

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 49/1993 de 11 Feb. 1993, rec. 257/1989

Ponente: García-Mon y González Regueral, Fernando.

Nº de Sentencia: 49/1993

Nº de Recurso: 257/1989

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

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 257/89, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra el art. 3 y la disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 10/1988, de 26 Oct., de coordinación de Policías Locales. Han sido partes el Parlamento de las Islas Baleares, representado por su Presidente, don Jerónimo Alberto Picornell, y el Consejo de Gobierno de la referida Comunidad Autónoma, representado por su Letrado don Pedro A. Aguiló Monjo, y Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Mediante escrito registrado el 8 Feb. 1989, el Abogado del Estado interpuso, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad en relación con el art. 3 y la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 10/1988, de 26 Oct. («B.O.C.A.I.B.» núm. 135, de 10 Nov.), de coordinación de Policías Locales, haciendo el recurrente expresa invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución. Aduce el Abogado del Estado los motivos impugnatorios que a continuación se consignan:

A) El art. 3 de la Ley autonómica dice así: «El ámbito de actuación de la Policía Local será el del territorio del municipio al que pertenezca, exceptuando las situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades competentes, o en las urgencias, sin perjuicio de la inmediata comunicación a la citada autoridad». En este precepto se perfilan dos supuestos en los que la Policía Local puede actuar fuera de su término municipal: Situaciones excepcionales y situaciones de emergencia. Se trata de dos supuestos distintos porque, aunque la indeterminación jurídica que la urgencia representa pudiera permitir, en la búsqueda de una interpretación admisible, su identificación o asimilación a la excepcionalidad a que el artículo se refiere, lo cierto es que el diferente régimen jurídico que el mismo prevé en uno y otro caso

(requerimiento previo o comunicación posterior a la autoridad competente) evidencia que, si bien se trata de dos conceptos jurídicos indeterminados, las de urgencia y excepcionalidad son dos situaciones diferentes. En ambas, según la Ley balear, la actuación de las Policías Locales puede producirse fuera del ámbito de su respectivo municipio. Por su parte, la Disposición adicional primera de la Ley recurrida dice de este modo: «Para la prestación en común de los servicios de Policía Local se podrán constituir mancomunidades intermunicipales, de acuerdo con la legislación de régimen local.»

Los preceptos transcritos suponen una doble vulneración o extralimitación competencial, ya que, a su través, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, en contra de lo dispuesto en el art. 10.14 de su Estatuto de Autonomía y en el art. 148.1.22 de la C.E., modifica previsiones de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y, por consiguiente, no se ajusta a ella. En efecto, la extralimitación competencial en que incurre el art. 3 de la Ley 10/1988 se produce en un doble sentido: Por un lado, porque posibilita la actuación de las Policías Locales, en los supuestos indeterminados en los que haya urgencia, fuera del ámbito territorial de su respectivo municipio, y por tanto, porque está ampliando los supuestos en que la Ley Orgánica 2/1986 admite una actuación supramunicipal: Las situaciones de emergencia, que no pueden equipararse a las de urgencia. Por otro, porque al disponer tal cosa, la Comunidad Autónoma legisla sobre una materia ajena a lo que es propio de su competencia funcional, que, si bien le permite, por ejemplo, legislar sobre los varios aspectos que cabe enmarcar en la coordinación a que se refieren la Constitución, el Estatuto y la Ley Orgánica 2/1986, no le autoriza para regular aspectos o cuestiones ajenos a esa función coordinadora que le compete y en la que, a la vista del contenido del art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986, no es posible incluir el supuesto de referencia. La competencia coordinadora no permite, modificando lo previsto en el art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986, extender el ámbito territorial de actuación de las Policías Locales, ni siquiera en casos urgentes, puesto que para atenderlos son otros los mecanismos y previsiones legales.

B) Tampoco cabe, a la vista del art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986, que la posibilidad de que los servicios de Policía sean prestados por mancomunidades intermunicipales (contenido de la Disposición adicional primera) pueda entenderse como propio de la función coordinadora de las Policías Locales. En realidad, es algo completamente diferente, aunque no sea más que por el hecho de que la coordinación en materia policial implica necesaria y conceptualmente la previa existencia de unas Policías Locales que son las que se armonizan y coordinan, mientras que en la Disposición adicional que se impugna no existen esos Cuerpos de Policía Local. Lo que se trata es, precisamente, de sustituirlos. Mal puede entonces hablarse de coordinación. Así, lo que en realidad contiene la Disposición adicional que se cuestiona es una previsión normativa que se produce no solo al margen, sino también en contra de las disposiciones vigentes en materia de régimen local y, en todo caso, de la Ley Orgánica 2/1986, a cuyos términos, sin embargo, el art. 10.14 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares vincula su competencia en materia de Policías Locales.

Es cierto que los arts. 1.3 y 2, c), de la Ley Orgánica 2/1986, hablan de Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones locales y que, en base a su tenor literal, puede intentar sostenerse la inexistencia de una prohibición que, a priori, niegue o se oponga a la posibilidad de que haya Cuerpos de Policía dependientes de Entidades locales no municipales. En el mismo sentido, es cierto también que la legislación de régimen local parece no excluir tal posibilidad desde el momento en que reconoce (art. 44 de la Ley de Bases 7/1985, de 2 Abr.) a los municipios la posibilidad de mancomunarse para la ejecución o prestación en común de obras o servicios determinados. Sin embargo, ha de negarse la viabilidad de las mancomunidades policiales que la Ley balear autoriza; ante todo, en base a la propia

naturaleza de tales entidades, que están legalmente concebidas para la ejecución de obras o la prestación de servicios «determinados», no para servicios permanentes que, como ocurre con el de Policía, sean de la responsabilidad y competencia municipal. Precisamente por ello, y porque entre los requisitos que se exigen a las mancomunidades intermunicipales se incluye el de que conste su plazo de duración (arts. 44.2 de la Ley de Bases 7/1985, y 36.6 del Texto Refundido de 18 Abr. 1986), carece del más mínimo sentido y resulta contrario a la legislación de régimen local la previsión legal que en este recurso se impugna y que, en sus propios términos, implica algo tan insólito como la prestación del servicio municipal de Policía durante un plazo limitado de tiempo, como si el orden y la seguridad pública fueran finalidades y objetivos a conseguir en períodos temporalmente acotados. La previsión de que los municipios puedan constituir mancomunidades policiales resulta igualmente contraria a otro de los principios básicos en la materia, cual es el consistente en que los servicios que, como el policial, impliquen ejercicio de autoridad, no pueden ser prestados más que de modo directo por los Ayuntamientos y, por tanto, con exclusión de otras posibilidades, como la que suponen las mancomunidades intermunicipales.

La propia legislación de régimen local, consciente de estas circunstancias, establece (art. 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 Abr.) que «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», en la cual resulta patente la imposibilidad de que existan Cuerpos de Policía supramunicipales. Así debe entenderse que resulta de los arts. 51 a 54 de la Ley Orgánica 2/1986, en los que se vincula siempre a los Cuerpos de Policía Local con los municipios y con los servicios públicos que les son propios. De modo particularmente evidente puede decirse, a partir del art. 51 de la Ley Orgánica, que la creación de mancomunidades policiales lleva implícita la posibilidad de que los miembros de las Policías mancomunadas puedan prestar servicios en el territorio de otros municipios y, por tanto, fuera de su ámbito territorial respectivo y de modo habitual u ordinario, lo cual vulnera claramente el punto 3 del art. 51 citado. Por otro lado, la posible insuficiencia de recursos para crear Cuerpos de Policía propios --que es la razón en la que lógicamente cabe pensar para justificar la mancomunidad-- tampoco puede ser estimada como determinante o justificativa de la posibilidad que permite la Ley que se impugna, pues, para tal caso, la Ley Orgánica 2/1986, al margen de fórmulas asociativas, tiene previstas y admite la existencia de un personal específico que desempeñe funciones de vigilancia, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos (art. 51.2). Por lo tanto, la Disposición adicional primera de la Ley balear vulnera en este punto la Ley Orgánica 2/1986, a cuyas determinaciones, sin embargo, está constitucionalmente vinculada. Por ello, resulta inconstitucional y nula.

Concluye el Abogado del Estado con la súplica que el Tribunal dicte en su día Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad de los preceptos impugnados. Mediante otrosí, suplica igualmente que, habiéndose invocado expresamente el art. 161.2 C.E., se acuerde la suspensión de la vigencia de tales preceptos.

2. Por providencia de 13 Feb. 1989, la Sección Tercera del Tribunal acordó: 1. Admitir a trámite el presente recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al Parlamento y al Consejo de Gobierno de las Islas Baleares, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes. 2. Tener por invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 de la Constitución, lo que, a su tenor y según dispone el art. 30 de la LOTC, produciría la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos impugnados desde la fecha de interposición del

recurso, lo cual habría de comunicarse a los Presidentes del Parlamento y del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. 3. Publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares» para general conocimiento.

3. Mediante escrito registrado el 22 Feb. 1989, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el Acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar, con remisión a la Dirección de Estudios y Documentación. El siguiente 27 Feb. se recibió un escrito del Presidente del Senado mediante el que se rogaba que se tuviera por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

4. Por escrito registrado el 10 Mar. 1989, compareció el Parlamento de las Islas Baleares, representado por su Presidente, don Jerónimo Albertí Picornell, quien evacuó el trámite de alegaciones conferido. En el referido escrito, la representación indicada adujo lo siguiente:

A) Debe ponerse de manifiesto, de entrada, que la Ley 10/1988 no atribuye a la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares la facultad de crear Cuerpos de Policía, sino de establecer los principios generales de coordinación, conforme se expresa en su Exposición de Motivos, párrafo último, y en los arts. 1 y 5 a 7, comprensivos del título II. Se cumple de esta manera con el inciso segundo del art. 148.1.22 de la Constitución, que autoriza a las Comunidades Autónomas a asumir competencias al respecto y con el art. 10.14 del Estatuto de Autonomía de las Islas Baleares, que le confiere competencia exclusiva para «la coordinación y demás facultades» en relación con las Policías Locales, también, como en el caso de la Constitución, «en los términos que establezca una Ley Orgánica», ya actualmente la Ley Orgánica 2/1986, que en su art. 51.1 autoriza a los municipios a la creación de Cuerpos de Policía propios, de acuerdo con lo que se prevé en ella misma, en la de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica.

Para el recurrente, lo que aleja al art. 3 de la Ley recurrida de la norma constitucional es la introducción del término «urgencia», cuyo verdadero alcance importa, pues, determinar. La urgencia, sin duda alguna, es una emergencia que no admite dilación salvo el advenimiento de consecuencias que empeorarían la situación. La urgencia es mucho más que la simple emergencia. Sin embargo, también resulta clara la sinonimia de ambos vocablos (emergencia y urgencia), de modo que la urgencia a que se refiere el precepto discutido no violenta ni extralimita la emergencia, por lo que no cabe deducir inconstitucionalidad alguna en el art. 3 recurrido. En el recurso se habla de situaciones «excepcionales», cuando la norma recurrida no hace referencia alguna a ello. Tampoco tiene que ver la «excepcionalidad» con los otros dos términos citados, ya que aquélla tiene que ver con «rareza» y los otros con la actuación rápida y dificultosa. Así, pues, procede desechar la pretensión de inconstitucionalidad por absoluta falta de fundamento. Además, si se conecta el art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986, que contempla las emergencias, con el art. 53, f), de la propia Ley, que se refiere a la prestación de auxilio en casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, nos encontramos ante un caso de urgencia o emergencia urgente.

B) El recurrente se empeña en que la Disposición adicional primera posibilita mancomunidades policiales, cosa que no se deduce en absoluto del precepto, ya que lo que éste intenta es posibilitar la prestación de un servicio determinado, totalmente posible en virtud del art. 44 de la Ley de Bases de Régimen Local, toda vez que el texto de la Disposición adicional remite a que la constitución de la mancomunidad se haga de acuerdo con la legislación de régimen local, condición insuperable, y no expresa qué servicios sean ni define el plazo (art. 36.6 del Texto

Refundido del Decreto Legislativo de 18 Abr. 1986), sino que se reduce a que se haga constar éste, sin limitación o indefinición, y la posibilidad de actuar en el ámbito territorial del municipio, salvo emergencias (art. 51.3 Decreto Legislativo de 18 Abr. 1986); de ahí que los servicios de Guardas, Vigilantes, Alguaciles o análogos no tengan nada que ver con ello porque les excluye la mancomunidad del servicio de Policía Local intermunicipal.

Finaliza su alegato el Presidente del Parlamento de las Islas Baleares con la súplica de que, en su día, se dicte Sentencia por la que se declare la plena constitucionalidad de los artículos recurridos.

5. Mediante escrito presentado el 22 Mar. 1989, formuló sus alegaciones el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, representado por el Letrado de la misma don Pedro A. Aguiló Monjo, quien argumentó cuanto a continuación y de forma resumida se consigna:

A) La Ley 10/1988, conforme expresamente reconoce en su exposición de motivos, se fundamenta en lo dispuesto en el art. 148.1.22 C.E. Por su parte, el art. 10.14 del Estatuto de Autonomía, como competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, reproduce literalmente el contenido del referido art. 148.1.22 C.E. La representación procesal del Estado no cuestiona esta competencia autonómica, sino que estima que, tanto el art. 3 como la Disposición adicional primera de la Ley 10/1988, vulneran contenidos concretos de la Ley Orgánica 2/1986, que, al formar parte del bloque de la constitucionalidad, supone un límite constitucional al ejercicio de la competencia autonómica de que se trata. Ciertamente, la competencia sobre «coordinación de las Policías Locales» tiene que desarrollarse en el marco de la Ley Orgánica 2/1986, sin perjuicio de que el alcance de su condicionamiento deba conectarse, no solo con el art. 148.1.22 C.E., sino también con el art. 104.2 del texto constitucional. Ello resulta patente si se examina el preámbulo de la citada Ley Orgánica, en el que se destaca que su finalidad es justamente la marcada por el art. 104 C.E. Dicho en otros términos, si la competencia asumida, de acuerdo con los arts. 148.1.22 C.E. y 10.14 del Estatuto, encuentra su límite en lo que establezca una Ley Orgánica, y esta Ley Orgánica está vinculada al mandato del art. 104.2 C.E. y a su alcance material, es claro que su nivel de condicionamiento no puede exceder de lo expuesto, con lo que restan materias excluidas del ámbito de la Ley Orgánica 2/1986, que, en relación a las Policías Locales y su coordinación, pueden ser, entre otras, su organización o su creación, que deben remitirse a lo dispuesto en la legislación básica de régimen local. La propia estructura de la Ley Orgánica 2/1986 confirma expresamente que su ámbito material se circunscribe a las funciones, a los principios básicos de actuación y a su régimen estatutario. De igual modo, para las Policías Locales y la competencia de coordinación sobre las mismas que ostenta la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, debe predicarse un amplio margen de autonomía, conforme acreditan los propios arts. 1.3 y 2, c), de la Ley Orgánica 2/1986, cuando reconocen la dependencia de los Cuerpos de Policía Local de las Corporaciones Locales y los someten prioritariamente a lo establecido en la Ley reguladora de las bases del régimen local (en especial, para aquellos temas que exceden del art. 104.2 C.E. y del ámbito propio de la Ley Orgánica 2/1986, como son la creación y organización de los mismos), sin perjuicio de que ello se produzca en el marco de la propia Ley Orgánica 2/1986 (evidentemente, para aquellas cuestiones que constituyen su contenido, es decir, funciones, principios básicos de actuación y régimen estatutario). En conclusión, «la coordinación y demás facultades, en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica» (art. 10.14 del Estatuto), se ve limitada al contenido de esta última únicamente en cuanto a las funciones, principios básicos de actuación y régimen estatutario, sin perjuicio de subsistir un amplio margen de coordinación y facultades sobre las Policías Locales, que debe vincularse directamente a los principios reguladores de la legislación

básica de régimen local, en especial, en orden a su creación y organización. Y es de advertir, con carácter general, por lo que hace referencia a la legislación reguladora de las bases del régimen local, que el art. 44 de la Ley 7/1985, reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, y que el art. 3.2 del propio texto legal dispone que las mancomunidades gozan de la condición de entidad local.

B) Entrando ya en el examen de los preceptos impugnados, y por lo que se refiere al art. 3 de la Ley 10/1988, se debe señalar que no se trata aquí de dos supuestos diferentes, emergencia y urgencia, ya que las situaciones de urgencia deben reconducirse, en todo caso, a los supuestos de emergencia contemplados en el art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986, con la única particularidad de que la propia naturaleza de esta concreta situación de emergencia, caracterizada por la urgencia, excluye por sí misma la posibilidad de previo requerimiento, que viene sustituido por la «... inmediata comunicación a la citada autoridad». Se trata, por lo tanto, de una mera especificación de la posibilidad contemplada en el art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986. Además, si bien pudiera pensarse que la cuestión puede referirse a los «principios básicos de actuación», y, por lo tanto, al contenido condicionante de la competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales, derivado de la Ley Orgánica 2/1986, un examen más pormenorizado debe llevar a la conclusión de que no resulta subsumible en el ámbito del art. 5 de la referida Ley Orgánica. La fórmula impugnada, aparte de su racionalidad y lógica interna, constituye un supuesto de colaboración mutua encuadrable bajo el amplio concepto que del término «coordinación» ha configurado la doctrina del Tribunal Constitucional.

C) El contenido de la Disposición adicional primera debe encuadrarse necesariamente en el ámbito de la organización y, en su caso, creación de Cuerpos de Policía Locales, lo que excluye directamente su regulación del alcance condicionante, para la competencia autonómica de coordinación de la Ley Orgánica 2/1986 al no referirse ni a las funciones ni a los principios básicos de actuación, ni al régimen estatutario, que es el ámbito vinculante por conexión con el art. 104.2 C.E. Ello, además, conecta, directa o prioritariamente, con la legislación reguladora de las bases de régimen local, que expresamente salvaguarda el art. 1.3 de la Ley Orgánica 2/1986.

Del hecho de que la legislación de régimen local enumere únicamente las competencias de los municipios y provincias no puede deducirse la conclusión de que las mismas no puedan ser atribuidas a otras Entidades locales, bien sea por su ley de creación, en el caso de las comarcas y áreas metropolitanas, bien sea mediante la constitución de mancomunidades voluntarias al establecerse asociativamente sus Estatutos. En el mismo sentido, la referencia concreta que el art. 51 de la Ley Orgánica 2/1986 hace a los Cuerpos de Policía del municipio no puede llevar a la conclusión de que tal posibilidad esté únicamente prevista para ellos sin que pueda extenderse a cualquier entidad local [sin contar con que los arts. 1.3 y 2, c), de la Ley Orgánica 2/1986, refieren los Cuerpos de Policía a las Corporaciones locales y no a los municipios]. Del art. 4.2, en relación con el art. 2 de la propia Ley de Bases de Régimen Local, se induce también una argumentación favorable a que tales entidades puedan asumir, por la vía legalmente establecida (Ley o Convenio de mancomunidad) las competencias y potestades previstas para los entes locales que cabría calificar de prototípicos.

No puede existir duda acerca de que los municipios [art. 25.2, a), de la Ley 7/1985] tienen atribuida, en todo caso, competencias en materia de seguridad en lugares públicos, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, lo que da lugar al servicio público de Policía Local que, como cualquier otro servicio, es susceptible de ser prestado en forma mancomunada. De otra parte, resulta incierto que la posibilidad de

mancomunidad suponga en todo caso la creación de un Cuerpo de Policía propio (lo que resultaría constitucional y legalmente posible), sino que puede dar lugar a distintas fórmulas de colaboración entre las Policías Locales ya existentes de los Ayuntamientos que se mancomunan para la prestación más eficaz de tan trascendental servicio público. Con ello, se sale igualmente al paso de la afirmación consistente en que solo puede coordinarse lo existente, y ello sin perjuicio de que incluso la fórmula de creación de un Cuerpo de Policía Local propio de la entidad que la mancomunidad constituye deba encuadrarse en la técnica de la «coordinación» como un supuesto de fomento de la colaboración mutua en la prestación más eficaz del servicio público examinado. La razón de eficacia en la prestación del servicio, unida a la interpretación conforme con la Constitución y a la legalidad de la mancomunidad posibilitada, conduce a la alegación de que la Disposición adicional primera impugnada encuentra también amparo en el art. 103.1 C.E. al someter a la Administración Pública, entre otros, el principio de eficacia.

Frente a todo lo expuesto, no puede alegarse con éxito el argumento literal del art. 51 de la Ley Orgánica 2/1986, pretendiéndose vincular la posibilidad de existencia de Cuerpos de Policías Locales únicamente al municipio y a su respectivo ámbito territorial.

D) Frente a la tesis argumental de la representación del Estado, cabe oponer, pues, estas consideraciones: La primera es que la posibilidad de mancomunidad constituye tema propio de la organización o, en su caso, creación de los Cuerpos de Policía Locales, lo que excluye la vinculación condicionante derivada de la Ley Orgánica 2/1986, por conexión de esta última no solo con el art. 148.1.22 C.E., sino sobre todo con el art. 104.2 C.E. En segundo lugar, la específica referencia al municipio, contenida en el art. 51 de la Ley Orgánica, no es distinta a la utilizada por el art. 25 de la Ley 7/1985, lo que no excluye la posibilidad de atribución, mediante Ley o asociación voluntaria, a otras entidades locales, carácter que debe ser atribuido a las mancomunidades intermunicipales. En tercer lugar, la declaración del art. 1.3 de la propia Ley Orgánica, contenido en un Capítulo que lleva por epígrafe «Disposiciones Generales», lo que le confiere un campo de efectividad mucho más amplio, por lo mismo que es mucho más amplio el concepto de «Corporaciones locales» que el de «municipios», sin que uno y otro sean recíprocamente equiparables. Conviene añadir que son abundantes los preceptos de la Ley de Bases 7/1985, en que la expresión Corporaciones locales se utiliza como equivalente a la de entidades locales. En cuarto lugar, la referencia del art. 2, apartado c), de la propia Ley Orgánica, incluido también en el Capítulo primero, relativo a «los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones locales», y no solo referido, por lo tanto, exclusivamente a los municipios. En quinto lugar, el propio art. 51 de la Ley Orgánica, que, además de encontrarse inserto en el título V, llamado «de las Policías Locales», contiene tan sólo una autorización («los municipios podrán crear...») no excluyente, en absoluto, de otras posibles. La vinculación que el párrafo 3 del art. 51 hace al ámbito territorial del municipio respectivo debe, obviamente, ponerse en relación con lo dispuesto en el párrafo 1. del propio artículo, que se refiere únicamente a los Cuerpos de Policía Municipal. Es claro que los Cuerpos de Policía Municipal limitan su actuación al ámbito de su territorio, salvo en los casos especiales en que puedan actuar fuera del mismo, pero ello no excluye que todo Cuerpo de Policía Local, dependiente de una entidad local distinta del municipio, deba ver constreñido su ámbito de actuación al territorio de un solo término municipal. Menor fundamento aún tiene la objeción consistente en que el servicio de Policía, en cuanto implica ejercicio de autoridad, no puede ser prestado más que de modo directo por los Ayuntamientos, y, por tanto, con exclusión de otras posibilidades, como la que suponen las comunidades intermunicipales. Es evidente que los servicios que impliquen autoridad solo pueden prestarse mediante gestión directa, pero no lo es menos que ello no puede imputarse única y exclusivamente a los Ayuntamientos, sino a todas

las entidades locales, como lo es también que la fórmula asociativa representada por las mancomunidades de municipios no constituye un modo de gestión indirecta de servicios, sino la creación de una entidad local con personalidad y capacidad jurídica propia, que podrá prestar de modo directo los servicios públicos que se le atribuyan, aunque impliquen ejercicio de autoridad. El art. 85 de la Ley de Bases 7/1985, con aplicación general a todas las «entidades locales», es decir, a todas las citadas en el art. 3 de la propia Ley, territoriales o no, incluye en el concepto de «servicios públicos locales» a «cuantos tienden a la consecución de los fines señalados como de la competencia» de aquellas entidades, indicando el párrafo 2. del propio art. 85 que ello incluye, incluso, los «servicios públicos que impliquen ejercicio de autoridad», aunque introduce la precisión de que estos últimos no podrán en ningún caso prestarse por gestión indirecta.

Ciertamente, el art. 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986 establece que «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». De ello no puede, sin embargo, extraerse la conclusión de imposibilidad de que existan Cuerpos de Policía supramunicipales, sino que, contrariamente, confirma expresamente la tesis que se ha venido manteniendo, ya que la remisión a la Ley Orgánica 2/1986 se limita al tema de las funciones de la Policía Local, que constituye materia incluida en el art. 104.2 C.E. y en el alcance condicionante que a la Ley Orgánica 2/1986 deba atribuirse, sin que tenga, sin embargo, efecto alguno en orden a la organización e incluso posible creación de Cuerpos de Policía supramunicipales o a la posible mancomunidad intermunicipal para la prestación de tal servicio público, lo que, evidentemente, constituye un objetivo más modesto. En fin, la posibilidad prevista en el art. 51.2 de la Ley Orgánica 2/1986 nada tiene que ver con el tema que se examina y mucho menos supone la única fórmula alternativa a la posibilidad de mancomunidad intermunicipal para la prestación en común del servicio de Policía Local.

En conclusión, cabe sostener que la declaración de la posibilidad de mancomunidad intermunicipal prevista en la Disposición adicional primera de la Ley 10/1988 resulta plenamente constitucional y amparada en la competencia autonómica de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica (arts. 148.1.22 C.E. y 10.14 del Estatuto de Autonomía), sin que le alcance lo dispuesto en la Ley Orgánica 2/1986, como «límite» del ejercicio de la reseñada competencia autonómica y con plena adecuación a la legalidad ordinaria que se desprende de la interpretación conjunta de la Ley Orgánica citada y de la Ley de Bases de Régimen Local, que debe entenderse preferente en punto a la organización y, en su caso, creación de Cuerpos de Policía Local por parte de una mancomunidad intermunicipal.

La representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares da fin a su escrito de alegaciones con la súplica de que, en su día, se dicte Sentencia por la que se desestime el recurso de inconstitucionalidad y se declare que la Ley 10/1988, en los extremos impugnados, resulta plenamente ajustada a la Constitución.

6. Por providencia del 5 Jun. 1989, la Sección Primera del Tribunal acordó que, próximo a finalizar el plazo de los cinco meses que señala el art. 161.2 C.E., desde que se produjera la suspensión de los preceptos impugnados en este recurso, se oyese a las partes personadas en el mismo para que, en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimasen procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión.

Evacuado el trámite conferido, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 4 Jul. 1989, acordó mantener la suspensión de los preceptos impugnados acordada en su día.

7. Por providencia de 9 Feb. 1993, se fijó, para deliberación y fallo de esta Sentencia, el día 11 del mismo mes y año.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Los preceptos traídos al presente proceso --el art. 3 y la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 10/1988, de 26 Oct., de Coordinación de Policías Locales-- son impugnados por el Abogado del Estado en razón de su pretendida oposición a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (L.O.F.C.S.), con la consiguiente vulneración mediata o indirecta de los arts. 148.1.22 de la Constitución y 10.14 del Estatuto de Autonomía para las Islas Baleares (E.A.I.B.).

2. La Ley Autonómica, según justifica su exposición de motivos, fue promulgada en virtud del título competencial enunciado en el art. 148.1.22 de la Constitución y asumido en el Estatuto de la Comunidad. El precepto constitucional 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. 10 del E.A.I.B. determina: «Corresponde a la Comunidad Autónoma la competencia exclusiva en las siguientes maneras: ... 14... La coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica». 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, la cual, por tanto, deberá considerarse en esta Sentencia al objeto de apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de las normas recurridas (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Tal Ley estatal delimitadora es, al presente, la L.O.F.C.S., que, sin embargo, no se ciñe únicamente a desempeñar el cometido que le asigna el art. 148.1.22 C.E., sino que, del mismo modo, y con igual finalidad de delimitación competencial, establece el marco dentro del que ha de tener lugar la creación de Policías por las Comunidades Autónomas que hayan asumido tal competencia (art. 149.1.29 C.E.). La L.O.F.C.S., además, desarrolla las previsiones constitucionales en orden a la determinación de «las funciones, principios básicos de actuación y Estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad» (art. 104.2 C.E.), y a la policía judicial (art. 126 C.E.). Esta pluralidad de tareas que, a partir de las diversas remisiones de la Constitución, aborda la L.O.F.C.S. no debe hacer olvidar, empero, que, 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 C.E., la Ley estatal no conoce otros límites que los inherentes a esa definición constitucional, sin que el art. 104.2 C.E., 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 C.E.), 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 C.E. proclama como misiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el alcance de la potestad normativa estatal para delimitar la competencia de las Comunidades Autónomas ex art. 148.1.22 C.E. no se ve restringido por los campos que integran la reserva de Ley Orgánica del art. 104.2 C.E., como parece sostener la representación del Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, sino

solamente por el concepto de «coordinación y demás facultades» enunciado en el precepto constitucional mencionado, concepto que la regulación del Estado no cabría que dejase vacío de contenido, pues la remisión del art. 148.1.22 C.E. 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.

3. Sentado lo anterior, procede a continuación contrastar los preceptos impugnados con las disposiciones de la L.O.F.C.S. para evaluar la validez de aquellos en función de su respeto al bloque de la constitucionalidad.

Según el art. 3 de la Ley 10/1988, «el ámbito de actuación de la Policía Local será el del territorio del municipio al que pertenezca, exceptuando las situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades competentes, o en las urgencias, sin perjuicio de la inmediata comunicación a la citada autoridad». Hay, por consiguiente, dos supuestos distintos de actuación extramunicipal de la Policía Local: Las situaciones de emergencia y las de urgencia. Estas segundas no precisarían del requerimiento previo de las autoridades competentes en el territorio en que aquella actuación habría de tener lugar. Frente a esto, el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. únicamente contempla como excepción al límite territorial de la referida acción policial el primero de los supuestos señalados, al determinar que los Cuerpos de Policía Local «solo 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 («solo podrán..., salvo...»)- lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad, máxime si una y otra situaciones tienen distintos procedimientos de declaración o apreciación que constituyen formas diferenciadas de actuación policial, introduciéndose un supuesto adicional que suprime la exigencia del previo requerimiento de la autoridad competente.

Es claro que el art. 3 de la Ley 10/1988 de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al introducir un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., vulnera lo dispuesto en los arts. 148.1.22 C.E. y 10.14 del E.A.I.B., en virtud de los cuales la competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales ha de ejercerse en los términos establecidos en dicha Ley Orgánica. Naturalmente, la anterior constatación, referida exclusivamente a la incompetencia del Parlamento balear para regular un tipo de colaboración propio de las situaciones de urgencia, no significa que los Agentes policiales de un determinado municipio que se hallaren fuera de su territorio ante unas situaciones de necesidad deban inhibirse en la prestación de auxilio o en la realización de las diligencias que procedan según las leyes.

4. De conformidad con la Disposición adicional primera de la Ley 10/1988 «para la prestación en común de los servicios de Policía Local se podrán constituir mancomunidades intermunicipales, de acuerdo con la legislación de régimen local». Ahora bien, examinando el modo en que la L.O.F.C.S. ha delimitado la competencia enunciada en el art. 148.1.22 de la Constitución --asumida por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en virtud del art. 10.14 de su Estatuto de Autonomía--, es de observar que esta competencia como se dice en la STC 25/1993, no comprende facultad alguna para crear o autorizar la creación de Cuerpos de Policía supramunicipales; y aunque la disposición impugnada no habla de la creación de Cuerpos sino solo de la prestación en común de servicios de Policía Local, se ha de llegar a la misma conclusión: La de que la Ley Autonómica se ha excedido en las competencias que la L.O.F.C.S. le permiten.

Ello es así, porque 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 --de coordinación (art. 39), de legislación relativa a su creación y régimen estatutario (arts. 51.1 y 52.1), o de requerimiento de colaboración [art. 53.1 h)]- han de entenderse referidos solo a los de Policía Municipal, que son aquellos a los que, no obstante las denominaciones genéricas contenidas en determinados lugares de la Ley [art. 2 c), 39, 52.1 y 53], alude expresamente el legislador estatal (arts. 51 y 54.1). Además la propia L.O.F.C.S. prohíbe la actuación supramunicipal de la Policía Local, salvo en los supuestos excepcionales y con las condiciones y requisitos que la misma permite, que no pueden extenderse a una prestación en común unificada de servicios de Policía Local fuera de los límites del respectivo municipio (art. 51.3 de la L.O.F.C.S.), que es lo que trata de autorizar la Disposición adicional impugnada.

En atención a la neta voluntad del autor de la Ley a la que se remiten los arts. 148.1.22 de la Constitución y 10.14 del E.A.I.B.y, asimismo, 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 Abr., según el cual «la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad»-, del objeto propio de las mancomunidades de municipios, determinado en el art. 44.1 de la Ley 7/1985, de 2 Abr., reguladora de las Bases del Régimen Local, queda legalmente excluida la prestación asociada del servicio policial. Por consiguiente, la autorización contenida en el precepto impugnado de la Ley balear 10/1988, en la medida en que contradice lo dispuesto en la L.O.F.C.S., entraña un exceso en el ejercicio de la competencia estatutaria sobre coordinación de Policías Locales, procediendo la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del referido precepto.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar en su totalidad el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 3, en su último inciso que dice: «o en las urgencias, sin perjuicio de la inmediata comunicación a la citada autoridad», y de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 10/1988, de 26 Oct., de Coordinación de Policías Locales.

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

Dada en Madrid, a 11 Feb. 1993.