

Policía local y limitaciones legales para su proyección supramunicipal

19 de junio de 2012

Legislación estatal

En la actualidad, la legislación estatal impide que otras entidades locales distintas al municipio puedan constituir cuerpos de fuerzas o seguridad. La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, establece los existentes en el estado español. Además de la Guardia Civil y el Cuerpo Nacional de Policía, de adscripción estatal, o de los cuerpos de policía autonómica previstos en los respectivos estatutos, la citada Ley no contempla otros cuerpos de policía que los locales, que podrán ser creados exclusivamente por los municipios (artículo 51.1) y que “sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes” o “cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales”, previa autorización del Ministerio del Interior o de la Comunidad Autónoma con policía propia (artículo 51.3).

Esta limitación territorial es sólo una manifestación concreta de que la administración municipal sólo puede ejercer sus competencias dentro de su término municipal (artículo 12 de la Ley 7/1985, reguladora de las bases del régimen local).

No obstante, la Disposición adicional quinta de la mencionada Ley Orgánica, en su redacción dada por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, establece que “en los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la

Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”¹.

Esta Disposición, por tanto, relaja o relativiza la limitación territorial en la actuación de los cuerpos de policía local, permitiendo una gestión cooperativa de sus recursos entre dos o más municipios limítrofes de la misma Comunidad Autónoma.

Sus “condiciones” se han desarrollado por el Ministerio del Interior en la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, de conformidad con lo previsto en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El requisito adicional que introduce esta Orden para formar esta asociación municipal (además de la continuidad territorial de los municipios y la insuficiencia de sus recursos) consiste en que la suma de las poblaciones de los municipios asociados no supere los 40.000 habitantes. Para formalizar mediante un acuerdo de colaboración este asociacionismo, los municipios interesados deberán contar con la autorización previa del Ministerio del Interior o, en su caso, del órgano competente la Comunidad Autónoma.

La coordinación de las policías locales por las Comunidades Autónomas

A partir de la normativa estatal básica, representada en los preceptos de la Ley Orgánica 2/1986, las Comunidades Autónomas, como norma general, tienen atribuidas por sus respectivos estatutos de autonomía las competencias sobre coordinación de las policías locales, con las excepciones del País Vasco y de Galicia, que no tienen atribuida ninguna competencia expresa sobre policías locales en sus respectivos estatutos, lo que no les ha impedido ejercerlas en virtud de la atribución competencial de la mencionada Ley Orgánica a todas las Comunidades.

En algunos estatutos de autonomía, condicionados por el art. 148.1.22 de la CE, la competencia autonómica de coordinación queda expresamente limitada a los términos o condiciones de una ley orgánica². Así, el de Madrid atribuye a la

¹ Enrique Orduña Prada interpreta sistemáticamente que la Disposición se refiere sólo a los municipios de menos de 5000 habitantes, de acuerdo con las características del medio rural que describe la mencionada Ley 45/2007, de 13 de diciembre, en “La colaboración intermunicipal en materia de seguridad ciudadana”, Revista Electrónica CEMCI, nº 2, 2009, pag. 10.

² El artículo 104.2 de la CE determina que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatuto de las fuerzas y cuerpos de seguridad.

Comunidad la “coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la Ley Orgánica” (art. 26.1.28), el de Castilla-León, la “coordinación y demás facultades previstas en la Ley Orgánica a que se refiere el número 22 del artículo 148.1 de la Constitución, en relación con las policías locales de Castilla y León.”(art. 72.4), el de la Comunidad Valenciana “en el marco de la Ley Orgánica a que se refiere el artículo 149.1.29.^a de la Constitución, . . . la coordinación de la actuación de las policías locales de la Comunitat Valenciana” (art. 55.3), el de Extremadura “la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica” (art. 7.21), y el de Illes Balears, la “coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca una ley orgánica” (art. 30.19).

En otros estatutos, la competencia de coordinación está atribuida sin que expresamente se aluda a la limitación de la ley orgánica: así, el de Asturias atribuye a la Comunidad “la coordinación de las policías locales asturianas”(art. 20.1), el de Aragón, “la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas” (art. 76), el de Castilla-La Mancha, “la coordinación de las policías locales” (art.31.1.32), el de La Rioja “la coordinación de las policías locales de La Rioja”(art. 8.Uno.36), o el de Murcia “la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales”(art. 10.Uno.21).

Por último, algunos estatutos de la pasada legislatura, no se limitan a reconocer competencias de coordinación, sino más bien de “ordenación” de las policías locales, como es el caso del estatuto catalán, que atribuye a la Comunidad “la ordenación de las policías locales” (art. 164.1.a), o el de Andalucía (art.65.3), según el cual corresponde a la Comunidad Autónoma de Andalucía “la ordenación general y la coordinación supramunicipal de las policías locales andaluzas”.

Ahora bien, a pesar de la distinta redacción estatutaria, hay que concluir que la competencia autonómica sobre policías locales está en todo caso limitada por la competencia exclusiva del Estado sobre seguridad pública (art. 149.1.29 CE), que en este ámbito, afecta “a los principios rectores, funciones y estructura de las policías locales” (Francesc Guillén i Lasiera)³.

Esta competencia estatal nivela por consiguiente las competencias autonómicas, que deben en todo caso respetar el parámetro constitucional de la regulación básica estatal, en estos momentos representada en la Ley Orgánica 2/ 1986, según ha señalado con claridad la jurisprudencia del Tribunal Constitucional que a continuación comentaremos.

³ “La competencia sobre coordinación de policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional”, Autonomies, nº 16, 1993, pag. 179

Cuerpos de policía supramunicipales

En desarrollo de la legislación estatal, la legislación autonómica de coordinación de las policías locales mantiene que las policías locales sólo pueden ser creadas por los municipios y que su ámbito de actuación se limita a su término municipal, salvo en los casos mencionados en la legislación estatal.

Respecto a la posibilidad de que la legislación autonómica pudiera prever que otras entidades locales distintas a los municipios, como las mancomunidades, las comarcas, las áreas metropolitanas o las provincias, crearan cuerpos de policía local o que se crearan en general cuerpos supramunicipales, el Tribunal Constitucional ya concluyó con meridiana claridad que tal previsión es inconstitucional. A raíz de las primeras leyes autonómicas de coordinación de policías locales, el TC emite diversas sentencias⁴ en las que se pronuncia en contra de tal posibilidad al no estar contemplada en la Ley Orgánica 2/1986, constituida así en parámetro de constitucionalidad. De estas sentencias se desprenden claramente dos conclusiones:

- La Ley Orgánica 2/1986 constituye, como integrante del bloque de la constitucionalidad, el límite general para aquellas Comunidades que hubieran asumido la competencia sobre coordinación de policías locales, en base a la competencia estatal sobre seguridad ciudadana (art 149.1 28).
- En la medida en que tal Ley Orgánica sólo prevé la posibilidad de que los Municipios puedan crear cuerpos de policía local, ninguna otra entidad local podrá crear dichos cuerpos. Eso significa que, en este punto, la mencionada Ley Orgánica “especial” desplaza a la “ley general”, que es la ley 7/1985, reguladora de las bases de régimen local, que permite la mancomunidad de municipios para la gestión de todo tipo de servicios municipales, sin exclusión expresa de los servicios de policía local. Esta habilitación general, sin embargo, no puede prevalecer sobre la expresa previsión de la Ley Orgánica 2/1986, de que sólo los municipios pueden crear cuerpos de policía local.

A título de ejemplo, la Sentencia 50/1993, de 11 de febrero, dice lo siguiente

“Examinado el modo en que la LOFCS ha delimitado la competencia

⁴ 25/1993, de 21 de enero, sobre la ley murciana, 49/1993, de 11 de febrero, sobre la ley balear, 50/1993, de 11 de febrero, sobre la ley asturiana, 51/1993, de 11 de febrero, sobre la ley extremeña, 52/1993, de 11 de febrero, sobre la ley madrileña, 81/1993, de 8 de marzo, sobre la ley andaluza, 82/1993, de 8 de marzo, sobre la ley valenciana, 85/1993, de 8 de marzo, de 8 de marzo, sobre la ley catalana y 86/1993, de 8 de marzo, sobre la ley gallega.

a que se refiere el art. 148.1.22 de la Constitución es de observar que, como se dice en las SSTC 25/1993 y 49/1993, la competencia autonómica excluye la posibilidad de crear Cuerpos de Policía supramunicipales y de establecer o permitir la prestación unificada o mancomunada del servicio de Policía local en régimen de colaboración intermunicipal.

Ello es así, como señalan dichas Sentencias, porque en la LOFCS no se contemplan otros Cuerpos de Policía que los propios de los Municipios (art. 51), de manera que todas las facultades de las Comunidades Autónomas concernientes a esos Cuerpos (...) han de entenderse referidas sólo a los de Policía Municipal, que son aquellos a los que, no obstante las denominaciones genéricas contenidas en determinados lugares de la Ley [arts. 2, c), 39, 52.1 y 53], alude expresamente el legislador estatal (arts. 51 y 54.1). A lo que se debe añadir el carácter estrictamente municipal de la acción policial, pues, a tenor del art. 51.3 de la LOFCS, los Cuerpos de Policía Local ‘sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes’.

Frente a esta clara voluntad del autor de la Ley a la que se remiten los arts. 148.1.22 de la Constitución y 11.1, i) del E.A.A., no cabe oponer las competencias autonómicas atinentes a la creación de entes locales supramunicipales (...) Tales competencias tienen un fundamento constitucional distinto (art. 148.1.2 CE) –como al propósito viene a corroborar 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, 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’–, no resultando posible, por tanto, deducir de ellas, al margen o contra la citada Ley Orgánica, promulgada ex art. 148.1.22 CE, una facultad que tampoco es inherente al título competencial enunciado en este último precepto constitucional” (FJ 3º). “

En base a esta jurisprudencia constitucional se interpuso por el Presidente del Gobierno de la Nación un recurso de inconstitucionalidad contra la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, cuyo artículo 5 preveía en su redacción inicial la posible asociación de servicios de Policía Local de dos o más municipios limítrofes a través de un Cuerpo de Policía Local. El Gobierno de La Rioja se comprometió a promover la modificación del apartado 2 de este artículo de manera que se suprimiera el inciso “*crear Cuerpos de Policías Locales*”, y se sustituyera por la expresión “*prestar servicios de policía local*” (Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General

del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja de 11 de febrero de 2011), aceptando por tanto la doctrina constitucional de que sólo los municipios pueden crear cuerpos de policía local. El citado Acuerdo se trasladó a la Ley mediante la modificación aprobada por el artículo 36.uno de la Ley 7/2011, de 22 de diciembre (BOR nº 166, de 28 de diciembre).

La cooperación entre policías locales y su extraterritorialidad

Descartada la opción de que mancomunidades, comarcas, áreas metropolitanas o provincias pudieran crear cuerpos de policía local, cabe plantearse la posibilidad de que las policías locales municipales puedan cooperar entre sí, incluso relativizando el severo límite territorial que alcanza a su actividad.

De entrada, el TC ha aceptado explícitamente a propósito de la ley catalana de coordinación de policías locales, que “cabén fórmulas de cooperación y colaboración entre Cuerpos de Policía local que no entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial” (STC 82/1993, FJ 4).

Ahora bien, ¿qué ocurre cuando dicha cooperación supone una actuación extraterritorial de las policías locales? En este sentido, la jurisprudencia constitucional antes señalada también es clara en concluir que tales excepciones a la extraterritorialidad deben estar previstas explícitamente en la Ley Orgánica, siendo que sus previsiones constituyen un “*numerus clausus*” que no puede complementar la legislación autonómica.

Recordemos que la actual Ley Orgánica 2/1986 limita esta actuación extraterritorial a los supuestos de emergencia, que según el propio TC es un supuesto distinto a “la necesidad” o “la urgencia”⁵, protección de autoridades locales fuera de su municipio e insuficiencia de recursos para realizar las funciones de policía local.

Pues bien, la legislación autonómica no puede ampliar los supuestos de extraterritorialidad citados, pero sí puede desarrollar supuestos de adscripción o movilidad temporal de policías locales individualmente considerados a municipios distintos a los que pertenecen.

Así, el art. 58 de la 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, establece la posible actuación de policías locales fuera de

⁵ En efecto, frente a las regulaciones autonómicas que preveían la intervención extraterritorial de las Policías Locales en situaciones no de emergencia sino de *urgencia o necesidad*, las SSTC 49/1993, de 11 de febrero y 82/1993, de 8 de marzo han dejado establecido que no cabe otra hipótesis que la expresamente consignada en la Ley Orgánica 2/1986, quedando vedada la referente a la *necesidad o urgencia* que es, para el Tribunal Constitucional, diferente de la *emergencia* que registra la norma estatal.

su término municipal, cuando prevé que “Los municipios podrán convenir que policías locales de otros municipios, individualmente especificados, puedan actuar en sus términos municipales por tiempo determinado, cuando por insuficiencia temporal de los servicios sea necesario reforzar la dotación de una plantilla”. Igualmente, el art. 16 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León establece que “Para atender eventualmente las necesidades municipales que no requieran un aumento permanente de plantilla, los Ayuntamientos de la Comunidad de Castilla y León podrán convenir entre sí que miembros de los Cuerpos de Policía Local, previa aceptación de los mismos, puedan actuar fuera de sus propios términos municipales, por tiempo determinado, en comisión de servicios, percibiendo las retribuciones e indemnizaciones que les correspondan”.

Esta adscripción temporal de policías locales a cuerpos de distinto municipio a los que pertenecen sí parece contar con la aceptación del TC. En su sentencia 81/1993, el Tribunal Constitucional afirma que “lo que la Ley orgánica prohíbe es la creación de Policías Locales supramunicipales, la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los “Cuerpos” de Policía Municipal. Sin embargo, no veta la posibilidad de que, mediante las fórmulas pertinentes, puedan transferirse o adscribirse temporalmente a un Cuerpo de Policía Municipal agentes, individualmente considerados, de otros Cuerpos de Policía Municipal.” También la sentencia 86/1993, respecto de la previsión de adscribir temporalmente miembros de un cuerpo de Policía Local a otro cuerpo de Policía Local mediante comisiones de servicio, admite la posibilidad de que la ley autonómica contemple tal posibilidad como manifestación de su potestad “coordinadora” sin que ello vulnere necesariamente la previsión contenida en el artículo 51 de la Ley Orgánica 2/1986.

Conclusiones

1. Si se pretendiera permitir que otras entidades locales supramunicipales pudieran crear y dirigir cuerpos de policía local (mancomunidades, áreas metropolitanas, comarcas o provincias) sería necesario modificar la Ley Orgánica 2/1986, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en sus artículos 51 y siguientes, eliminando la restricción a que los cuerpos de policía local sólo puedan ser municipales⁶.

⁶ Javier Barcelona Llop, propone de hecho esta reforma en los siguientes términos: “ el futuro de este segmento de la organización de la seguridad pública pasa por ahí, por permitir la prestación mancomunada del servicio al menos en las Comunidades Autónomas que no disponen de fuerzas propias y siempre y cuando los municipios lo acuerden voluntariamente. Ello introduciría un cierto orden puesto que, forzosamente, el número de cuerpos locales se reduciría, aunque el número total de sus integrantes quizá se elevara un tanto, y podrían conjurarse problemas que hoy se presentan como acuciantes”, en “La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI”

2. Igualmente, si se quieren ampliar los supuestos de cooperación entre cuerpos de policía local que impliquen extraterritorialidad debería modificarse la misma Ley Orgánica 2/1986 para ampliar los supuestos contemplados actualmente en su artículo 51 y su Disposición adicional quinta: emergencias, protección de autoridades locales e insuficiencia de recursos.
3. En un nivel más “discreto” o limitado de reforma normativa, también podría facilitarse el asociacionismo de policías locales mediante una simple modificación de la Orden INT/2944/2010, en la que se suprimiera, por ejemplo, la limitación poblacional (40.000 habitantes) para la constitución de asociaciones de policías locales⁷.

⁷ Recientemente, Menorca ha visto frustrado un proyecto de asociacionismo de policías locales en el ámbito de toda la Isla precisamente por exceder el límite poblacional previsto en la Orden estatal, ya que la isla suma 70.000 habitantes. Por ese motivo, parece que han propuesto junto con Galicia una modificación de la Orden al Ministerio del Interior.