

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 CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN 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.º, de la Ley 1/1990, de 26 de abril, 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 once de febrero de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Món y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

**6615** *Pleno. Sentencia 52/1993, de 11 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad 2.446/1992. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de la Comunidad de Madrid, de Coordinación de Policías Locales.*

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Luis López Guerra, don Fernando García-Món 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. 2.446/92, interpuesto por el Abogado del Estado, en representa

ción del Presidente del Gobierno, contra los arts. 25, apartado 4; 26; 27, letras b) y c); 28 y 29, párrafo 3.º, de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales. Han sido partes la Asamblea de Madrid, representada por su Letrado don Antonio Lucio Gil, y el Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, representado por el Letrado don Juan Salazar Alonso, y ha sido Ponente don José Gabaldón López, quien expresa el parecer del Tribunal.

### I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 16 de octubre de 1992, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 25, apartado 4; 26; 27, letras b) y c); 28 y 29, párrafo 3.º, de la Ley del Parlamento de Madrid 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales («B.O.C.M.» núm. 172, de 21 de julio de 1992). En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. El recurso se basa en los siguientes fundamentos:

A) En materia policial y de seguridad pública, la Constitución instrumenta los postulados de su art. 104.1 en virtud de un doble sistema de distribución competencial perfilado en los arts. 149.1.29 y 148.1.22. Para las Comunidades Autónomas no limitadas competencialmente *ab initio* por el art. 148.2 de la Constitución, el citado art. 149.1.29 prevé la posibilidad de creación de policías en la forma que dispongan los Estatutos y en el marco de una Ley Orgánica. Respecto de las demás Comunidades, el art. 148.1.22 les permite únicamente: La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones; y la coordinación y demás funciones que en relación con las Policías Locales pueda establecer una Ley Orgánica. La Ley a la cual se remiten los arts. 104.2, 149.1.29 y 148.1.22 de la Norma fundamental no es otra que la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (en adelante, L.O.F.C.S.). La misma en su art. 37 distingue entre las Comunidades Autónomas cuyos Estatutos establezcan la posibilidad de crear Cuerpos de Policía para el ejercicio de las funciones de vigilancia y protección a que se refiere el art. 148.1.22 de la Constitución, y aquellas otras que no tengan tal competencia. Las primeras pueden bien crear esos Cuerpos Policiales o bien ejercer las funciones referidas de conformidad con los arts. 39 y 47 de la L.O.F.C.S., es decir, coordinando la actuación de las Policías Locales o solicitando del Gobierno de la Nación la adscripción de unidades del Cuerpo Nacional de Policía. Las segundas, aquéllas que no tienen competencia reconocida constitucional o estatutariamente para crear Cuerpos de Policía, podrán ejercer las funciones de vigilancia y protección de sus edificios únicamente previo acuerdo de cooperación con el Estado.

Independientemente de todo esto, el art. 39 de la L.O.F.C.S. hace extensiva a todas las Comunidades Autónomas la función de coordinar la actuación de las Policías Locales en su ámbito territorial. Y no les atribuye otras funciones.

En suma, el art. 148.1.22 de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos funciones de coordinación de Policías Locales en el marco de lo que disponga una Ley. El art. 39 de la L.O.F.C.S. especifica ese título competencial, regulando que tal facultad comprende: a) Establecer normas marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales; b) propiciar o establecer la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos, uniformes y retribuciones; c) fijar

los criterios de selección, formación y movilidad de los Policías Locales mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica.

Sentado esto, la reseñada función coordinadora se ejerce respecto de Cuerpos de Policía Local creados por los municipios y no por ninguna otra entidad (art. 51.1 de la L.O.F.C.S.). Estos Cuerpos ejercerán las funciones que marca el art. 53 de la L.O.F.C.S. Y podrán actuar exclusivamente en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en casos de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes (art. 51.3).

B) Una vez recordadas las reglas de distribución competencial en esta materia, pueden discutirse los preceptos legales impugnados:

a) El art. 25.4 de la Ley recurrida confiere a una llamada «Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales», que la propia Ley crea (art.20), la función de «proponer criterios de actuación conjunta de los Cuerpos de Policía Local e informar la creación de Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal». Y el art. 26, en directa conexión con éste, permite a los municipios asociarse con otros para crear mancomunidades destinadas a la creación de un Cuerpo de Policía Local propio, y atribuye a los estatutos de esas mancomunidades la regulación del régimen de prestación del servicio. Estos preceptos son inconstitucionales al establecer la posibilidad de creación de Policías Locales supramunicipales. Su contenido excede de lo dispuesto en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S.

En beneficio de esa tesis se trae a colación el art. 149.1.29 de la Constitución que afirma que las seguridad pública es competencia exclusiva del Estado, y el art. 1.2 de la L.O.F.C.S. donde se determina que las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en los respectivos Estatutos y «en el marco de esta Ley». Una limitación que recoge también el art. 27.9 del Estatuto de Autonomía. No caben aquí interpretaciones extensivas y los términos legales son claros: Los Cuerpos de Policía Local sólo podrán actuar dentro de su ámbito territorial (art. 51.3), es decir, circunscritos al municipio. Y el Tribunal Constitucional, como intérprete supremo de la Constitución, no tiene por qué sentirse vinculado por lo resuelto en sentido contrario en la Sentencia del Tribunal Supremo, Sala 3.ª, de 27 de mayo de 1992.

b) El art. 27 de la Ley recurrida permite que los Cuerpos de Policía Local actúen fuera del ámbito territorial de su municipio siempre que «sean autorizados por la Junta Local de Seguridad respectiva o, en su defecto por el Alcalde» [letra b)], y que «los servicios se realicen... bajo la vigilancia directa de los respectivos mandos inmediatos y el mando del Alcalde del municipio donde actúan» [letra c)]. Es ésta una clara vulneración del art. 51.3 de la L.O.F.C.S. que únicamente admite una actuación extraterritorial en los supuestos que allí se prevén: Situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. La Ley autonómica no puede establecer requisitos distintos a los previstos en la Ley Orgánica.

c) El art. 28 de la Ley impugnada establece que los diversos Ayuntamientos podrán colaborar entre sí para atender eventualmente las necesidades en «situaciones especiales y extraordinarias» de conformidad con los criterios de actuación conjunta establecidos para la Comisión Regional de Coordinación. La cláusula entrecuadrada es más amplia que la usada en la Ley Orgánica (art. 51.3): «Situaciones de emergencia». El concepto de emergencia atiende a la importancia o gravedad del accidente que sobreviene, mientras que la expresión discutida alude a eventos no ordinarios ni usuales con independencia de su entidad; abarca pues un mayor número

de supuestos. De nuevo, la Ley autonómica se extralimita.

También lo hace cuando dice que los propios Ayuntamientos podrán colaborar entre sí para atender sus necesidades «de conformidad con los criterios de actuación conjunta» establecidos por la citada comisión. Esto vulnera el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., pues ignora que será la autoridad competente la que permita la actuación extraterritorial y no la municipal, y porque admite que los criterios de actuación se fijen por una comisión, lo que presume su continuidad. Además, se ignora que estas actuaciones deben producirse previo requerimiento singular. Se origina así inseguridad jurídica a los destinatarios de la norma.

d) El art. 29, párrafo 3.º, de la Ley prevé que la Comunidad de Madrid participe en las Juntas Locales de Seguridad. Ello no se aviene con el art. 54 de la L.O.F.C.S. Un precepto que en su apartado 2.º remite a un Reglamento, sin duda, del Estado para la regulación de la composición de esas Juntas. Y, por otra parte, tal previsión no encuentra cobertura en el Estatuto.

Concluye el Abogado del Estado con la súplica de que el Tribunal dicte en su día Sentencia por la que se 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.

3. Por providencia de 27 de octubre de 1992, la Sección Cuarta del Tribunal acordó: a) Admitir a trámite el presente recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34.1 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 al Consejo de Gobierno de Madrid, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; b) habiéndose invocado por el Presidente del Gobierno el art. 161.2 C.E., comunicar a los Presidentes de los órganos autonómicos citados la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos desde la fecha de su impugnación, según dispone el art. 30 de la LOTC; c) publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la Comunidad Autónoma actora.

4. Mediante escrito registrado el 5 de noviembre de 1992, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Cámara de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, poniendo a disposición de este Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. En escrito registrado el día 3 del mismo mes, el Presidente del Senado comunicó al acuerdo de la Mesa de la Cámara de no personarse en este procedimiento, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

5. El Letrado de la Asamblea de Madrid, don Antonio Lucio Gil, en escrito registrado el 17 de noviembre de 1992, solicitó que se desestimara el presente recurso de inconstitucionalidad y efectuó las siguientes alegaciones:

A) La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que es la legislación sectorial en esta submateria, debe ser puesta en relación con la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (L.B.R.L.), que desarrolla en general la autonomía local y su posición en el ordenamiento. El art. 3.2, letra d) de la L.B.R.L., destaca la posibilidad de ciertas personalizaciones que ejerzan las funciones de las entidades

locales territoriales (tales como «entidades de ámbito territorial inferior al Municipio», «comarcas u otras entidades que agrupen a varios municipios», «mancomunidades de municipios») y presten servicios municipales. Se trata aquí de hacer posible la misma prestación del servicio para los municipios de reducida población. Por eso la Sala Tercera del Tribunal Supremo, en su Sentencia de 27 de mayo de 1992, entendió que nada excluía la prestación del servicio de policía local por los municipios de forma asociada; poniendo en relación el art. 53.1 de la L.O.F.C.S. con el art. 3.2, letra d), de la L.R.L. Esta conexión impide considerar inconstitucionales los arts. 25.4, 26 y 27 de la Ley impugnada.

B) Tampoco transgrede el art. 28 de la Ley discutida el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., pues el ámbito subjetivo y objetivo de uno y otro no son iguales. El segundo se refiere a la actuación de Cuerpos de Policía Local fuera del ámbito territorial del municipio respectivo; el primero, a la colaboración de los municipios. Por esa misma razón no incide en inconstitucionalidad la omisión en el citado art. 28 de la exigencia del requerimiento singular de las autoridades competentes.

C) Por último, no vulnera el art. 54 de la L.O.F.C.S. el art. 29 de la Ley impugnada, puesto que la remisión al reglamento que en aquél se hace para regular la composición de las Juntas Locales de Seguridad no especifica que sea el reglamento estatal y no cabe pretender que exista una reserva de reglamento estatal frente al legislador autonómico en estos extremos.

6. Don Juan Salazar Alonso, Letrado de la Comunidad de Madrid, en representación de su Consejo de Gobierno y en escrito registrado el 17 de noviembre de 1992, interesa que se desestime el recurso, de acuerdo con las razones que a continuación se exponen:

A) El Estatuto de Autonomía, art. 27.1, atribuye a la Comunidad de Madrid el desarrollo legislativo de la legislación básica del Estado o, en su caso, en los términos que la misma establezca, en materia de coordinación de policías locales y otras facultades en relación con ellas. Y el art. 3.2 del Estatuto permite que los municipios se agrupen voluntariamente para la gestión de servicios comunes o para la coordinación de actuaciones de acuerdo con la legislación que dicte la Comunidad en el marco de la legislación básica del Estado. Publicadas las bases del régimen local y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, era necesaria una norma legislativa autonómica para la coordinación de las Policías Locales. A este objeto responde la Ley recurrida según su art. 1.

El encuadre del régimen de las competencias en esta materia que se hace en la demanda desconoce el contenido del Estatuto de Autonomía, y la «realidad local madrileña», así como cita de manera incompleta la Ley recurrida. Es preciso destacar que existen en la Comunidad numerosos municipios pequeños separados por muchos kilómetros que no tienen posibilidades de crear una Policía Local, y donde es muy necesaria por la influencia de una gran metrópoli. Se obvian también las bases del régimen local las cuales contemplan el derecho de los municipios a asociarse.

B) Los concretos preceptos legales impugnados respetan el marco competencial.

La potestad de crear mancomunidades para la creación de un Cuerpo de Policía Local, según el art. 26 de la Ley encuentra cobertura en el art. 44 de la L.B.R.L. y en el art. 3.2 del Estatuto. Y así lo reconoció las Sentencias del Tribunal Supremo, Sala Tercera, de 27 de mayo de 1992 que admite la prestación por los municipios en forma asociada del servicio de policía local. También el art. 10 de la Autonomía Local reconoce el

Derecho a crear mancomunidades de municipios para gestionar servicios. Y el mismo art. 44 de la L.B.R.L. reconoce este derecho y permite justificar [en su apartado 3.b)] que la Comisión Regional de Coordinación informe sobre el proyecto de estatutos de la mancomunidad, dado que la Comunidad de Madrid es uniprovincial y no existe Diputación Provincial. Por otro lado, el párrafo último del citado art. 26 de la Ley, al afirmar que la actuación de las Policías Locales supramunicipales se hará en el ámbito de los municipios adheridos al servicio, en relación con el art. 5, muestra que se respeta el principio de territorialidad. Otro tanto cabe decir del art. 25 de la Ley. Negar la agrupación de policías para la mejor prestación del servicio es condenar a los Cuerpos de Seguridad del Estado a la ineficacia.

Los apartados b) y c) del artículo 27 de la Ley son interpretados de manera sesgada por el Abogado del Estado, ya que no se ponen en conexión con la letra a) que recoge la salvedad prevista en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S.: La existencia de una situación de emergencia y que sea requerida la actuación por la autoridad competente. Y es obvio que para que se produzca la actuación supramunicipal deben darse las circunstancias de las tres letras. Además, las letras b) y c) recogen lo dispuesto en el art. 54.1 de la L.O.F.C.S. y en el art. 25.1, letras h) y j) de la L.B.R.L.: la responsabilidad personal del Alcalde donde se produce la emergencia. La Asamblea de Madrid no ha hecho otra cosa que recopilar la legislación estatal.

La crítica que la Abogacía del Estado hace del art. 28 de la Ley parte de la confusión entre actuación supramunicipal, que se regula en el art. 27, y actuación conjunta que no implica supramunicipalidad alguna. De ahí que se ponga énfasis en la actuación conjunta en «situaciones especiales y extraordinarias».

C) El art. 29, párrafo 3.º, de la Ley no infringe el art. 54 de la L.O.F.C.S. Pues no cabe incluir en el bloque de la constitucionalidad los meros reglamentos administrativos. Sobre todo cuando la Comunidad Autónoma ostenta la competencia de «desarrollo legislativo» (art. 27.9 del Estatuto de Autonomía) de las bases, y el art. 52.1 de la L.O.F.C.S. atribuye a aquélla la potestad reglamentaria y de ejecución. En consecuencia, la composición de la Junta Local de Seguridad no tiene carácter de Ley Orgánica. El art. 54 de la L.O.F.C.S. lo que hizo fue deslegalizar el tema.

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

## II. Fundamentos jurídicos

1. El Abogado del Estado, en la representación que legalmente ostenta, impugna en la demanda del presente recurso de inconstitucionalidad los arts. 25, apartado 4.º; 26, 27, letras b) y c); 28 y 29, párrafo 3.º, de la Ley de la Comunidad de Madrid 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales, preceptos sustancialmente atinentes: A la creación de Cuerpos de Policía Local supramunicipales y a su regulación (arts. 25.4 y 26); a las circunstancias y requisitos para la actuación supramunicipal de los Cuerpos de Policía Local [art. 27, b) y c)]; a la colaboración entre municipios en la prestación de este servicio (art. 28); y a la participación de la Comunidad de Madrid en las Juntas Locales de Seguridad (art. 29). La impugnación por motivos competenciales de estas normas requiere un examen separado.

2. Conforme al art. 25.4 de la Ley autonómica recurrida, es función de la Comisión Regional de Coordinación de Policías Locales: «Proponer criterios de actuación conjunta de los Cuerpos de Policía Local e

informar la creación de Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal». La impugnación realmente se ciñe al segundo inciso, «informar la creación de Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal», pues nada se dice en relación con el resto del artículo, el cual posee un objeto parcialmente diverso y la impugnación se vincula a la del art. 26 fundándose, para ambos, en que es contraria a la Constitución la creación de policías locales supramunicipales. Este artículo permite a los municipios constituir con otros, mediante su asociación, mancomunidades para la creación de un Cuerpo de Policía Local propio (párrafo 1.º); remite a los Estatutos de creación de esos Cuerpos para determinar la autoridad única bajo cuya dependencia jerárquica actúen y el sistema de su nombramiento (párrafo 2.º); y fija como ámbito de actuación el de los municipios adheridos al servicio (párrafo 3.º).

3. Lo que se discute, pues, es la competencia para la creación y ordenación de Cuerpos de Policía Local supramunicipales, cuestión idéntica a la resuelta por este Tribunal en la reciente STC de 25/1993 respecto de la Ley autonómica de la Región de Murcia y por ello habremos ahora de remitirnos a la fundamentación allí expresada. Empezando, así, por señalar 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». El art. 7.1.21 del Estatuto de Madrid asumió como competencia exclusiva dichas facultades (arts. 26.19 y 27.9 de su Estatuto), reiterando el mismo enunciado. Y los términos de la Ley Orgánica a los que aquél 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 de marzo, 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 delimita las facultades que puede ejercer la Comunidad Autónoma (en este caso de Madrid), respecto de las Policías Locales.

4. El art. 39 de la citada Ley Orgánica, que según lo previsto de modo general en el 37, regula las funciones que para la constitución de las Policías Locales corresponden a las Comunidades Autónomas, no se refiere a la creación ni la autorización para crear Cuerpos de Policía supramunicipales y tampoco se establece tal potestad en el resto de esa Ley Orgánica, ni 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.º 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 sólo a los de Policía Municipal. A pesar de ello, el art. 26.1 de la Ley recurrida establece que «los Municipios podrán constituir con otros, mediante el ejercicio del derecho asociativo, mancomunidades para la creación de un Cuerpo de Policía Local propio», prescripción desarrollada por los restantes párrafos del mismo artículo y el inciso impugnado del 25, lo cual, lejos de fundarse en facultad alguna que pueda deducirse del texto de la Ley Orgánica 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, porque la competencia exclusiva que el Estatuto propio concede a la Comunidad de Madrid (arts. citados) con el mismo enunciado del precepto constitucional, determina también que sea en los términos de «una ley orgánica», y la del Cuerpo de Seguridad del Estado limita como antes dijimos la facultad de creación de Policías Locales a los municipios. Por otra parte, la normativa de aquella Ley Orgánica, que por ser específica debe entenderse como delimitadora de las facultades que establece el art. 148.1.22 C.E., no puede considerarse contradicha ni ampliada por el invocado art. 44 de la Ley de Bases de Régimen Local, precepto organizativo de los entes locales que se contrae 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 dijimos, no se encuentra en la Ley de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado. 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 prevalente relativa a la seguridad pública. A lo cual cabe agregarse que según el art. 173 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, aprobado por Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, «la Policía Local ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Y no cabe ponderar al efecto consideraciones de conveniencia u oportunidad 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 CFS) y no sobre criterios de oportunidad o conveniencia política o administrativa (aunque tengan como en este caso indudable importancia) para decidir cual sea «el más adecuado sistema de articulación de competencias estatales y autonómicas» (STC 145/1989, fundamento jurídico 6.º).

Debe, pues, pronunciarse la inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del inciso «de carácter supramunicipal» del párrafo 4.º del artículo 25, así como del art. 26 en su integridad, de la Ley impugnada.

5. El art. 27 de la Ley recurrida establece que los Cuerpos de Policía Local «podrán actuar fuera del ámbito territorial de su municipio siempre que se den las siguientes circunstancias: a) Que sean requeridos por la autoridad competente y siempre en situaciones de emergencia. b) Que sean autorizados por la Junta Local de Seguridad respectiva o, en su defecto, por el Alcalde. c) Que los servicios que se realicen fuera del propio término municipal se hagan bajo la dependencia directa de sus respectivos mandos inmediato y el mando del Alcalde del Municipio donde actuaren». El Abogado del Estado impugna las letras b) y c) por entender que vulneran el art. 51.3 de la L.O.F.C.S.; y por tanto, no el precepto que establece la posibilidad de actuar fuera del territorio municipal cuando sean requeridos por la autoridad competente en situaciones de emergencia, donde la Ley madrileña se limita a reproducir lo dispuesto en el párrafo 3 del art. 51 de la L.O.F.C.S., sino los dos requisitos o modos de actuación que a dicha prescripción general se agregan. Mas no puede admitirse que esas dos prescripciones excedan del límite competencial delimitado por la citada Ley Orgánica estatal.

Así, la autorización de la actuación supramunicipal por la Junta Local de Seguridad, órgano previsto en el art. 54 de la L.O.F.C.S. para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no vulnera lo establecido en dicho artículo ni en el 51.3 pues se limita a ser una variante de los modos de colaboración, que en modo alguno sustituye al requerimiento de la autoridad competente. Que los servicios fuera del territorio se realicen bajo la dependencia directa de sus respectivos mandos inmediatos constituye una inevitable aplicación al caso de los principios de jerarquía y subordinación en su actuación profesional, fundamentales en la de todos los miembros de cualesquiera Fuerzas y Cuerpos de Seguridad según el art. 5.1 d) de la L.O.F.C.S. (precepto que rige también para los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con el art. 52 de la misma Ley). Que en la letra b) del artículo enjuiciado se le otorguen al Alcalde facultades para autorizar la actuación supramunicipal del Cuerpo de Policía Local creado en su municipio, en defecto de la Junta de Seguridad, constituye una razonable previsión para el caso en que falte dicha Junta, o sea, imposible su convocatoria en tiempo ante situaciones de emergencia urgentes, habida cuenta además de que el Alcalde preside la Junta por mandato del propio art. 54 de la L.O.F.C.S. y nada por otra parte lo impide en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Por otra parte, el Alcalde tiene como atribuciones ejercer la Jefatura de la Policía Municipal [art. 21.1 h) de la Ley de Bases de Régimen Local] y la de «adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo de los mismos», las medidas necesarias; y aunque las normas de régimen local no integran el bloque de constitucionalidad en materia de seguridad pública (como antes hemos señalado), sí atribuyen al Alcalde unas facultades que son de general aplicación. Estas mismas razones llevan a rechazar en este extremo la impugnación de la letra c) del citado art. 27 de la Ley, o sea, la sumisión al mando del Alcalde del municipio donde actúen extraterritorialmente los Cuerpos de Policía Municipal. No puede olvidarse, en relación con estas actuaciones y los órganos que pueden autorizarlas u ordenarlas, que se trata de situaciones extraordinarias y, en consecuencia, que la dirección de quien ostenta la autoridad en el lugar donde se producen constituye simplemente una norma de actuación práctica en relación con dichas situaciones, a la cual no se opone la Ley estatal delimitadora de competencias.

6. El art. 28 de la Ley madrileña se refiere a la posibilidad de colaboración entre municipios para atender eventualmente sus necesidades, «en situaciones especiales y extraordinarias», de conformidad con los criterios de actuación conjunta establecidos por la Comisión Regional de Coordinación. Denuncia el Abogado del Estado que aquella frase es susceptible de una interpretación extensiva determinante de un resultado distinto del que se alcanza según lo que el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. llama «situaciones de emergencia». Pero el precepto impugnado se refiere a fórmulas de colaboración conceptualmente distintas de las que determinan la actuación supramunicipal de las Policías Locales (art. 27) puesto que no se refiere a situaciones de emergencia que determinen esa actuación extraterritorial, sino a la posibilidad de colaboración entre municipios para atender «eventualmente» (o sea, de modo transitorio) «situaciones especiales y extraordinarias», pues indudablemente son concebibles esas fórmulas de colaboración distintas de la actuación extraterritorial del Cuerpo de Policía Local. Esta calificación de extraordinarias pone de manifiesto cual sea el límite correcto: O sea, el de que se

trate de situaciones fuera de lo normal que exijan esa eventual colaboración especial, sin vulnerar el principio de actuación territorial del Cuerpo establecido por el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. Y aunque una interpretación ajena a ese sentido pudiera resultar contraria a dicho artículo, ello no comporta la inconstitucionalidad del precepto sino, en su caso, la de aquella eventual aplicación.

No procede, pues, estimar la impugnación de este artículo, que debe entenderse como una especial colaboración entre municipios y no como prestación supramunicipal del servicio de policía, lo cual no impide que se preste conforme a los criterios establecidos por la Comisión Regional de Coordinación que crea la Ley madrileña (art. 20).

7. Finalmente, se impugna el art. 29, párrafo 3.º de la Ley, que establece que la Comunidad de Madrid, a través de la Consejería competente en la materia, participe en las Juntas Locales de Seguridad que celebren los municipios, fundándose la impugnación en que el art. 54.2 de la L.O.F.C.S. afirma que «la constitución de dichas Juntas y su composición se determinará reglamentariamente» y considera el Abogado del Estado que es ésta una llamada al reglamento estatal para la ordenación de esos aspectos estructurales, lo cual impediría la intervención de la Ley autonómica.

Mas, al margen de que así fuese, la Comunidad de Madrid, que evidentemente tiene competencia para coordinar la actuación de las Policías (art. 27.9 de su Estatuto de Autonomía), no la tiene para regular la composición de la Junta Local de Seguridad, cuya estructura orgánica, en términos generales, se funda en lo dispuesto en el artículo 54.2 de la L.O.F.C.S., ni la intervención de la Comunidad en dicha Junta, que evidentemente tiene una composición mas amplia y cuya presidencia según el mismo precepto corresponde al Alcalde compartida con el Gobernador Civil o, en este caso, el Delegado del Gobierno. Es concluyente, pues, que no corresponde al precepto impugnado la competencia para regular la composición de dicha Junta ni por tanto para determinar su propia participación en la misma. El párrafo 3 del artículo 29 de la Ley madrileña, pues, declararse inconstitucional.

## FALLO

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

Ha decidido

1.º Estimar parcialmente el presente recurso de inconstitucionalidad formulado por el Presidente del Gobierno contra diversos artículos de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de la Comunidad de Madrid, de Coordinación de Policías Locales y, en consecuencia, declarar inconstitucionales y, por tanto, nulos el art. 25.4, en su inciso «e informar la creación de Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal», el art. 26 y el párrafo 3.º del art. 29 de dicha Ley.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a once de febrero de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Món y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—José Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Pedro Cruz Villalón.—Carlos Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.