomas; de ello cabe pues deducir que la competencia estatal exclusiva en materia de seguridad no admite más excepciones que las que deriven de la creación de las policías autónomas.

Continúa el Tribunal Constitucional señalando que las competencias autonómicas en materia de seguridad pública afectan al aspecto orgánico, esto es, al servicio disponible para garantizar la seguridad (la Policía), pero no al aspecto material (la seguridad pública), pues la existencia de una Policía Autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia.

Ello significa, pues, que las Comunidades Autónomas han asumido competencias en orden a la creación y organización de aquella Policía Autónoma y de los correspondientes servicios policiales no estatales (como es la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones), pero carecen de competencia en relación con otras funciones en materia de seguridad, puesto que no es posible extender dicha competencia más allá de lo que claramente se desprende de los términos de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.

El concepto de seguridad pública engloba un conjunto plural y diversificado de actuaciones, dentro del cual se incluyen los servicios o actividades policiales,

esto es, los que corresponde prestar y llevar a efecto a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y otras funciones o actividades, no atribuidas a éstos, pero que también forman parte del ámbito material de la seguridad pública (v. gr., la adopción y ejecución de medidas de seguridad en entes y establecimientos).

Aunque en ocasiones no es fácil distinguir las funciones o servicios policiales de otras actividades de distinta naturaleza pero con semejante finalidad, y aunque existen facultades difícilmente separables por su inferencia y complementariedad, no puede aceptarse que la competencia en materia de servicios policiales pueda atraer la titularidad de cualquier otra competencia en garantía de la seguridad ciudadana, pues ello significaría tomar el todo por la parte.

La confluencia de funciones que la seguridad pública conlleva no puede significar la unificación de todas las competencias en un mismo ente, sino que deberá acudir a instrumentos de colaboración en materias en que puedan existir competencias compartidas o concurrentes entre el Estado y las Comunidades Autónomas y articular mecanismos de coordinación de los servicios estatales y autonómicos. En cualquier caso la adopción de medidas de seguridad que no se integren o que constituyan servicios policiales corresponde al Estado a partir de sus competencias exclusivas sobre seguridad pública (SSTC 177/1984, de 5 de diciembre, y 104/1989, de 8 de junio).

Dentro del concepto de seguridad pública el Tribunal Constitucional estima que queda englobado también el ámbito material relativo a la protección civil. El tribunal argumenta que si bien es cierto que la protección civil no aparece específicamente recogida ni en la Constitución ni en los Estatutos de Autonomía, ello no implica que sea necesario acudir, para determinar las competencias en esta materia, a la cláusula residual del art. 149.3 de la CE, pues la cuestión puede resolverse con los criterios interpretativos ordinarios. Así, la protección civil se define como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes en situaciones de emergencia, grave riesgo o catástrofe; y, de acuerdo con esta definición, se trata de una materia que se inserta en el ámbito de la seguridad pública.

Por lo que respecta a la delimitación de competencias en materia de protección civil, el Tribunal ha reconocido que se trata de una materia en la que inciden competencias concurrentes, ya que se trata de una actividad que se desenvuelve sobre ámbitos materiales atribuidos tanto a la competencia del Estado como de las Comunidades Autónomas. Partiendo de estas consideraciones, estima el Tribunal que el criterio para delimitar las competencias en esta materia es el de la naturaleza de la situación de emergencia; es decir, que las Comunidades Autónomas

ostentan efectivamente competencia en materia de protección civil, en especial para la elaboración de planes y la dirección de sus propios servicios; sin embargo, dicha competencia está subordinada al interés nacional en los casos en que éste pueda entrar en juego, y se entiende que entra en juego el interés nacional cuando la calamidad o catástrofe sean de carácter supraterritorial o requieran una dirección de carácter nacional.

Por tanto, en los casos en que la catástrofe o emergencia, por su extensión territorial, sus dimensiones o la importancia de los recursos a movilizar, tenga carácter supraterritorial o haga precisa una dirección de carácter nacional, la competencia corresponderá al Estado; y dicha competencia incluye el ejercicio tanto de potestades normativas como de ejecución, y en general de todas las facultades necesarias para asegurar la coordinación de los distintos servicios y sujetos (tanto estatales, como autonómicos y locales) y para garantizar una organización y dirección unitarias. En estos supuestos el Estado podrá, pues, delimitar las competencias autonómicas (STC 123/1990, de 19 de julio).

III. LAS ENTIDADES LOCALES Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

Delimitado el ámbito competencial en materia de seguridad pública, debemos proceder a continuación a analizar el papel que corresponde desempeñar a las entidades locales.

Como he señalado con anterioridad, la seguridad pública es primariamente materia de competencia del Estado; y ello no sólo en el plano legislativo, sino también en el de ejecución o prestación del servicio. Sin embargo, el hecho de que la Constitución haga una remisión a la ley orgánica para completar el marco de distribución de competencias en la materia ha permitido al legislador, en concreto a través de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, LOFCSE), la atribución a las policías autonómicas y locales funciones de seguridad pública; todo ello sin perjuicio de la responsabilidad final –y, por ende, de la dirección– del Gobierno en la materia.

Como es bien sabido, la primera posibilidad de que disponen los Entes locales para el cumplimiento de sus funciones de policía es la creación de un cuerpo de funcionarios especializado, posibilidad que en principio, sólo se reconoce a los municipios. Así lo establece el artículo 51.1 LOFCSE al disponer que “los municipios podrán crear Cuerpos de Policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente Ley, en la Ley de Bases de Régimen Local (en adelante, LBRL) y en la legislación autonómica”.

De conformidad con esta previsión, la Disposición Transitoria 4ª.1 del texto refundido de las disposiciones legales en materia de régimen local (en adelante, TRRL) –vigente en tanto no se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local– establece los requisitos necesarios para la creación de cuerpos municipales de policía, disponiendo que “la Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior”.

En relación con este precepto es preciso hacer tres observaciones; ante todo, el límite mínimo de 5.000 habitantes no parece que signifique que todo municipio que lo supere tenga *ex lege* un cuerpo de policía propio; ni siquiera que tenga el deber de crearlo. A pesar de la dicción literal de la Disposición Transitoria 4ª.1 TRRL, ese límite indica cuándo un municipio mediante ordenanza, a tenor del artículo 5º.B) y C) LBRL– puede crear un cuerpo de policía. Así se desprende del artículo 51 LOFCSE, que habla de la *creación* de cuerpos de policía por los municipios, y de la misma Disposición Transitoria 4ª TRRL, que prevé el caso de municipios sin cuerpo de policía con independencia del número de habitantes. A ello hay que añadir que el artículo 90 LBRL dispone que corresponde a las Corporaciones locales la aprobación de sus plantillas de funcionarios.

En segundo lugar, la Disposición Transitoria 4ª.1 TRRL permite la creación de dichos cuerpos de policía en municipios de menos de 5.000 habitantes, siempre que así lo autorice el Ministerio de Administración Territorial. Esta autorización no está sometida a condición legal alguna, por lo que hay que entender que será otorgada o denegada según criterios de pura oportunidad.

Por último, el precepto examinado nada dice acerca de los grupos de policía municipal existentes en el momento de su entrada en vigor. Estos subsisten, incluso si el municipio no cumple el límite mínimo de población, habida cuenta del principio de irretroactividad de las leyes y del reconocimiento implícito que de los mismos hace la Disposición Final 3ª LBRL.

En los municipios que carezcan de cuerpo de policía propio, bien porque no haya sido creado, bien por no alcanzar el listón de 5.000 habitantes, las funciones de policía local serán asumidas, a tenor del artículo 51.2 LOFCSE, “por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos”; en parecidos términos se pronuncia la Disposición Transitoria 4ª.1 TRRL. Estos funcionarios, que orgánica y estatutariamente no entran dentro de

la categoría de policía local, son funcionalmente parte de la misma, por lo que ostentan, en su caso, las prerrogativas propias de ella.

Hasta ahora se ha venido hablando de *policía local* de manera genérica; pero es preciso aclarar que, a pesar de que es ésta la expresión empleada en las leyes, se trata de *policía municipal* únicamente. En efecto, el otro gran Ente local garantizado en la Constitución, la provincia, carece de funciones de policía y, por ende, de la posibilidad de crear cuerpos de policía. El artículo 36 LBRL no prevé entre las competencias provinciales ninguna relacionada con la policía. Además, la LOFCSE y la legislación de régimen local atribuyen la posibilidad de creación de cuerpos de policía exclusivamente a los municipios.

El Tribunal Constitucional, en sus recientes sentencias sobre las leyes autonómicas de coordinación de policías locales, confirma esta tesis al señalar que en la LOFCSE no se contemplan otros Cuerpos de Policía Local que no sean los propios de los Municipios.

Sin embargo, en España han asistido cuerpos policiales provinciales, que no han sido suprimidos por la LOFCSE ni la LBRL, ya que estas disposiciones carecen de fuerza retroactiva en este punto. Pero dichos cuerpos de policía se han extinguido por otras vías; sin remontarnos a casos más remotos, los dos supuestos hasta hace poco existentes de policías provinciales y las tres provincias vascas, se han extinguido.

IV. LA POLICÍA LOCAL Y LA SEGURIDAD PÚBLICA

La participación de la policía local en materia de seguridad queda reflejada en el artículo 1º LOFCSE. En efecto, si bien en el apartado 1 de este precepto se señala que “la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado” y que “su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación”, sin embargo en el apartado 3 se afirma que “las Corporaciones locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de ésta Ley”.

Pues bien, en el artículo 25.2 LRBRL, que enumera las competencias municipales, es posible hallar varias materias que deben quedar encuadradas dentro del concepto de seguridad pública, tales como “seguridad en lugares públicos”, “ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas” y “protección civil”.

Lo propio puede decirse del artículo 53.1 LOFCSE, que hace el elenco de atribuciones de la policía local, y le encomienda las funciones de “proteger a las autoridades de las Corporaciones locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones”; “ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación”; “la prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en las leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil”; “efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad”; “vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello”, y “cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello”.

Ahora bien, no todas estas atribuciones de la policía local en materia de seguridad pública tienen la misma intensidad y extensión. Hay algunas que no exceden del ámbito de intereses estrictamente locales, por lo que son atribuidas a la policía local como propias o en exclusiva. En estos casos, la dirección de la actuación de la policía local, la fijación de lo que podría llamarse *política policial*, corresponde tan sólo a las autoridades locales. En otros supuestos, sin embargo, lo que se atribuye a la policía local son funciones de colaboración en materias de interés supralocal, propias de otros cuerpos de policía. Entonces, sin que por ello por sí sólo implique alteración de la dependencia del Alcalde, la fijación de los criterios de actuación corresponde a las autoridades estatales o autonómicas.

La participación en la salvaguardia de la seguridad pública de que habla el artículo 1º.3 LOFCSE admite, pues, diversos grados.

Dentro del **primer grupo de atribuciones de la policía local**, hay que incluir, ante todo, la protección de autoridades locales y de edificios e instalaciones propios de la corporación. En este supuesto, el propio objeto de la protección determina que el interés en la materia sea puramente local, por lo que el artículo 53.1.a) LOFCSE lo atribuye en exclusiva a la policía local.

Hay que incluir también dentro de este grupo la ordenación del tráfico de vehículos y personas dentro del casco urbano, atribuida en exclusiva a la policía local por el artículo 53.1.b) LOFCSE. Esta materia, a pesar de regirse por normas especiales, constituye una manifestación de policía general, ya que todos los administrados están sujetos a estas potestades administrativas sin necesidad de un título

de sumisión específico. A la policía local corresponde la ordenación del tráfico no en todo el término municipal, sino tan sólo en las zonas urbanas; y ello de conformidad con las normas de tráfico, que, si bien pueden ser desarrolladas por los Ayuntamientos (piénsese, por ejemplo, en el sentido de circulación de las calles), no son normas municipales, sino generales (artículo 149.1.21 CE).

Por último, forma parte de este grupo la resolución de los conflictos entre particulares, cuando sea requerida por éstos la participación de la policía local. Se trata de una actividad de mediación que forma parte de la protección de la seguridad pública precisamente en la medida en que tiende a evitar alteraciones de la misma.

Al grupo de **funciones de cooperación** en el mantenimiento de la seguridad pública, por exceder del ámbito estrictamente local los intereses en juego, pertenece, ante todo, la actividad tendente a prevenir la comisión de delitos. En esta materia, de competencia estatal por excelencia, las atribuciones de la policía local se limitan a la cooperación con las Fuerzas de Seguridad del Estado y, por lo tanto, bajo la dirección última de las autoridades estatales, en el marco de los criterios de colaboración que fijen las Juntas Locales de Seguridad (art. 53.1.g) LOFCSE), institución a la que más adelante haré referencia.

Esta fijación de los criterios de colaboración en el seno de la Junta permite a las autoridades locales, y al Alcalde en particular, graduar la efectiva participación de la policía local en este punto. Debe recordarse que, a tenor del artículo 53.2 LOFCSE, la policía local debe dar cuenta a las Fuerzas de Seguridad del Estado de cuantas actuaciones de prevención de delitos lleve a efecto.

También dentro de este grupo hay que incluir la vigilancia de lugares públicos y el mantenimiento del orden en las grandes concentraciones humanas. Pero, a diferencia del caso anterior, no cabe aquí graduación alguna de la participación de la policía local por parte del Alcalde; según el artículo 53.1.h) LOFCSE, la única condición de actuación de la policía local es que sea requerida para ello; lo que indica que estará obligada a cooperar con las policías autonómicas y estatales, y bajo la dirección última de éstas. Ello no impide, sin embargo, que al amparo del artículo 25.2 a) LBRL, la policía local pueda realizar una cierta labor autónoma de vigilancia en lugares públicos, siempre que no entre en conflicto con las policías estatales, a quienes corresponde la competencia primaria en la materia.

En cuanto a su participación en la protección civil, la policía local habrá de actuar, a tenor del artículo 53.1.f) LOFCSE, según lo que prevean los planes *ad*

hoc y, en particular, los planes municipales de protección civil. Ahora bien, si se tiene presente que se integran en una planificación en cascada, de suerte que son desarrollo de planes territoriales superiores (art. 1 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil) hasta llegar a la responsabilidad final del Estado (art. 2 de la Ley 2/1985), es claro que la policía local habrá de estar a lo que resulte del conjunto de instrumentos de planeamiento, máxime teniendo en cuenta que la protección civil no implica tan sólo a fuerzas policiales.

V. LA POTESTAD SANCIONADORA DE LAS AUTORIDADES LOCALES EN MATERIA DE SEGURIDAD

Para cerrar el círculo competencial de las Entidades Locales en materia de seguridad es preciso destacar las facultades sancionadoras de las autoridades locales establecidas en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre protección de la Seguridad Ciudadana.

El artículo 2 de dicha Ley, tras hacer una relación de las autoridades estatales competentes en materia de seguridad a los efectos de la misma, establece en su apartado 2 el campo específico de las autoridades locales que “seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas”.

De este modo se reconoce expresamente la participación de las autoridades locales en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, previsión normativa que se actualiza, además, en su participación como autoridad competente para imponer sanciones.

Es el artículo 29.2 de la Ley el que concreta el alcance de las facultades sancionadoras de los Alcaldes, estableciendo un ámbito objetivo sancionable limitado por la materia y el grado de la infracción. Así, los Alcaldes pueden sancionar las conductas siguientes:

- las constitutivas de infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas, y expedición de alcohol a menores de 16 años.

- las constitutivas de las infracciones leves recogidas en los apartados g), h),

i) y j) del artículo 26, de entre los cuales destaca el último, que contiene una cláusula residual en la que describen como infracciones leves “todas aquellas que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimiento de las obligaciones o vulneración de las posibilidades establecidas en la presente ley o en leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana, en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas”.

Las sanciones se impondrán previa audiencia de la Junta Local de Seguridad y podrán consistir en supresión de las autorizaciones o permisos que hubieren concedido los municipios, y multa cuya cuantía se limita en función del número de habitantes del municipio pudiendo llegar hasta un millón de pesetas.

En los supuestos en los que respecto de las materias susceptibles de sanción no se dan las circunstancias habilitadoras (constitución de la Junta de Seguridad, grado de la infracción o cuantía de la multa) para el ejercicio de la potestad sancionadora por los Alcaldes, éstos podrán, según los casos, actuar de dos formas: bien poniendo los hechos en conocimiento de las autoridades competentes, bien proponiendo la imposición de las sanciones que correspondan, previa sustanciación del oportuno expediente.

VI. LA COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES

El tema de la coordinación requiere hacer una breve referencia a las Juntas Locales de Seguridad y a las Comisiones autonómicas.

El artículo 54 LOFCSE establece la posibilidad de que en los municipios con cuerpo de policía propio se cree la llamada *Junta de Seguridad*. Se trata de una institución inspirada en las que, con idéntica denominación, existen en las Comunidades Autónomas con policía propia, en virtud del artículo 50 LOFCSE. Este último precepto, sin embargo, no ha hecho sino recoger una institución que ya había sido creada por los Estatutos de Autonomía (art. 17.4 Estatuto vasco, art. 13.6 y 7 Estatuto catalán, art. 51.2 Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra).

El artículo 54 LOFCSE, sin embargo, no define con nitidez los perfiles de las Juntas de Seguridad municipales. Se limita a decir que podrán crearse, lo que no impone su existencia, y que tendrán por misión “establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial”, lo que no deja claro si habrán de tener poderes decisio-

rios o no. En cuanto a su composición, se limita a fijar que serán presididas por el Alcalde, salvo que concurra al Gobernador Civil, en cuyo caso la presidencia será compartida.

Al lado de las Juntas Locales de Seguridad, que coordinan la actuación de la policía local con la de otros cuerpos policiales estatales y, en su caso, autonómicos que operan en el término municipal, existe otro mecanismo orgánico de coordinación que pesa sobre la policía local. Se trata de las ya mencionadas *comisiones de coordinación*, creadas por algunas Comunidades Autónomas al abrigo del artículo 148.1.22 de la Constitución y los correspondientes preceptos de los Estatutos de Autonomía, en muchos casos con anterioridad a la promulgación de la LOFCSE.

Estas Comisiones son, pues, órganos de las Comunidades Autónomas, instituidos para coadyuvar al ejercicio de su competencia de coordinación de las policías locales. Son órganos colegiados cuya composición resulta de la representación, en proporciones diversas según los casos, de la Administración autonómica y de los Entes locales. Sus funciones son puramente consultivas, informando las medidas que la Comunidad Autónoma haya de adoptar para la coordinación de las policías locales.

El Estado ha establecido en la LOFCSE los términos con arreglo a los cuales han de ejercer las Comunidades Autónomas la competencia citada, tanto el art. 39, donde se hace referencia al contenido preciso de “la coordinación de las policías locales”, como en el Título V (arts. 51 a 54), donde se establece el Estatuto de la Policía Local.

Con carácter complementario a esta regulación, las disposiciones estatales en materia de régimen local contiene algunos preceptos referidos a las policías locales, que contribuyen, junto con la Ley Orgánica citada, a dar una regulación básica en esta materia que debe ser respetada por las Comunidades Autónomas. Son de resaltar a este respecto el Título VII (Personal al servicio de las Entidades Locales) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, LBRL, y la Disposición Transitoria 4ª del TRRL, aprobado por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril.

Del conjunto de los artículos constitucionales y estatutarios citados se deduce que el ejercicio de la competencia autonómica en materia de coordinación de policías locales tiene un doble condicionante: de un lado, los términos de la Ley Orgánica Estatal en materia de policía; de otra parte, los términos de la legislación básica de régimen local.

Catorce de las diecisiete Comunidades Autónomas existentes han elaborado y aprobado Leyes de Coordinación de Policías Locales.

De las Leyes mencionadas nueve de ellas han sido recurridas por el Gobierno ante el Tribunal Constitucional, en general por cuestiones muy similares.

En efecto, la posibilidad de creación de policías de ámbito supramunicipal; la competencia para homologar armas y dispensar su uso y el de uniformes; la fijación de criterios de actuación conjunta o de colaboración con otras policías en situaciones especiales, extraordinarias o de urgencia, y la creación de un sistema de información recíproca han sido las causas en las que el Gobierno ha basado la mayor parte de sus recursos.

Además, fuera del marco de funciones estrictamente policiales, también han sido motivo de impugnación las competencias autonómicas para la homologación de títulos académicos, y la posibilidad de fijar las bases de las convocatorias para el ingreso en los Cuerpos de Policía Local.

Es cierto que, a pesar de regularse en algunos textos legales autonómicos las cuestiones planteadas anteriormente, en algún caso no se ha recurrido la correspondiente Ley o que, en otros casos, como respecto de Cataluña, no se impugnó la Ley 10/1984, que es la única anterior a la promulgación de la LOFCSE, si bien se ha impugnado la Ley 16/1991, de 10 de julio, que la deroga.

El Tribunal Constitucional ha dictado sentencia sobre todas las leyes recurridas, (STC 25/1993, de 21 de enero, en relación con la Ley 5/1988, de 11 de julio, de la Asamblea Regional de Murcia; STC 49/1993, de 11 de febrero, en relación con la Ley 10/1988, de 26 de octubre, del Parlamento balear; STC 50/1993, de 11 de febrero, en relación con la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de la Junta General del Principado de Asturias; STC 51/1993, de 11 de febrero, en relación con la Ley 1/1990, de 26 de abril, de la Asamblea de Extremadura; STC 52/1993, de 11 de febrero, en relación con la Ley 4/1992, de 8 de julio, de la Asamblea de Madrid; STC 81/1993, de 8 de marzo, en relación con la ley 1/1989, de 8 de mayo, del Parlamento de Andalucía; STC 82/1993, de 8 de marzo, en relación con la Ley 2/1990, de 4 de abril, de las Cortes Valencianas; STC 85/1993, de 8 de marzo en relación con la Ley 16/1991, de 10 de julio, del Parlamento catalán; y STC 86/1993, de 8 de marzo, en relación con la Ley 3/1992, de 23 de marzo, del Parlamento gallego), por lo que, con apoyo en su doctrina, podemos sintetizar las conclusiones más importantes que derivan de sus pronunciamientos.

En primer lugar destaca, por su incidencia en el modelo policial, la interdicción que hace el Tribunal a la posibilidad de crear Cuerpos de Policía supramunicipal.

En puridad, a la vista de la regulación de la LOFCSE y de las facultades de coordinación que el artículo 39 atribuye a las Comunidades Autónomas en relación a las policías locales, se niega a las leyes autonómicas la potestad para otorgar la facultad de creación de Cuerpos de Policía supramunicipales y para establecer o permitir la prestación unificada o mancomunada del servicio de policía local en régimen de colaboración intermunicipal.

En segundo lugar, el Tribunal reafirma el principio de territorialidad en la actuación de las Policías Locales contenido en el artículo 53.1 de la LOFCSE. Este precepto establece que “sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en las situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes”.

Así, el Tribunal Constitucional ha anulado artículos de las leyes autonómicas que contemplaban supuestos novedosos de actuación extraterritorial, como el caso del artículo 2.3 de la ley 2/1990, de la Comunidad Valenciana, que recogía el supuesto de situaciones de urgencia o necesidad. Esto no significa que los Agentes policiales de un determinado municipio que se hallasen fuera de su territorio ante una de tales situaciones, y aún cuando no hubiere mediado requerimiento de la autoridad competente, deban inhibirse en la prestación de auxilio o en la realización de las diligencias que procedan según las leyes (STC 82/1993, de 8 de marzo).

Admite el Tribunal, sin embargo, la posibilidad de que entre los municipios se produzca la transferencia o adscripción provisional de agentes de la Policía Local individualmente considerados. Este supuesto está contemplado en el artículo 6.1 de la Ley 3/1992, de Galicia, que prevé la adscripción de agentes de policía de un municipio a otro mediante comisiones de servicio. El Tribunal Constitucional ha declarado su validez por tratarse de un mecanismo de colaboración que no supone transgresión a los límites impuestos por el artículo 51 de la LOFCSE (STC 86/1993, de 8 de marzo).

En tercer lugar, merecen particular atención dos mecanismos de colaboración interpolicial que han recibido el visto bueno del Tribunal Constitucional al enjuiciar las leyes autonómicas. Por una parte, las Policías Locales pueden operar funcionalmente como Policía autonómica si bien circunscribiendo su actuación al marco territorial del municipio respectivo (STC 81/1993, de 8 de marzo).

Por otra parte, los Municipios que no disponen de Policía Local pueden establecer convenios de cooperación con la Comunidad Autónoma para que la Policía autonómica ejerza en su ámbito las actuaciones concretas y de cooperación correspondientes a las Policías Locales (art. 23 de la Ley 16/1991, de Cataluña).

Finalmente, podemos recoger de modo sumario otras directrices derivadas de las sentencias del Tribunal Constitucional sobre las leyes autonómicas de coordinación en relación a las Policías Locales:

1. Confirmación de principios recogidos en la LOFCSE, como son el que la dispensa de uniformidad para los miembros de la Policía Local ha de ser autorizada por el Gobernador Civil (art. 52.3 LOFCSE, en relación con el 41.3), así como que la composición de las Juntas Locales de Seguridad es materia a regular en reglamento estatal (art. 54.2 LOFCSE).

2. Las Comunidades Autónomas no pueden establecer por sí mismas la equivalencia de títulos mediante cursos, a efectos de acceso a las distintas escalas y categorías de Policía Local.

3. Las disposiciones de las Comunidades Autónomas sobre armas y medios técnicos defensivos resultan acotados por el Estado en virtud de su competencia exclusiva en materia de uso y tenencia de armas y explosivos. Dentro de este parámetro de validez, el Tribunal Constitucional ha considerado admisible varios preceptos de las leyes autonómicas de coordinación que se concretan en las dos manifestaciones siguientes: en primer término, la decisión del Alcalde sobre qué tipos de servicios se prestan con armas y cuáles no (art. 12.2 de la Ley 1/1989, de Andalucía); en segundo lugar, la determinación por las Comunidades Autónomas de los modelos o marcas de armas a emplear por los Cuerpos de Policía Local, dentro de los tipos de armas que el Estado les permita llevar.

Todos los aspectos tratados, así como los que han quedado en el tintero por imperativos de economía expositiva, relativos a las leyes autonómicas de coordinación, contribuyen a ir definiendo los trazos últimos del modelo policial español y, por ende, del sistema competencial en materia de seguridad pública.