

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 172/2013 de 10 Oct. 2013, rec. 1008/2013

Ponente: Ollero Tassara, Andrés.

Nº de Sentencia: 172/2013

Nº de Recurso: 1008/2013

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Francisco Pérez de los Cobos Orihuel, Presidente, doña Adela Asua Batarrita, don Luis Ignacio Ortega Álvarez, doña Encarnación Roca Trías, don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Juan José González Rivas, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro José González-Trevijano Sánchez, y don Enrique López y López, Magistrados, ha pronunciado EN NOMBRE DEL REY la siguiente

SENTENCIA 172 / 2013, de 10 de octubre de 2013

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 1008-2011, promovido por el Presidente del Gobierno contra el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja. Han intervenido y formulado alegaciones el Consejo de Gobierno de La Rioja y el Parlamento de La Rioja.

Ha sido Ponente el Magistrado don Andrés Ollero Tassara, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. ANTECEDENTES

1. Mediante escrito presentado en el Registro General del Tribunal Constitucional el 21 de febrero de 2011 el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja. En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 CE y del art. 30 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTIC) a los efectos de que se acuerde la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto legal impugnado.

2. El Abogado del Estado aduce que el precepto impugnado incurre en una inconstitucionalidad mediata o indirecta porque vulnera las competencias estatales atribuidas en los arts. 148.1.22 y 149.1.29 CE y ejercitadas a través de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS). Esta norma, conforme a la doctrina constitucional (por todas, STC 25/1993, de 21 de enero), es la que define o configura los términos en los que ha de ejercerse por las Comunidades Autónomas la función coordinadora de las policías locales; la mencionada Ley Orgánica forma parte, a estos efectos, del bloque de constitucionalidad.

Señala el Abogado del Estado que el art. 8.1.36 del Estatuto de Autonomía de La Rioja atribuye a esta Comunidad Autónoma la competencia de coordinación de las policías locales de esta Comunidad, reproduciendo prácticamente al pie de la letra el enunciado del título competencial del art. 148.1.22 CE. Esa competencia de coordinación encuentra su delimitación en lo dispuesto en el art. 39 LOFCS, que se refiere a la coordinación por las Comunidades Autónomas de la actuación de las policías locales en el ámbito territorial de cada Comunidad;

no incluye entre las competencias autonómicas de coordinación la función de constituir o autorizar la constitución de policías locales de ámbito supramunicipal (SSTC 25/1993, de 21 de enero; 52/1993, de 11 de febrero, y 81/993, de 8 de marzo).

Recuerda el Abogado del Estado que la materia de seguridad pública (art. 149.1.29 CE) viene siendo entendida por la doctrina constitucional (SSTC 33/1982, de 8 de junio; 117/1984, de 5 de diciembre; 104/1989, de 8 de junio; 148/2000, de 1 de junio; 235/2001, de 13 de diciembre; y 154/2005, de 9 de junio) como la actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano; esto incluye un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido aunque orientadas a la misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. En este ámbito podrían inscribirse, en principio, tanto las competencias sobre la policía municipal, como las relativas a la creación, dirección y ordenación de policías supramunicipales o regionales; tanto unas como otras son organizaciones instrumentales específicamente dirigidas a dicho fin. Sin embargo, resulta que el bloque de la constitucionalidad ha establecido una separación competencial, de modo que las Comunidades Autónomas asumen competencia respecto de las policías locales y en ese ámbito ejercen su coordinación, mientras que para las policías supramunicipales, a efectos de su autorización, rige la noción estricta de seguridad pública, de competencia estatal. El propio precepto impugnado parece reconocer en su enunciado la correspondencia de la materia regulada a la seguridad pública al identificar precisamente por esa materia al órgano titular de la competencia para su ejercicio.

Señala asimismo el Abogado del Estado que la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, añadió una nueva disposición adicional (quinta) a la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, relativa a la colaboración para la prestación de servicios de policía local; en ella se establece que la autorización del acuerdo de colaboración por el que dos o más municipios limítrofes se asocian para la prestación del servicio de policía local corresponderá al Ministerio del Interior o, en su caso, a la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía. No obstante, esta mención a las Comunidades Autónomas no implica una ampliación de las competencias estatutarias en materia de coordinación de policías locales.

Esta innovación introducida en la disposición adicional quinta LOFCS encuentra desarrollo en la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, que determina las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local. Tiene un objetivo de orden económico, pues pretende atender casos de insuficiencia de recursos propios por parte de municipios limítrofes, facilitando la prestación conjunta de servicios de policía local. A tal fin la norma prevé la posible asociación de municipios, pero este objetivo no reduce, sino que acentúa la búsqueda de seguridad de personas y bienes, reconocida invariablemente en la creación de policías locales de ámbito supramunicipal. La referida norma quiere pues hacer posible un marco de supramunicipalidad en el ámbito policial local, no previsto inicialmente en la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad. Esta nueva posibilidad no significa alteración alguna de las restantes normas de esta Ley Orgánica, entre las que se cuenta el citado art. 39, que define el concepto de coordinación de policías locales.

Dada la relevancia de la materia para la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público, se ha de entender —continúa el Abogado del Estado— que la competencia para autorizar estas asociaciones de municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local corresponde al Estado. Solo procedería («en su caso», como dice la propia disposición adicional quinta LOFCS) que la autorización se otorgase por la Comunidad Autónoma si, extendiéndose su competencia estatutaria a la seguridad de personas y bienes, se hubiesen de

considerar comprendidas por razón de complementariedad en las competencias de las Comunidades Autónomas con policía propia (STC 154/2005, de 9 de junio); no, como parece entenderse en la Ley riojana impugnada, con fundamento en la mera competencia autonómica de coordinación de policías locales.

En conclusión, el Abogado del Estado estima que la distinta redacción de los Estatutos de Autonomía —según comprendan la protección de personas y bienes y el mantenimiento del orden público, o se limiten a la coordinación de las policías locales, como ocurre en el caso del Estatuto de Autonomía de La Rioja— es el criterio relevante para determinar e identificar la titularidad de la competencia para autorizar la creación de estas asociaciones de municipios limítrofes para la prestación conjunta de servicios de policía local. El precepto legal impugnado lo atribuye pues indebidamente a los órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

3. Por providencia de 15 de marzo de 2011 del Pleno del Tribunal se acordó, a propuesta de la Sección Cuarta, admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad promovido por el Presidente del Gobierno contra la citada disposición. Finalmente, dar traslado de la demanda y los documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, al Gobierno y al Parlamento de La Rioja, para que en el plazo de quince días puedan personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimasen convenientes. Asimismo se acordó tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 CE, lo que conforme con el art. 30 LOTC produce la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, y publicar la incoación del recurso en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de La Rioja».

4. Por escrito registrado en este Tribunal el 24 de marzo de 2011, el Presidente del Congreso comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el presente recurso de inconstitucionalidad y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

5. Por escrito registrado en este Tribunal el 30 de marzo de 2011, el Presidente del Senado comunicó el acuerdo de la Mesa de la Cámara de personarse en el presente recurso de inconstitucionalidad y ofrecer su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

6. Mediante escrito registrado en este Tribunal el 5 de abril de 2011, el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en representación y defensa del Consejo de Gobierno de La Rioja, presentó escrito de alegaciones. Interesa la desestimación del recurso de inconstitucionalidad, por entender que el precepto impugnado no ha incurrido en extralimitación competencial alguna.

El Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja comienza señalando que la impugnación no debe entenderse referida a la integridad del art. 5.1 de la Ley 5/2010, sino solo al inciso primero del párrafo segundo: «La Consejería competente en materia de interior autorizará la creación de estas asociaciones». Lo que se pondría en cuestión por el Abogado del Estado es la competencia autonómica para autorizar la creación de las asociaciones de municipios para la prestación del servicio de policía local, que el precepto impugnado atribuye a los órganos de la Comunidad Autónoma de La Rioja, en concreto a la Consejería competente en materia de interior.

En segundo lugar, el Letrado aduce que el bloque de la constitucionalidad a tener en cuenta a la hora de enjuiciar el precepto impugnado está constituido por el art. 148.1.22 CE, que permite a las Comunidades Autónomas asumir competencia sobre «la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones» y sobre «la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica». A su vez, el párrafo primero del art. 8.1.36 del Estatuto de Autonomía de La Rioja —aprobado por Ley Orgánica 3/1982, de

9 de junio— atribuye a la Comunidad Autónoma competencia exclusiva sobre «vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales de La Rioja, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales». Aun cuando esta competencia se califique como «exclusiva», lo cierto es que la Comunidad Autónoma de La Rioja debe ejercerla en el marco de la Ley Orgánica a que remite el art. 148.1.22 CE, que es al momento presente la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, dictada asimismo conforme a la competencia estatal exart. 149.1.29 CE. En dicho marco fueron aprobadas las ya derogadas Leyes de coordinación de policías locales de La Rioja 1/1991, de 1 de marzo, y 7/1995, de 30 de marzo, y se ha aprobado igualmente la vigente Ley 5/2010, de 14 de mayo, con el mismo objeto.

Recuerda el Letrado autonómico que la doctrina del Tribunal Constitucional ha establecido el alcance de la competencia autonómica en materia de coordinación de policías locales (SSTC 25/1993, 49/1993, 50/1993, 51/1993, 52/1993, 81/1993, 82/1993, 85/1993 y 86/1993); en ellas rechaza la creación de cuerpos de policía local de carácter supramunicipal. Entiende el Tribunal que el bloque normativo que opera como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento de las leyes de coordinación de policías locales, esencialmente integrado por la Constitución y la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, no preveía expresamente la posibilidad de constituir tal clase de cuerpos policiales. Según el Letrado de la Comunidad Autónoma de La Rioja, esta doctrina constitucional indicó la posible solución a seguir para que se pudieran constituir mancomunidades de servicios de policía local. Con este objeto se añadió por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, una nueva disposición adicional quinta a la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad; permite la asociación de municipios limítrofes dentro de una misma Comunidad Autónoma para la prestación del servicio de policía local, cuando carezcan de recursos suficientes para sufragar el servicio de manera separada.

Del análisis de la citada disposición adicional quinta LOFCS resulta, según el Letrado autonómico, que al Estado le compete en exclusiva exart. 149.1.29 CE regular las condiciones que deben reunir los acuerdos entre los municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local; la autorización de la asociación de municipios puede corresponder bien al Estado o bien a la Comunidad Autónoma respectiva, de acuerdo con las previsiones de su Estatuto de Autonomía relativas a la competencia de coordinación de policías locales a que hace referencia el art. 148.1.22 CE.

Las consideraciones precedentes conducen a descartar, según el Letrado, la inconstitucionalidad del art. 5.1 de la Ley 5/2010. Al margen de que el precepto impugnado no atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en materia de seguridad en contradicción con lo dispuesto en el art. 149.1.29 CE, la Comunidad Autónoma de La Rioja no carece de competencia en materia de seguridad entendida esta en sentido amplio. Con cita de la STC 59/1985, de 6 de mayo, alega que el concepto de seguridad ha de entenderse integrado, además de por las actividades policiales, por otras como la protección civil y por todas aquellas que realicen las Administraciones y vayan dirigidas a la protección de las personas y los bienes; no todas ellas deberían entenderse comprendidas en el título competencial que el art. 149.1.29 CE reserva en exclusiva al Estado. Además, habría que tener en cuenta que el art. 39 LOFCS no fija un *numerus clausus* y, por tanto, otras actividades de las Comunidades Autónomas basadas en su competencia de coordinación de policías locales pueden tener encaje en el citado precepto de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad. La competencia de la Comunidad Autónoma de La Rioja en materia de régimen local, de conformidad con lo dispuesto en el art. 9.8 de su Estatuto de Autonomía y los arts. 10.2 y 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local, reforzaría la constitucionalidad del precepto impugnado; este sería una manifestación concreta, en el ámbito de los servicios de policía local, de la

competencia autonómica de coordinación del ejercicio de las competencias de las entidades locales.

A todo ello se añade que la invocación de la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la asociación de municipios con la finalidad de prestar servicios de policía local, resulta inoperante para sostener la inconstitucionalidad del precepto impugnado. El Estado no puede incidir indirectamente, mediante una orden ministerial, en la delimitación de sus competencias y las de las Comunidades Autónomas, sustrayendo la facultad de autorizar las asociaciones de municipios del ámbito competencial relativo a la coordinación de policías locales del art. 149.1.22 CE.

7. Por escrito presentado en el Registro General del Tribunal el 11 de abril de 2011 formuló alegaciones el Letrado del Parlamento de La Rioja, sustancialmente coincidentes con las realizadas por el Letrado de la Comunidad Autónoma, por lo que procede remitirse a ellas.

8. Próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que determina el art. 161.2 CE desde que se produjo la suspensión de la vigencia y aplicación del precepto impugnado, el Pleno acordó, mediante providencia de 31 de mayo de 2011, oír a las partes personadas para que, en el plazo común de cinco días, pudieran alegar lo que estimaren pertinente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Evacuado por las partes el trámite de alegaciones conferido, el Pleno de este Tribunal, mediante ATC 107/2011, de 5 de julio, acordó el levantamiento de la suspensión del precepto impugnado.

9. Mediante providencia de ocho de octubre de 2013 se señaló para deliberación y votación de la presente Sentencia el día 10 del mismo mes y año.

II. FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1.- El presente recurso de inconstitucionalidad, interpuesto por el Abogado del Estado en nombre y representación del Presidente del Gobierno, tiene como objeto la impugnación del art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja, que dispone lo siguiente:

«Artículo 5. Asociación de municipios para la prestación de servicios de Policía Local.

1. Podrán asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local, ya sea a través de Auxiliares de Policía como a través de Cuerpo de Policía Local.

La Consejería competente en materia de interior autorizará la creación de estas asociaciones. A tal efecto, los Ayuntamientos remitirán a la Consejería informe justificativo de las necesidades, proyecto de estatutos, costes y programa de implantación y adecuada prestación del servicio. Asimismo se solicitará informe a la Comisión de Coordinación de Policías Locales.»

Este precepto es impugnado por el Abogado del Estado en razón de su pretendida oposición a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad; en particular en su art. 39 y en la disposición adicional quinta. Ello generaría la vulneración mediata de las competencias en materia de seguridad atribuidas al Estado por los arts. 148.1.22 y 149.1.29 CE. La autorización autonómica que contempla el precepto impugnado no podría entenderse comprendida en la materia de coordinación de policías locales asumida por la Comunidad Autónoma de La Rioja mediante, el art. 8.1.36 de su Estatuto de

Autonomía conforme a lo previsto en el art. 148.1.22 CE.

Por su parte, tanto la representación procesal del Consejo de Gobierno de La Rioja como la del Parlamento de La Rioja precisan que, a su juicio, la impugnación debe entenderse referida exclusivamente al primer inciso del párrafo segundo del art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo. Postulan la desestimación del recurso, al considerar que dicha autorización queda comprendida en la materia de coordinación de policías locales, asumida en exclusiva por la Comunidad Autónoma de La Rioja en virtud del art. 8.1.36 de su Estatuto de Autonomía, de acuerdo con lo dispuesto en el art. 148.1.22 CE. El precepto impugnado no incurría en exceso competencial alguno.

2.- La Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja, según justifica su exposición de motivos, fue promulgada en virtud del título competencial enunciado en el art. 148.1.22 CE y asumido en el Estatuto de la Comunidad Autónoma. El art. 148.1.22 CE permite a las Comunidades Autónomas asumir la competencia sobre «la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica». A su vez, el art. 8.1.36 del Estatuto de Autonomía de La Rioja determina que corresponde a la Comunidad Autónoma de La Rioja la competencia exclusiva, entre otras materias: «Vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales de La Rioja, sin perjuicio de su dependencia de las autoridades municipales». Así pues, incorporada estatutariamente la competencia citada, la delimitación de su contenido concreto se remite por la Constitución a lo que disponga una ley estatal; en el momento presente no es otra que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS). En ella se codifican las normas que atañen a la seguridad pública y sus servidores, que vienen exigidas por distintos preceptos constitucionales (arts. 104, 126, 148.1 22 y 149.1 29 CE). En consecuencia, la Ley Orgánica 2/1986 deberá ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad con el bloque de la constitucionalidad del precepto impugnado (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional) conforme a reiterada doctrina constitucional (SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1; 49/1993, de 11 de febrero, FFJJ 1 y 2; y 81/1993, de 8 de marzo, FJ 2, por todas).

Por lo que se refiere a las competencias autonómicas en relación con la policía local, conviene recordar que, como se dijo en la STC 81/1993, FJ 2, «en el ámbito de las Policías Locales el bloque de la constitucionalidad solo atribuye a la Comunidad Autónoma las actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre 'seguridad pública'. En ejercicio de su competencia el Estado ha dictado la LOFCS en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales». Estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de policías locales y, en consecuencia, «actúan como parámetro de su validez». Como también hemos señalado, no cabría que la regulación del Estado dejase vacío de contenido el concepto de «coordinación y demás facultades» enunciado en el art. 148.1.22 CE, pues «la remisión del art. 148.1.22 CE a 'los términos que establezca una ley orgánica' no otorga al Estado una libertad absoluta de configuración de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre policías locales» (STC 49/1993, FJ 2).

3.- Procede a continuación contrastar el precepto impugnado con las disposiciones de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad aplicables al caso. En tal sentido ha de tenerse en cuenta, en primer término, lo dispuesto en el art. 39 LOFCS. Delimita las funciones de coordinación de la actuación de las policías locales que corresponden a las Comunidades Autónomas, entre las que enumera el «establecimiento de normas-marco a las que habrán de

ajustarse los reglamentos de las policías locales»; «establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos cuerpos de policías locales en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de estos, de uniformes y de retribuciones»; «fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales»; así como «coordinar la formación profesional de las policías locales mediante la creación de escuelas de formación de mandos y formación básica».

En ninguno de los apartados del art. 39 LOFCS se incluye la función de autorizar la asociación de municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local a la que se refiere el precepto impugnado. Esa autorización sí aparece expresamente contemplada, sin embargo, en la disposición adicional quinta LOFCS, añadida por la Ley 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural; en respuesta a una extendida y antigua reivindicación del municipalismo, establece lo siguiente:

«Disposición adicional quinta. Colaboración para la prestación de servicios de policía local.

En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.

En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de este o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía.»

El legislador estatal ha optado pues por hacer posible un marco de supramunicipalidad en el ámbito de la policía local, justificado por la insuficiencia de recursos económicos de los municipios para prestar conjuntamente el servicio de policía local, de suerte que se permite la asociación de municipios limítrofes a tal efecto. Ahora bien, esa finalidad no desvirtúa, sino que antes bien refuerza, el objetivo prevalente al que van dirigidos esos acuerdos de colaboración o asociación entre municipios; no es otro que la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, esto es, la «seguridad pública» (entre otras, SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3; 104/1989, de 8 de junio, FJ 3; 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8; y 154/2005, de 9 de junio, FJ 5).

Ese acuerdo de colaboración para la prestación de servicios de policía local regulado por la disposición adicional quinta LOFCS, no desconoce el marco general de las funciones de coordinación de la actuación de las policías locales previsto en el art. 39 de la misma Ley. Está dirigido a la protección de personas y bienes y, en general, al mantenimiento del orden público en municipios limítrofes que pertenezcan a la misma Comunidad Autónoma y que no dispongan separadamente de recursos económicos suficientes para la prestación del servicio de policía local; se encuadra por tanto en la materia de «seguridad pública», cuya competencia exclusiva corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.29 CE. La disposición adicional quinta LOFCS requiere que el acuerdo de colaboración se ajuste a las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior (contenidas en la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre), y que sea autorizado por este o, en su caso, por «la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía».

Para que una Comunidad Autónoma pueda autorizar el acuerdo de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local (siempre dentro del respeto

a las condiciones fijadas por Estado para tal colaboración intermunicipal) resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de «seguridad pública». Tal autorización no puede, por tanto, encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales asumida estatutariamente conforme a lo previsto en el art. 148.1.22 CE.

4.- El Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 8.1.36) solo atribuye competencia a esta Comunidad Autónoma, en el marco de lo previsto en el art. 148.1.22 CE, para la «vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales de La Rioja»; no ha asumido pues competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público.

En consecuencia, las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con las policías locales de los municipios de su territorio son estrictamente de coordinación. Debe limitarse a establecer principios y mecanismos coordinadores entre estas policías. Queda excluida en virtud de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad no solo la creación de policías locales supramunicipales, como ya ha tenido ocasión de precisar nuestra doctrina (SSTC 25/1993, FJ 1 y 81/1993, FJ 3), sino también la autorización de los acuerdos de colaboración o asociación entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local, al carecer la Comunidad Autónoma de La Rioja de competencias en materia de seguridad pública.

Frente a la nítida voluntad del legislador estatal de excluir la autorización autonómica de los acuerdos de colaboración o asociación entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local en el caso de las Comunidades Autónomas que no hayan asumido estatutariamente competencias en materia de seguridad pública, como es el caso de La Rioja, no cabe oponer, como se hace por los Letrados de su Consejo de Gobierno y de su Parlamento, otras en materia de régimen local atinentes a la coordinación de las entidades locales entre sí y con las de las restantes Administraciones públicas (art. 9.8 del Estatuto de Autonomía de La Rioja y arts. 10.2 y 59 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de bases del régimen local). Tales competencias tienen un fundamento constitucional distinto; no resulta posible, por tanto, deducir de las mismas una facultad autonómica al margen o en contra de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad; esta norma delimitadora de las facultades que establece el art. 148.1.22 CE no puede ser contradicha ni ampliada por la habilitación genérica que contenga la legislación de régimen local (SSTC 25/1993, FJ 1; 51/1993, de 11 de febrero FJ 3; 52/1993, FJ 3; y 81/1993, FJ 3).

5.- La atribución contenida en el precepto impugnado a la Comunidad Autónoma de la Rioja de autorizar la creación de asociaciones de municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local, en la medida en que contradice lo dispuesto en la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad (art. 39 y disposición adicional quinta), entraña pues una extralimitación en el ejercicio de la competencia estatutaria sobre coordinación de policías locales (art. 8.1.36 del Estatuto de Autonomía de La Rioja), que determina la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del referido precepto.

Debe añadirse, en respuesta a lo argumentado por los representantes procesales del Consejo de Gobierno y del Parlamento de La Rioja sobre el alcance de la impugnación, que la declaración de inconstitucionalidad y nulidad no puede ceñirse al primer inciso del párrafo segundo del art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja («La Consejería competente en materia de interior autorizará la creación de estas

asociaciones»). El resto del párrafo segundo del art. 5.1, en cuanto se refiere al procedimiento por el que los Ayuntamientos interesados deben recabar la autorización de la Comunidad Autónoma para la creación de la asociación de municipios, incurre, como es obvio, en la misma vulneración ya señalada del orden constitucional de distribución de competencias.

El primer párrafo del art. 5.1 de la Ley 5/2010 («Podrán asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local, ya sea a través de Auxiliares de Policía como a través de Cuerpo de Policía Local»), viene a reproducir lo establecido en el primer párrafo de la disposición adicional quinta LOFCS; no en vano, como se señala en la propia exposición de motivos de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, «[l]a ley regula la figura de la asociación de municipios para la prestación del servicio de Policía Local... ya prevista por la propia Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, reformada por la Ley 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el Desarrollo Sostenible del Medio Rural». Estamos, pues, ante un supuesto de *lex repetita*, debiendo recordarse al respecto nuestra doctrina conforme a la cual la reproducción de normas estatales por leyes autonómicas, además de constituir una deficiente técnica legislativa, incurre en inconstitucionalidad cuando esa reproducción normativa se concreta en normas relativas a materias en las que la Comunidad Autónoma carece de competencia [entre otras, SSTC 62/1991, de 22 de marzo, FJ 4, b); 147/1993, de 29 de abril, FJ 4; y 341/2005, de 21 de diciembre, FJ 9]. Por consiguiente, también ha de alcanzarse la declaración de inconstitucionalidad y nulidad por vulneración del orden constitucional de distribución de competencias al aludido párrafo primero del art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja.

FALLO

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

Ha decidido:

Declarar inconstitucional y nulo el art. 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja.

Publíquese esta Sentencia en el «Boletín Oficial del Estado».

Dada en Madrid, a diez de octubre de dos mil trece.-Francisco Pérez de los Cobos Orihuel.-Adela Asua Batarrita.-Luis Ignacio Ortega Álvarez.-Encarnación Roca Trías.-Andrés Ollero Tassara.-Fernando Valdés Dal-Ré.-Juan José González Rivas.-Santiago Martínez-Vares García.-Juan Antonio Xiol Ríos.-Pedro José González-Trevijano Sánchez.-Enrique López y López.-Firmado y rubricado.