

Tribunal Constitucional, Pleno, Sentencia 51/1993 de 11 Feb. 1993, rec. 2169/1990

Ponente: Gabaldón López, José.

Nº de Sentencia: 51/1993

Nº de Recurso: 2169/1990

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 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. 2.169/90, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 3., apartado 1; 7., apartado 8, y la Disposición adicional primera de la Ley 1/1990, de 26 Abr., de Coordinación de Policías Locales de Extremadura. Ha sido parte la Junta de Extremadura, representada por el Letrado don Felipe A. Jover Lorente, y ha sido Ponente don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

ANTECEDENTES DE HECHO

1. Por escrito registrado el 28 Ago. 1990, el Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, interpuso recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 3., apartado 1; 7., apartado 8, y la Disposición adicional primera de la Ley 1/1990, de 26 Abr., de Coordinación de Policías Locales de Extremadura («D.O.E.» núm. 43, de 31 May. 1990). En la demanda se hace invocación del art. 161.2 de la Constitución.

2. El recurso se funda en los siguientes razonamientos:

A) En materia de Policía Local, la Comunidad Autónoma de Extremadura asumió la competencia de coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que estableciera una Ley Orgánica (art. 7.1.21 del Estatuto). Inciden en esta materia los títulos estatales sobre: Seguridad pública (art. 149.1.29 de la Constitución), tenencia y uso de armas y explosivos (art. 149.1.26) y bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas (art. 149.1.18). El precepto estatutario transcrito reproduce el contenido del art. 148.1.22 de la Constitución que remite a una Ley Orgánica de delimitación competencial. Por tanto, el ejercicio de las facultades autonómicas de coordinación y demás extremos se produce en los términos que hoy establece la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, L.O.F.C.S.). En consecuencia, es ésta canon para enjuiciar la constitucionalidad de la Ley autonómica, que devendrá viciada de incompetencia si rebasa el

marco que en aquélla se le asigne (SSTC 26/1982, 76/1983, 56/1990, etc.étera.).

B) El art. 3, apartado 1., de la Ley impugnada establece que los Cuerpos de Policía Local podrán ser creados por los municipios y mancomunidades del territorio de esa Comunidad Autónoma, de acuerdo con lo previsto en la mencionada Ley Orgánica, en la legislación de régimen local «y en la presente Ley». Se regula aquí una materia para la cual la Comunidad Autónoma carece de competencia: La creación de Cuerpos de Policía Local. El legislador autonómico desborda sus límites competenciales, pues esta facultad se atribuye en el art. 51.1 de la L.O.F.C.S. únicamente a los municipios. Se transgrede también la limitación territorial en las actuaciones de las Policías Locales que fija el art. 51.3 de la L.O.F.C.S.

C) El art. 7, apartado 8, de la Ley rebasa el marco de funciones permitido en el art. 39 de la L.O.F.C.S. y atribuye a la Junta de Extremadura la facultad de establecer un sistema de información recíproca entre los diversos Cuerpos de Policía Local. Esta función excede de las facultades de coordinación que corresponden a la Comunidad Autónoma en los términos establecidos en la Ley Orgánica. El elenco del art. 39 de la L.O.F.C.S. es numerus clausus. Cualquier otra competencia es estatal en aplicación del art. 149.3 de la Constitución. Y nótese que la Comunidad Autónoma carece de competencia en materia de seguridad pública.

D) La Disposición adicional primera de la Ley objeto de recurso dispone que la Junta de Extremadura podrá establecer convenios con las entidades locales de la Comunidad Autónoma para ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones a que se refiere el art. 7.1.21 del Estatuto. La redacción legal es confusa, pero la referencia al precepto estatutario permite pensar que se regula un mecanismo para que las Policías Locales presten sus servicios de protección en los edificios de la Comunidad Autónoma. Esto es inconstitucional, puesto que las funciones que corresponden a los Cuerpos de Policía Local son estrictamente las previstas en el art. 53 de la L.O.F.C.S., donde no figura esta función, y porque el art. 38 de la L.O.F.C.S. atribuye tal misión a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas; finalmente, el Estatuto no prevé la creación de una policía autonómica, lo que hace que resulte igualmente transgredido el art. 37.3 de la L.O.F.C.S. que ordena que las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos no prevean dicho extremo pueden ejercer las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22 de la Constitución mediante la firma de acuerdos de cooperación específica con el Estado.

Por lo expuesto, el Abogado del Estado interesa que se estime el recurso y se declaren inconstitucionales y nulos los arts. 3., apartado 1.; 7., apartado 8., y la Disposición adicional primera de la Ley recurrida. Por otrosí se solicita la suspensión automática de estos preceptos.

3. Mediante providencia de 3 Sep. 1990, la Sección de Vacaciones del Pleno acordó: a) Admitir a trámite el recurso; b) dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Asamblea y Junta de Extremadura, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo común de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes; c) comunicar a los Presidentes de la Asamblea y de la Junta de Extremadura la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales recurridos desde la fecha de la formalización del recurso, según dispone el art. 30 de la LOTC, d) publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Extremadura.»

4. En escrito registrado el 12 Sep. 1990, el Presidente del Congreso de los Diputados

comunicó el Acuerdo de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, facilitando su colaboración en el mismo.

5. El Presidente del Senado, en escrito registrado el 20 Sep. 1990, se personó, rehusando efectuar alegaciones y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

6. El Letrado de la Junta de Extremadura don Felipe A. Jover Lorente presentó escrito de alegaciones que fue registrado el 28 Sep. 1990 y en el que se afirma cuanto a continuación se expone:

A) Otras Leyes autonómicas similares no han sido recurridas lo que supone una contradicción. Y las Leyes Orgánicas pueden ser integradas y completadas por Leyes autonómicas en una colaboración normativa. La cuestión controvertida es si puede haber Cuerpos de Policía Local mancomunados. Este problema no puede venir resuelto solo por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, antes bien debe interrelacionarse sus mandatos y previsiones con la Ley de Bases de Régimen Local. La cual concede facultades a los municipios (art. 44) para crear mancomunidades para la prestación conjunta de servicios de su competencia y, entre ellos, el de seguridad y policía. Frente a esta conclusión, no es un obstáculo que los Cuerpos de Policía municipales no puedan franquear, salvo supuestos excepcionales, el territorio del municipio. Esta limitación territorial, común a cualesquiera servicios municipales, no es óbice para tener presente que los Cuerpos de Policía mancomunados no son propiamente de un municipio.

B) Concluido que las mancomunidades locales pueden constituir Cuerpos de Policía, debe analizarse qué tipo de competencias posee la Comunidad Autónoma en este tema. La primera norma impugnada (art. 3.1) no es una norma de coordinación en contra de lo que sostiene el Abogado del Estado, la creación de Cuerpos de Policía Locales por las mancomunidades se incluye en esa norma como un presupuesto subjetivo, explica qué Cuerpos se coordinan. Su justificación y habilitación no hay que buscarla en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, sino en las propias del régimen local y en concreto en los arts. 44 y 42 de la Ley 7/1985, de 2 Abr., de Bases de Régimen Local (desde ahora, L.B.R.L.). En realidad, las Policías Locales no debieron ser objeto de regulación por Ley Orgánica. Pero el propio art. 51.1 de la L.O.F.C.S. permite a los municipios crear Cuerpos de Policía propios. A estas consideraciones jurídicas debe unirse otra sociológica derivada de su conexión con la realidad social (art. 3 del Código Civil): La Comunidad autonómica tiene 380 municipios, más de la mitad de ellos con menos de 1.000 habitantes y tan sólo 43 con más de 5.000. Difícilmente pueden esos municipios ejercer sus competencias de policía a no ser mediante una mancomunidad.

C) El art. 7, apartado 8., de la Ley se discute por establecer medidas de coordinación y, en particular, de información recíproca entre los diversos Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma. Se pretende que transgrede el art. 39 de la L.O.F.C.S. Mas no es así. La legislación básica en régimen local (arts. 55.3 y 56.2 de la L.B.R.L.) permite este tipo de coordinación informativa. Y es intrínseco a la forma territorial del Estado, según la jurisprudencia constitucional, el deber de colaboración. La propia Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su preámbulo pide que se desarrollen medios de coordinación.

La Disposición adicional primera permite a los policías Locales, mediante convenios, prestar servicios de vigilancia en los edificios e instalaciones de la Comunidad. Todo ello encuentra cobertura en el art. 7.1.21 del Estatuto y en el directo desarrollo legislativo autonómico, sin intermediación de la Ley estatal. Como reconoce el preámbulo de la L.O.F.C.S., y a diferencia de la tesis del Abogado del Estado. Y el art. 37.2 de la L.O.F.C.S. establece la posibilidad de

que esas funciones de vigilancia y protección se realicen a través de convenios con el Estado, pero dice que «podrán», no «deberán», es decir, faculta, pero no obliga. Por último, el art. 27 de la L.B.R.L. permite la delegación de funciones de las Comunidades Autónomas en las Corporaciones Locales.

7. En Auto de 29 Ene. 1991, una vez oídas las partes, el Pleno de este Tribunal acordó: Mantener la suspensión de la vigencia del inciso «y mancomunidades» del art. 3.1, levantando la suspensión en el resto, así como en el art. 7.1.8 y en la Disposición adicional primera de la Ley recurrida.

8. Por providencia de 9 Feb. 1993, se señaló el día 11 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

FUNDAMENTOS JURÍDICOS

1. Este recurso se interpone por el Presidente del Gobierno en relación con la Ley 1/1990, de 26 Abr., de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de Coordinación de Policías Locales, y en él impugnan los siguientes artículos de dicha Ley: a) El art. 3, apartado 1., que faculta a los municipios y mancomunidades del territorio de la Comunidad Autónoma para crear Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (L.O.F.C.S.); b) el art. 7.1, apartado 8., que incluye en la «función» de «coordinación» atribuida a la Junta de Extremadura, el establecimiento de los criterios precisos que posibiliten un sistema de información recíproca entre los diversos Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma en relación con sus competencias en materia de seguridad pública, y c) por último, la Disposición adicional primera, según la cual la indicada Junta podrá establecer convenios con las entidades locales de la Comunidad Autónoma para ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones a los que se refiere el art. 7.1.21 del Estatuto, y con las limitaciones establecidas para las Policías Locales.

2. La impugnación del art. 3.1 de la Ley, referido a la creación de Policías Locales «por los municipios y mancomunidades del territorio de la Comunidad Autónoma», plantea idéntica cuestión a la resuelta por este Tribunal en la reciente STC 25/1993, respecto de la Ley autonómica de la Región de Murcia, y por ello habremos ahora de remitirnos a la fundamentación allí expresada. Conviene empezar señalando que el art. 148.1.22 de la Constitución otorga a las Comunidades Autónomas que asuman esta competencia en sus Estatutos dos facultades: «la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones» y «la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales en los términos que establezca una Ley Orgánica» y el art. 7.1.21 del Estatuto de Extremadura asumió como competencia exclusiva dichas facultades, reiterando el mismo enunciado. Los términos de la Ley Orgánica a los que aquel precepto constitucional se refiere para delimitar la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales se contienen en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 Mar., de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, así como las dependientes de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (art. 2). Esta es, pues, la Ley Orgánica que, según el precepto constitucional, delimita las facultades que puede ejercer la Comunidad Autónoma respecto de las Policías Locales.

3. En la L.O.F.C.S. no se contemplan otros Cuerpos de Policía Local que no sean los creados por los municipios (art. 51.1 de la L.O.F.C.S.), circunscritos expresamente en su actuación a su respectivo ámbito territorial (apartado 3. del mismo artículo). 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. A pesar de ello, el art. 3.1 de la Ley recurrida establece que «los Cuerpos de Policía Local podrán ser creados por los municipios y mancomunidades...», lo cual, lejos de fundarse en facultad alguna que pueda deducirse del texto de la Ley citada, contraviene los términos de la misma que no permiten inferir esa posibilidad. La regulación autonómica desborda, pues, el ámbito de su competencia al aplicarla a un supuesto no autorizado en la Ley Orgánica, que en este punto complementa el mandato constitucional y no permite entender que la Ley recurrida se encuentre habilitada para facultar la creación por las mancomunidades de municipios de sus propios Cuerpos de Policía, porque la competencia exclusiva que el Estatuto propio concede a Extremadura (art. 2) en los términos textuales del precepto constitucional, determina también que aquélla se concrete por medio de «una Ley Orgánica», y la de Cuerpos de Seguridad del Estado limita como antes decimos la facultad de creación de Policías Locales a los municipios. Esta regulación, que por ser específica es la que debe entenderse como delimitadora de las facultades que establece el art. 148.1.22 C.E., no puede entenderse contra dicha ni ampliada por el invocado art. 44 de la Ley de Bases de Régimen Local, precepto organizativo de este ámbito que se limita a reconocer a los municipios el derecho de asociarse entre sí en mancomunidades para ejecutar en común obras y servicios de su competencia, y, aunque entre ellos se halle el de Policía, necesita de una habilitación competencial específica que, como antes decimos, no se encuentra en la Ley de Cuerpos y Fuerzas. Carece, pues, de relevancia esgrimir la indudable existencia --como alega el ejecutivo autonómico-- de otras competencias, cuales son las referidas al régimen local, que no pueden superponerse a la más específica y prevalente relativa a la seguridad pública. Cabe aún agregar que según el art. 173 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 Abr., «la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Y no cabe ponderar al efecto otras consideraciones calificadas como «sociológicas» acerca de la dificultad material de que numerosos municipios escasamente poblados puedan ejercer sus facultades de policía a no ser mediante una mancomunidad, pues este Tribunal debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad (en este caso integrado por la Ley de L.O.F.C.S.) y no sobre criterios de oportunidad o conveniencia política o administrativa (aunque tengan, como en este caso, indudable importancia) para decidir cuál sea «el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas» (STC 145/1989, fundamento jurídico 6.).

Debe, pues, pronunciarse la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso «y mancomunidades» del art. 3, apartado 1, de la Ley impugnada, puesto que el resto del precepto legal, eliminado ese inciso, en nada excede del límite resultante de la Ley de Cuerpos y Fuerzas de la Seguridad del Estado.

4. El art. 7.8 de la Ley autonómica impugnada dice: «la coordinación a que se refiere esta Ley se realizará por la Junta de Extremadura mediante el ejercicio de las siguientes funciones: 8.) Establecer los criterios precisos que posibiliten un sistema de información recíproca entre los diversos Cuerpos de Policía Local de la Comunidad Autónoma, en relación con sus competencias en materia de seguridad pública». Sostiene el Abogado del Estado que esta «función» excede de las facultades de «coordinación» que corresponden a la Comunidad Autónoma, las cuales no pueden sobrepasar los términos enunciados en el art. 39 de la L.O.F.C.S., a su juicio un verdadero numerus clausus.

Debe sin embargo desestimarse este motivo de impugnación. La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información es en general una consecuencia del principio de

colaboración que debe presidir las relaciones entre cualesquiera Administraciones territoriales, derivado del modelo de organización territorial que la Constitución establece [STC 76/1983, fundamento jurídico 11; doctrina iniciada en la STC 18/1982, fundamento jurídico 14, y reiterada, entre otras, en las SSTC 104/1988, 5.; 103/1989, fundamento jurídico 9. a); 236/1991, fundamento jurídico 6.] y la previsión expresa de ese deber de información recíproca no implica por sí extensión de las competencias estatales (STC 80/1985, fundamento jurídico 2.). Hay consecuentemente que entender, dado el carácter bilateral y recíproco de tal deber, que no juega únicamente en relación con el Estado y tampoco implica una indebida extensión de las competencias autonómicas. Aunque en ocasiones la imposición de deberes de información pudiera hacer pensar en una intervención más intensa, incluso en un método «encubierto difuso o indirecto de control» (STC 104/1988, fundamento jurídico 5.), ello no constituye una regla inexorable, pues la previsión legal de deberes de información recíproca no supone, en sí misma, el ejercicio de competencias o funciones de intervención, lo cual, en su caso, tendrá lugar en un momento ulterior al del intercambio y acopio de información.

En este mismo sentido la reciente Ley 30/1992, de 26 Nov., de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, ordena los principios de relación entre las Administraciones públicas, distinguiendo entre facilitar información a otras Administraciones [art. 4.1 c)], prestar cooperación y asistencia activas (idem. idem.) y coordinación de competencias (art. 18).

Por consiguiente, la actividad descrita en el art. 7.1, apartado 8, de la Ley recurrida en el sentido general expuesto no puede estimarse contraria a la Constitución, ni cabe ahora contemplarla desde el punto de vista de una hipotética invasión competencial en su aplicación futura. Y tampoco lo sería aun entendida aquella prescripción como relativa al establecimiento de criterios para la información recíproca en la específica materia de las competencias en cuestiones de seguridad pública, porque no resultaría contraria a las funciones de coordinación que atribuye a la Comunidad el art. 39 L.O.F.C.S. solamente porque no venga expresamente incluida en sus cuatro apartados; en primer lugar, porque expresamente se refiere al establecimiento de criterios; por otra parte, puesto que éstos han de referirse limitadamente a competencias de las Policías Locales en materia de seguridad pública y éstas quedan estrictamente limitadas por el art. 53 de la propia Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y, por último, porque previsto en el art. 3 de esta Ley como principio el de cooperación recíproca entre Policías y prevista también la coordinación a través de los órganos en ella establecidos, la posibilidad de establecer aquellos criterios de información recíproca entre los Cuerpos de Policía Local no solo no se opone al art. 39, sino que no excede de sus previsiones en cuanto puede sin dificultad quedar comprendido en la facultad de homogeneización en materia de medios técnicos, y en el principio general de cooperación y coordinación aplicado al funcionamiento de estos Cuerpos Locales.

5. La Disposición adicional primera de la Ley autonómica controvertida faculta a la Junta de Extremadura para establecer convenios con las entidades locales de su ámbito territorial para ejercer, «dentro de las limitaciones establecidas para las Policías Locales», las funciones de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones a que se refiere el art. 7.1.21 del Estatuto.

El núm. 22 del art. 148.1 de la Constitución, reproducido en el Estatuto de Autonomía de Extremadura, en su párrafo primero, separado gramaticalmente y concebido así como disposición distinta de la siguiente, otorga a la Comunidad Autónoma una competencia específica para «la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones», precepto al cual, por lo tanto, no afecta la limitación que se establece en el siguiente respecto de la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales. Es evidente, pues, que en el ejercicio de

esa competencia no se ve limitada por las prescripciones de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y que podrá atender a aquellos servicios de vigilancia y protección por medios distintos de los que esta Ley prescribe. Uno de ellos, evidentemente, el de convenios con los municipios que la norma impugnada establece. Y, por lo dicho, no puede oponerse a ello el que en el art. 53 no aparezca esa función entre las propias de las Policías Locales (sino solo la de protección de los edificios e instalaciones del municipio) ni tampoco lo dispuesto en el art. 47 acerca de la posibilidad de solicitar al efecto la adscripción de unidades del Cuerpo General de Policía; la razón evidente es que tales preceptos, en este punto, carecen de la eficacia constitucional que el párrafo siguiente otorga a esta Ley en los casos que se menciona, y por consiguiente no pueden limitar el ejercicio de la competencia que la propia Constitución otorga sin esa limitación. A lo cual no es obstáculo la limitación territorial impuesta por el art. 51.2 a las Policías Locales, puesto que en su caso el convenio tendría lugar con el municipio en el que los edificios o instalaciones se hallen, y tampoco que el art. 47 habilite un procedimiento distinto (solicitar la adscripción de unidades de la Policía estatal), toda vez que ello es meramente una posibilidad a la que ningún efecto impeditivo cabe otorgar respecto de la competencia no limitada por esta Ley. Procede, por ello, desestimar el recurso en este punto.

FALLO

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

Ha decidido

Primero. Estimar parcialmente el recurso y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y subsiguiente nulidad del inciso «y mancomunidades» del art. 3, apartado 1., de la Ley 1/1990, de 26 Abr., de Coordinación de Policías Locales de Extremadura.

Segundo. Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a 11 Feb. 1993.