

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 LOFCS), 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 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»—, del objeto propio de las mancomunidades de municipios, determinado en el art. 44.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, 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 LOFCS, 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 CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN 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 de octubre, de Coordinación de Policías Locales.

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.

6613 *Pleno. Sentencia 50/1993, de 11 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad 532/1989. Promovido por el Gobierno de la Nación contra el art. 3.1 i) de la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, del Principado de Asturias, 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 José Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal

Allende, don Julio 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 num. 532/89, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra el art. 3.1 i) de la Ley del Principado de Asturias 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales. Han sido partes la Junta General del Principado de Asturias, representada por su Presidente, don Antonio Landeta y Alvarez-Valdés, y el Consejo de Gobierno de la referida Comunidad Autónoma, representado por su Letrado don José María Suárez García, y Ponente, el Magistrado don Fernando García-Món y González-Regueral, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito registrado el 21 de marzo de 1989, el Abogado del Estado interpuso, en representación del Presidente del Gobierno, recurso de inconstitucionalidad en relación con el art. 3.1 i) de la Ley del Principado de Asturias 6/1988, de 5 de diciembre («Boletín Oficial del Principado de Asturias» núm. 293, de 21 de diciembre), 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. 3.1 de la Ley autonómica dice así: «La actividad coordinadora a que se refiere esta Ley se llevará por la Comunidad Autónoma mediante el ejercicio de las siguientes funciones: ...i) Fomentar y favorecer los servicios de Policía intermunicipal o comarcal donde los ayuntamientos no puedan sostener una policía propia o donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de Policía Municipal». De tal previsión resulta, en primer lugar, que la Comunidad Autónoma puede fomentar la creación de Policías comarcales o intermunicipales y que ese «fomento» es un aspecto de la función coordinadora que le corresponde en materia policial. En segundo lugar, que son posibles actuaciones policiales supramunicipales, bien sean comarcales o intermunicipales (aspecto funcional). En caso contrario, la precisión legal carecería de sentido. En tercer lugar, que esa posibilidad resultará bien de la mancomunización del servicio, es decir, de la creación *ex novo* de cuerpos de Policía supramunicipales o de la unificación de cuerpos o servicios de Policía Local, lo cual significa que son posibles cuerpos de Policía supralocales y que es posible mancomunar el servicio de Policía Local. Por último, que estas posibilidades alternativas quedan abiertas: primera, cuando los Ayuntamientos no puedan sostener una Policía propia o, segunda, «cuando las circunstancias lo aconsejen», es decir, sin limitación alguna a caso concreto.

Pues bien: el precepto transcrito incurre en evidentes vulneraciones y extralimitaciones competenciales, ya que, en contra de lo previsto en el art. 11 i) del Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias y en el art. 148.1.22 C.E., modifica precisiones básicas y de la Ley Orgánica 2/1986 y, por otro lado, excede lo que permiten aquellos preceptos, por lo que deviene claramente inconstitucional. En efecto, la competencia funcional coordinadora que tanto la Constitución como el Estatuto

de Autonomía reconocen al Principado de Asturias no le permite legislar sobre la materia a que afecta el precepto impugnado, ya que, aunque aquella competencia coordinadora le autoriza a regular normativamente los varios aspectos a que se refiere el art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986, entre ellos no es posible incluir aquellos a los que el artículo recurrido alude. Es decir, la competencia de coordinación que corresponde a la Comunidad Autónoma no incluye la facultad de crear Policías supramunicipales, no permite que el servicio de Policía Local se pecte en mancomunidad, no admite que la Comunidad pueda unificar cuerpos de Policía Local ni extender el ámbito territorial de actuación de éstos fuera de los límites de su municipio respectivo. ello es así aunque los Ayuntamientos no puedan sostener una Policía propia e igualmente, de modo más patente, aunque «las circunstancias lo aconsejen». Además, no cabe olvidar que esa competencia coordinadora ha de ejercerse en los términos, y, por tanto, con arreglo a, o, si se quiere, dentro de, los límites que marque la correspondiente norma orgánica (Ley Orgánica 2/1986) y las bases contenidas en la legislación del Estado (por ejemplo, en la Ley de Bases 7/1985 y en el Texto Refundido de 18 de abril de 1986).

Es cierto que los arts. 1.3 y 2 c) de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad 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) a los municipios la posibilidad de mancomunarse para la ejecución o prestación en común de obras o servicios determinados.

B) Tales apreciaciones iniciales esultan, sin embargo, inexactas. En lo que a la legislación de régimen local se refiere, puede negarse la viabilidad de las mancomunidades policiales que la Ley asturiana autoriza, ante todo, en base a la 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 (art. 44.2 de la Ley de Bases 7/1985 y art. 36.6.º del Texto Refundido de 18 de abril de 1986), carece del más mínimo sentido y resulta contraria 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 inviabilidad 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.

C) La propia legislación de régimen local, consciente de estas circunstancias, confirma esta postura estableciendo (art. 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986) 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 Policías 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 prevista 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).

Aún más clara parece la extralimitación competencial en que incurre el artículo impugnado cuando prevé la posibilidad de unificación de cuerpos locales de Policía y de crear por una vía diferente a la de esa unificación cuerpos de Policía supramunicipales o comarcales. Pura y simplemente, no existe en los imperativos preceptos de la Ley Orgánica 2/1986 resquicio alguno en el que amparar tales previsiones, que se oponen claramente a sus enunciados y que por tal causa resultan, a todas luces, inconstitucionales y nulas.

Concluye el Abogado del Estado con la súplica de que el Tribunal dicte en su día Sentencia por la que declare la inconstitucionalidad del precepto impugnado y decrete su nulidad radical. Mediante otrosí, suplica igualmente que, habiéndose invocado expresamente el art. 161.2 C.E., se acuerde la suspensión de la vigencia de dicho precepto.

2. Por providencia de 3 de abril de 1989, la Sección Tercera del Tribunal acordó: 1.º) 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 (LOTIC), al Congreso de los Diputados y al Senado por conducto de sus Presidentes, así como a la Junta General y Consejo de Gobierno del Principado de Asturias, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 2.º) 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 del precepto recurrido desde la fecha de su impugnación, según dispone el art. 30 de la LOTIC; 3.º) publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el del Principado de Asturias.

3. Mediante escrito registrado el 24 de abril de 1989, el Presidente del Senado ruega que se tenga por personada a dicha Cámara en el procedimiento y por ofrecida su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTIC.

4. La Junta General del Principado de Asturias, representada por su Presidente don Antonio Landeta y Alvarez-Valdés, evacuó el trámite conferido por escrito presentado el 28 de abril de 1989, en el que argumentó del modo que a continuación se resume:

A) Como puede deducirse del tenor literal del precepto recurrido, no contempla éste la posibilidad de que por la comunidad Autónoma se creen Policías supra-municipales o comarcales, para lo que aquélla, conforme a la distribución constitucional de competencias en la materia, carece de competencias; ni autoriza, permite o confiere facultad alguna para que por las corporaciones locales se mancomunen o comarcalicen los servicios de Policía Local, sino que el objeto del precepto es la adopción por la Comunidad Autónoma de medidas de fomento y favorecimiento, en definitiva, de impulso y promoción de la mancomunización o comarcalización de los servicios de Policía Local donde los municipios no puedan sostener una Policía propia o donde concurren circunstancias de índole diversa que aconsejen la comarcalización o mancomunización del servicio, con la finalidad de garantizar por parte de la Administración Pública la prestación de un servicio a los ciudadanos de tanta trascendencia como el de la seguridad, allí donde aisladamente no podría ofrecerlo el municipio pero que en cambio resultaría factible en régimen asociado. Asimismo, en modo alguno resulta del precepto impugnado la forma en que ha de articularse la mancomunización o comarcalización, ya mediante la creación *ex novo* de cuerpos de Policía ya mediante la unificación de cuerpos o servicios de la Policía Local, sino que aquél únicamente se limita a contemplar una actividad de fomento de la Comunidad Autónoma favorecedora de la mancomunización o comarcalización de los servicios de Policía. Conviene asimismo precisar que en momento alguno habla de «cuerpos», sino de «servicios» —lo que constituye el objeto de la mancomunización o comarcalización—, vocablo este que, como se desprende del examen del Texto Articulado de la Ley de Bases de Régimen Local, se refiere al aspecto material de la competencia e implica una actividad prestacional hacia los ciudadanos que lleva aparejado y es resultado de una función. Así, si la función es el aspecto formal de la competencia y el servicio al aspecto material de la misma, que, por supuesto, comporta o presupone una función, es obligado concluir que el artículo recurrido tampoco relaciona qué servicios de Policía Local, en relación con las funciones que a ésta le confiere el art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986, son susceptibles de mancomunización o comarcalización, o si lo son todos los servicios inherentes a las referidas funciones o solamente alguno de ellos.

En definitiva, no puede conferirse al precepto que se recurre un sentido distinto del que resulta de su tenor literal y cuyo alcance no es otro que la prestación por la Comunidad Autónoma de una actividad de fomento favorecedora de la mancomunización y comarcalización de los servicios de Policía, con la finalidad de garantizar una actividad prestacional en las condiciones más óptimas posibles hacia los ciudadanos. Concretando en los términos expuestos el sentido del art. 3.1 i) de la Ley 6/1988, es obvio que la comarcalización o mancomunización de los servicios de Policía, sin perjuicio de la actividad de fomento de la Comunidad Autónoma, ha de tener lugar en los términos y en las condiciones que resulten de la legislación en la materia —legislación sobre Policías Locales y legislación sobre comarcas y mancomunidades—. De modo que, conforme a la referida legislación, han de ser interpretados los presupuestos que se configuran como causa de la comarcalización y mancomunización —que los Ayuntamientos no puedan sostener una Policía propia y que las circunstancias lo aconsejen—, ya que el régimen asociativo que aquellas figuras suponen únicamente podrá tener lugar cuando concurren o se den las condiciones legalmente previstas, en la sede normativa apropiada, para la constitución de mancomunidades y de comarcas. No se trata, por lo

tanto, de que el artículo impugnado contemple la comarcalización o mancomunización de los servicios de Policía sin limitación alguna a caso concreto, sino que, en cuanto ello no constituye contenido del citado precepto, las limitaciones vendrán dadas por la no confluencia de los presupuestos legales que permitan la mancomunización y la comarcalización, y en tal sentido deben ser interpretadas las fórmulas abiertas «que los Ayuntamientos no puedan sostener una Policía propia» y «cuando las circunstancias lo aconsejen» del artículo objeto del presente recurso.

B) Llegados a este punto, es necesario analizar si tiene cabida en el ordenamiento jurídico la mancomunización o comarcalización de los servicios de Policía Local y determinar, en caso de que la conclusión del análisis resultara positiva, si el Principado de Asturias posee competencias en relación a las comarcas y mancomunidades municipales de manera que pueda impulsar un actividad de fomento y promoción de la comarcalización y mancomunización de servicios. En este sentido, en relación al primero de los aspectos delimitadores, atendiendo al esquema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y el Principado de Asturias en materia de seguridad pública y de régimen local, habrá que dilucidar si conforme a la legislación estatal básica en materia de régimen local y a la Ley Orgánica 2/1986 tiene cabida en el ordenamiento jurídico la comarcalización y mancomunización de los servicios de Policía Local. Por lo que respecta a la segunda de las cuestiones enunciadas, baste con afirmar que el Principado de Asturias tiene atribuidas competencias en orden a la creación de comarcas y mancomunidades municipales, a tenor de los arts. 11 a) del Estatuto de Autonomía y 148.1.2 de la C.E., en el marco de la legislación básica del Estado en materia de régimen local y en los términos que la misma establezca (arts. 42 y 44 de la Ley de Bases de Régimen Local), constituyendo título suficiente para la promoción de medidas de fomento y favorecedoras de la mancomunización y comarcalización de servicios.

Previamente a afrontar la viabilidad de la comarcalización y mancomunización de los servicios de Policía Local, es necesario referirse al primero de los límites que el Abogado del Estado invoca como vulnerados por el artículo recurrido. Si bien es cierto que la competencia de coordinación que en materia de Policías Locales posee la Comunidad Autónoma del Principado de Asturias no faculta a la misma, no resultando, por lo tanto, suficiente el título competencial disponible para crear Policías supra-municipales, ni para permitir que el servicio de Policía Local se preste en mancomunidad, ni admite que la Comunidad Autónoma pueda unificar cuerpos de Policía Local ni extender su ámbito territorial de actuación fuera de los límites del municipio respectivo, no es menos cierto que el descrito no constituye el contenido del artículo objeto de impugnación, cuyo objeto y alcance no es otro que el de prever una actividad de fomento e impulso de la Comunidad Autónoma favorecedora de la comarcalización y mancomunización de los servicios de Policía Local, de forma que ni del citado precepto puede deducirse la competencia de la Comunidad Autónoma para crear Policías municipales, ni aquel autoriza la prestación en régimen comarcal o en mancomunidad de los servicios de Policía Local, ni determina los términos en los que, en su caso, pueda producirse tal comarcalización o mancomunización. En segundo lugar, en estrecha conexión con el argumento anterior, en la medida en que, por expresa remisión del art. 39 de la Ley Orgánica 2/1986, el marco normativo para el ejercicio por la Comunidad Autónoma de la competencia en materia de Policías Locales viene constituido por la citada disposición legal y la Ley de Bases de Régi-

men Local, corresponderán a la Comunidad Autónoma las competencias que de esta última disposición se deriven o puedan derivarse en relación con los servicios de Policías Locales, y que resulten conformes con el régimen sustantivo de ésta, lo que de nuevo vuelve a centrar el debate para contrastar la constitucionalidad del artículo recurrido en los términos antes expuestos, esto es, la operación de contraste exigirá determinar si conforme a la legislación básica del Estado en materia de régimen local y seguridad pública tiene cabida en el ordenamiento jurídico la mancomunización y comarcalización de los servicios de Policía Local.

C) El régimen de competencias de las comarcas y mancomunidades de municipios, sin perjuicio de lo que al respecto disponga la legislación autonómica para las comarcas y los Estatutos para las mancomunidades, que en uno y otro caso habrán necesariamente de adecuarse a lo previsto en la legislación básica, viene definido por el juego de los arts. 25.2 y 26 de la Ley de Bases de Régimen Local. El primero de los citados preceptos establece una serie de materias sobre las que, en todo caso, ejercerán competencias los municipios en los términos previstos en la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas. Entre las competencias municipales enumeradas se hace mención expresa a la «seguridad de lugares públicos» [art. 25.2 a)], y a la «ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas» [art. 25.2 b)], materias sobre las que los municipios poseen competencias en el marco de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de la Ley de Bases de Régimen Local, figurando las referidas materias entre el elenco de funciones que el art. 53 de la Ley Orgánica citada atribuye a las Policías Locales. El art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local relaciona los servicios mínimos que por sí o asociados deberán prestar necesariamente los municipios, precisando los que son comunes a todos ellos y los que además deben de prestar los municipios con poblaciones superiores a 5.000, 20.000 y 50.000 habitantes, respectivamente, sin que entre los servicios listados aparezca alguno relativo o encuadrable en los servicios de Policía Local o en las funciones encomendadas a ésta por el art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986. En este sentido, si bien el art. 42.4 de la Ley de Bases de Régimen Local impone, en el ámbito funcional, como límite a la comarcalización que la creación de comarcas no suponga la pérdida por los municipios «... de la competencia para prestar los servicios enumerados en el art. 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada una de las materias enumeradas en el apartado 2 del art. 25», habrá que concluir que, dado que los servicios policiales no aparecen enumerados en el art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, éstos pueden figurar entre las competencias a atribuir a las comarcas siempre que no se prive a los municipios de toda intervención en la materia. Conclusión que se impone igualmente respecto a las mancomunidades de municipios, cuando en sus Estatutos se recoja como competencia tales servicios, ya que lo vedado para este tipo de entidad local, de conformidad con el art. 35.2 del Texto Refundido de Régimen Local, es únicamente asumir la totalidad de las competencias asignadas a los municipios, que son las que aparecen relacionadas en el art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local.

Tres motivos opone el Abogado del Estado a la conclusión alcanzada, de la que resulta la viabilidad de la comarcalización y mancomunización de los servicios de Policía Local. En primer lugar, señala que las mancomunidades municipales están legalmente concebidas para la ejecución de obras o la prestación de servicios «determinados». Pero este término del art. 44 de la Ley

de Bases de Régimen Local no se refiere a obras y servicios rigurosamente individualizados, sino que la determinación equivale a tasados, identificables y sin equívocidad, de manera que las mancomunidades pueden tener por objeto obras y servicios o actividades que no sean de carácter puntual. En este sentido, la necesidad de la «determinación» debe entenderse como una consecuencia del carácter de especialidad propio y distintivo de las mancomunidades frente a una generalidad absoluta que sería incompatible con la naturaleza de estas entidades locales, configurándose aquélla, a tenor del art. 44.2 de la Ley de Bases de Régimen Local y 36 del Texto Refundido de Régimen Local, como elemento necesario del concepto de mancomunidad, cuyo sentido es el de que las obras y servicios objeto de ellas deben ser tasadas e identificables.

En segundo lugar, alega el Abogado del Estado, frente a la mancomunización de los servicios de Policía Local, el dato de que los servicios que impliquen ejercicio de autoridad, como el policial, no pueden ser prestados más que de modo directo por los Ayuntamientos y, por tanto, con la exclusión de otras posibilidades como la que suponen las mancomunidades de municipios. Empero, si bien es cierto que el servicio de Policía se incardina entre los denominados por la Ley de Bases de Régimen Local «servicios que implican ejercicio de autoridad», por ser ésta intrínseca a la función de Policía, y que por lo tanto ha de ser objeto de gestión directa por la entidad local, es necesario retener el dato de que la *ratio* y finalidad de la modalidad de gestión directa estriba, y en ello radica su diferencia frente a la modalidad de gestión indirecta, en el hecho de que se trata de una forma de gestión en la que se elimina todo tipo de actividad particular en el servicio, pero que no excluye la intervención de las entidades titulares de la prestación del servicio, por lo que las mancomunidades, y lo mismo podría decirse de las comarcas, podrían asumir y gestionar servicios que impliquen ejercicio de autoridad, como el policial, lo que así resulta del propio tenor literal del art. 85 de la Ley de Bases de Régimen Local, que se refiere expresamente a la entidad local, condición que conforme al art. 3 de la propia Ley otentan las mancomunidades y comarcas, y no a los municipios.

En tercer lugar, porque supone sobrepasar el ámbito de actuación territorial legalmente previsto para los cuerpos de Policía de los municipios, sostiene el Abogado del Estado la inviabilidad de la mancomunización o comarcalización de los servicios de Policías Locales por vulneración del art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986. Ahora bien, la territorialidad de las competencias y servicios municipales no constituye obstáculo alguno a la creación de comarcas y mancomunidades, como así resulta, para las mancomunidades, del art. 26 de la Ley de Bases de Régimen Local, que prevé que los servicios necesarios sean prestados por los municipios por sí o asociados, y del art. 35.2 del Texto Refundido de Régimen Local, conforme al cual la mancomunidad podrá asumir competencias asignadas a los municipios, y, para las comarcas, del art. 42.4 de la Ley de Bases de Régimen Local, del que resulta que pueden asumir como competencias las enumeradas en el art. 25.2 para los municipios. En esta estela, la comarcalización y mancomunización de los servicios de Policías Locales no implica la vulneración del art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986, en cuanto la delimitación del ámbito territorial de actuación de los cuerpos de Policía de los municipios que establece el citado precepto no constituye más que una mera proyección en un campo sectorial de la actividad municipal del principio de territorialidad de las competencias y servicios municipales. En esta línea argumental, debe asimismo señalarse que, de un lado, el hecho de

que el art. 51.1 de la Ley Orgánica 2/1986 faculte a los municipios para crear cuerpos de Policía propios no impide que aquéllos mancomuniquen y comarcalicen servicios de Policía en el ejercicio de las funciones que determina el art. 53 de la propia Ley Orgánica, máxime cuando ningún obstáculo legal se opone a que, siendo los municipios a quienes se les confiere la facultad de creación, puedan disponer de ella por sí o asociados, o, lo que es lo mismo, por poseer tal facultad los municipios, a éstos también les corresponde aquélla aun cuando estén asociados. De otro lado, el art. 51.2 de la Ley Orgánica debe ser interpretado de conformidad con lo establecido en la Disposición transitoria cuarta 1, del Texto Refundido de Régimen Local, conforme a la cual, salvo autorización del Ministerio de Administración Territorial para los municipios de censos inferiores, sólo podrán crear Policías los municipios con población superior a 5.000 habitantes, de forma que, de la lectura conjunta de ambas disposiciones, puede deducirse que, al menos, los municipios con más de 5.000 habitantes no encontrarán impedimento legal alguno para la mancomunización y comarcalización de los servicios de Policía Local.

Llegados hasta aquí, es obligado afirmar la viabilidad, conforme a la legislación básica del Estado en materia de régimen local y de seguridad pública, de la comarcalización y mancomunización de los servicios de Policías Locales. Conclusión en la que abunda la noción de «Policías Locales» deducible a partir del análisis de la legislación vigente. Así, si diversos textos legales utilizan genéricamente la expresión «Policías Locales» o «Policías de las entidades locales» sin precisar el alcance de la misma —la Ley de Bases de Régimen Local, el Texto Refundido de Régimen Local o el art. 443 de la Ley Orgánica del Poder Judicial—, aquélla ha venido delimitada por la Ley Orgánica 2/1986, cuyo art. 2, al determinar quiénes integran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, después de enumerar los apartados a) y b) a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y a los cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas, se refiere en su letra c) a «Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales», gozando de esta condición, a tenor del art. 3 de la Ley de Bases de Régimen Local, además del municipio, la provincia y la isla, los archipiélagos canario y balear, las comarcas y las mancomunidades de municipios. Noción que con idéntico sentido y alcance es definida, como no podía ser de otro modo, por la legislación de las Comunidades Autónomas en la materia. No deja de resultar sintomático al respecto el dato de que la Ley Orgánica 2/1986 utilice a lo largo de su articulado la expresión «Policías Locales», después de la noción que de aquella expresión resulta del art. 2 c) y que, si bien el Título V aparece bajo la rúbrica «De las Policías Locales», del término en cuestión se hace uso en los arts. 52 y 53, referidos a su naturaleza, régimen estatutario y funciones, y, sin embargo, no en el art. 51, en el que se reconoce a los municipios la facultad de crear cuerpos de Policía, y en el que se habla de, en el núm. 1, «Cuerpos de Policía propios» y, en el apartado 2, «Policía Municipal», así como el dato de que en el art. 53, al relacionar las funciones de los cuerpos de Policía Local, la única mención a las entidades locales se contiene en el apartado 1 a), en el que sin embargo la alusión a las autoridades, edificios e instalaciones viene referida no a los municipios, sino a las corporaciones locales. El primero de los datos apuntados viene a entroncarse así con la terminología al uso en materia de Policía en la legislación de régimen local anterior a la vigente, en la que los cuerpos de Policía dependientes de los municipios se designaban con el vocablo específico de «Policía Municipal», mientras que la expresi-

sión más genérica de «Policías Locales» se reservaba para designar conjuntamente a los cuerpos de Policía dependientes de las corporaciones locales, municipios y provincias.

Finalmente, si son factibles conforme a la legislación básica del Estado en materia de régimen local y seguridad pública la comarcalización y mancomunización de los servicios de Policía Local; si el Principado de Asturias posee competencias en la creación de comarcas y mancomunidades, al amparo de los arts. 11 a) del Estatuto de Autonomía y 148.1.2 de la C.E. y en el marco de la legislación básica de régimen local, habiendo sido transferidas las funciones y servicios por los Reales Decretos 2874/1979, 2615/1982 y 3427/1983; y si en materia de Policías Locales, a tenor de los arts. 148.1.22 de la C.E. y 11 i) del Estatuto de Autonomía, le corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación y demás facultades en los términos previstos en el art. 39 de la Ley Orgánica 2/1986 y en la Ley de Bases de Régimen Local, es obligado concluir que forma parte, sin duda, del elenco de facultades que en materia de Policías Locales corresponde al Principado de Asturias la actividad de promoción y fomento favorecedora de la coordinación y mancomunización de los servicios de Policía Local, lo que constituye el contenido del art. 3.1 i) de la Ley del Principado 6/1988; precepto, pues, que, en conclusión, es constitucional, ya que ni conculca las previsiones básicas de la Ley Orgánica 2/1986 ni, en consecuencia, incurre en extralimitación competencial y consiguiente vulneración de los arts. 11 i) del Estatuto de Autonomía y 148.1.22 de la C.E.

Concluye su escrito de alegaciones el Presidente de la Junta General del Principado de Asturias con la súplica de que en su día se dicte Sentencia por la que se declare la constitucionalidad del precepto autonómico recurrido.

5. Con fecha de 28 de abril de 1989, compareció don José María Suárez García, Letrado del Servicio Jurídico de la Administración del Principado de Asturias, en la representación procesal del Consejo de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma, quien suplicó que se le tuviera por personado en la meritada representación y se le otorgara ampliación del plazo para formular alegaciones. La Sección, por providencia de 3 de mayo de 1989, acordó tener por personado y parte, en la referida representación, al mencionado Letrado y prorrogarle en ocho días más el plazo otorgado para formular alegaciones.

6. Mediante escrito registrado el 13 de abril de 1989, el Presidente del Congreso 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.

7. La representación del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias evacuó el trámite conferido mediante escrito presentado el 9 de mayo de 1989, en el que formuló las alegaciones que a continuación se resumen:

A) Del art. 39 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad resulta preciso destacar, por una parte, que, aunque en el Estatuto de Autonomía para Asturias —art. 11 i) en correlación con el art. 148.1.22 de la Constitución— se atribuye a la Comunidad Autónoma «la coordinación y demás facultades» en relación con las Policías Locales en los términos que establezca la Ley Orgánica, el art. 39 de la Ley Orgánica 2/1986 se refiere exclusivamente a la competencia de «coordinación», marginado u omitiendo el posible contenido funcional de la expresión estatutaria «y demás facultades», que necesariamente tiene que comprender otras distintas de las de coordinar; y por otra, que la función

de coordinar le corresponde a la Comunidad Autónoma de conformidad con la Ley Orgánica citada y con la de Bases de Régimen Local, lo cual tiene un particular relieve a la hora de analizar la posibilidad jurídica de mancomunizar o comarcalizar los servicios de Policías Locales, posibilidad que es cuestionada por el recurrente. La importancia de esta remisión a la Ley de Bases de Régimen Local es manifiesta, ya que con la misma debe cabalmente entenderse que al marco competencial que al Principado de Asturias corresponde en la materia de Policías Locales conforme al art. 39 de la Ley Orgánica 2/1986 es preciso añadir las competencias que resulten de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Es preciso destacar también que la función específica de coordinación que se define en el precepto de la Ley recurrida consiste exclusivamente en «fomentar» y en «favorecer» los servicios de Policía en los ámbitos intermunicipal o comarcal que la propia norma prevé. El análisis de ambos términos lleva a la conclusión de que se trata de expresiones con un contenido o significado análogo, equivalente a estimular, ayudar, beneficiar. Por ello, en modo alguno resulta posible que se pueda llegar a identificar la función o facultad de «fomentar y favorecer» los servicios de Policía intermunicipal o comarcal, que en el precepto recurrido se determina dentro de la genérica de «coordinación», con la de crear cuerpos de Policías supramunicipales, a la que para nada se alude en dicho precepto como propia de la Comunidad Autónoma. De aquí que, por consiguiente, la creación de tales cuerpos de Policía deba considerarse cuestión ajena al precepto recurrido, respecto del que, a lo sumo, de no considerarse legalmente viable la mancomunización o comarcalización de servicios de Policías Locales, se podría haber aducido que, en el actual status legal, resulta innecesario o superfluo —porque difícilmente se podrá fomentar o favorecer unos cuerpos cuya existencia resulta legalmente imposible—, pero nunca tachar de inconstitucional. En resumen, a la vista del tenor literal del precepto recurrido, resulta de evidencia manifiesta que en el mismo no se contempla la posibilidad de que por la Comunidad Autónoma se creen cuerpos de Policías intermunicipales o comarcales, siendo al respecto significativa la circunstancia de que para nada mencione o se refiera al término «cuerpos» y sí sólo a «servicios» cuya mancomunización o comarcalización se trata de fomentar o favorecer.

También interesa destacar que las funciones de «fomentar o favorecer» son perfectamente encuadrables dentro de la genérica función de «coordinar». Con independencia de que se trata de un tema no cuestionado por el recurrente, hay que añadir, además, que tales funciones encajan adecuadamente dentro del marco que ofrecen las descritas en el art. 39 de la Ley Orgánica 2/1986 y fundamentalmente en las previstas en los epígrafes b) y c) del mismo. Dichas funciones son, en suma, posibilidades, instrumentos a utilizar por la Comunidad Autónoma en el ejercicio de su competencia de coordinar las Policías Locales, tendentes, en unos casos, a conseguir o a hacer factible la propia prestación del servicio y, en otros, a que el servicio se preste de una forma más racional en función de los medios de que se dispongan y en aras de la mejor satisfacción de los intereses públicos, finalidad esta que debe presidir y perseguir, en todo caso, cualquier actividad administrativa.

B) El Abogado del Estado niega la viabilidad jurídica de que los servicios de Policía Local se presten en el Principado de Asturias en régimen de mancomunización o comarcalización. Sin embargo, es lo cierto que la posibilidad o viabilidad jurídica de mancomunizar o comarcalizar en la Comunidad Autónoma asturiana servicios

de Policías Locales tienen perfecto encaje en nuestro Derecho. En efecto, la legislación de régimen local no impone ningún límite a los municipios en relación con el derecho a asociarse en mancomunidad para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia, por lo que, al no hacerse excepción alguna, debe concluirse que no existe prohibición legal para mancomunar cualesquiera de los servicios que se enumeran en el art. 25 de la Ley de Bases de Régimen Local, y en concreto los servicios de Policía Local —seguridad en lugares públicos [art. 25.2 a)] y ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas [art. 25.2 b)]—. El único límite para la mancomunización está en el número de servicios a mancomunizar, ya que, conforme al art. 35.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, «las Mancomunidades no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos Municipios». Con relación a las comarcas, el límite se halla comprendido en el apartado 4 del art. 42 de la Ley de Bases de Régimen Local, conforme al cual la creación de la comarca «no podrá suponer la pérdida por los Municipios de la competencia para prestar los servicios enumerados en el art. 26, ni privar a los mismos de toda intervención en cada uno de las materias enumeradas en el apartado 2 del art. 25». Si tenemos en cuenta que entre los servicios que enumera el art. 26 no se hallan comprendidos los de Policía Local, y si en el apartado 2 del art. 25, habrá también que concluir que pueden consiguientemente figurar entre las competencias a atribuir a las comarcas, con la única salvedad de que no podrá privarse a los municipios de toda intervención en la materia.

C) Con relación a los motivos puntuales aducidos por el Abogado del Estado, se ha de señalar en primer lugar que la expresión «obras y servicios determinados», contenida en el art. 44.1 de la Ley de Bases de Régimen Local, encuentra su lógico significado en la propia normativa de régimen local, con arreglo a la cual debe entenderse que se refiere a que los servicios a prestar por la mancomunidad son tasados en su número y no en el tiempo de su prestación, debiendo ser específicamente enumerados a fin de que quede salvaguardada la limitación establecida en el art. 35.2 del Real Decreto Legislativo 781/1986, conforme a la cual las mancomunidades no podrán asumir la totalidad de las competencias asignadas a los respectivos municipios. Por consiguiente, el sentido del término «determinados» encuentra su explicación coherente en la limitación legal anteriormente apuntada. Es decir, la determinación de servicios a prestar, su especificación puntual, es característica inherente a la propia naturaleza de las mancomunidades, para las que no está legalmente permitida una atribución de competencias en forma genérica, que, de hacerse, iría contra su propia esencia.

El segundo motivo puntual opuesto por el Abogado del Estado consiste 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. Pero tal motivo sólo resulta explicable si equivocadamente se identifica a la mancomunidad con una forma de gestión indirecta de servicios municipales. Supuesto que una mancomunidad tenga atribuida la ejecución del servicio de Policía intermunicipal y debiendo considerarse incluido esta clase de servicio dentro de los que implican ejercicio de autoridad, tal mancomunidad ha de gestionarlo necesariamente, conforme a lo dispuesto en el art. 85.2 de la Ley de Bases de Régimen Local, en forma directa, pudiendo optar por cualquiera

de las formas que se enumeran en el apartado 3 del citado artículo.

El tercer motivo de oposición lo refiere el Abogado del Estado a que, tanto la legislación de régimen local como la Ley Orgánica 2/1986, en su artículo 51.3, vinculan siempre a los cuerpos de Policía Local con los municipios y con los servicios que les son propios, resultando patente la imposibilidad de que existan cuerpos de Policía supramunicipales. Ahora bien, el alcance del apartado 3, del art. 51 no puede sacarse del contexto de este artículo, referido en su conjunto a la regulación de una de las clases de las Policías Locales —las Policías Municipales—, respecto de las que es lógico que legalmente se imponga por regla general, como límite de su actuación, el ámbito territorial del propio municipio al que pertenezca. El término municipal, por otra parte, y no sólo para los servicios de Policía, es el límite territorial en el que el Ayuntamiento ejerce sus competencias (art. 12 de la Ley de Bases de Régimen Local), pero no supone obstáculo alguno para la constitución y creación de mancomunidades y comarcas, conforme resulta de lo establecido en los arts. 42 y 44 de la citada Ley. El art. 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986 para nada se refiere a las Policías supramunicipales ni mucho menos prohíbe su existencia, no pudiendo entenderse que la mancomunización o comarcalización de servicios de Policías Locales implique transgresión o vulneración de este precepto. Al respecto, resulta ilustrativo y sintomático que la Ley Orgánica 2/1986 utilice a todo lo largo de su articulado la expresión «Policías Locales», en la que han de entenderse comprendidos, a tenor de lo dispuesto en el art. 2, c) de la misma, todos «los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales» que se regulan en el título V de la propia Ley y de los que los Cuerpos de Policías Municipales —específicamente regulados en el art. 52 de la misma— son una especie del género «Cuerpos de Policías Locales», término este que se utiliza para designar conjuntamente a los dependientes de las corporaciones locales y no sólo de las corporaciones municipales. Por otra parte, supuesta la viabilidad de las Policías supramunicipales, será indiferente que éstas se conformen mediante la unificación de los servicios de Policía Municipal, a través de una mancomunidad, o que sean de creación comarcal. Y si tales eventos se llegaran a producir en el ámbito de la Comunidad Autónoma asturiana, sólo en el segundo supuesto —el de creación de comarcas a las que se atribuya la competencia de crear cuerpos de Policías comarcales—, al tener que llevarse a efecto mediante una norma con rango de Ley, cabría formular recurso de inconstitucionalidad frente a la misma; en cambio, en el primer supuesto —constitución de mancomunidad—, al tener el acto constituyente de la misma el carácter de acto administrativo no normativo, la vía procedente para su impugnación sería la contencioso-administrativa, conforme a lo previsto en el art. 63 a), de la Ley de Bases de Régimen Local, y no la del recurso de inconstitucionalidad.

El escrito de alegaciones de la representación del Consejo de Gobierno del Principado de Asturias concluye con la súplica de que se dicte Sentencia en la que se declare la constitucionalidad del precepto legal recurrido.

8. Por providencia de 25 de julio de 1989, la Sección 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 del precepto impugnado 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 por el Abogado del Estado y el Presidente de la Junta General del Principado

de Asturias, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 19 de septiembre de 1989, acordó mantener la suspensión referida, acordada en su día.

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

II. Fundamentos jurídicos

1. El precepto traído al presente proceso —el art. 3.1 i), de la Ley del Principado de Asturias 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales— es impugnado por el Abogado del Estado en razón de su pretendida oposición a las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (L.O.F.C.S.), con la consiguiente vulneración mediata o indirecta de los arts. 148.1.22 de la Constitución y 11 i) del Estatuto de Autonomía para Asturias (E.A.A.).

2. El art. 148.1.22 C.E. 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. 11 del E.A.A. determina: «En el marco de la legislación básica del Estado y, en su caso, en los términos que la misma establezca, corresponde al Principado de Asturias, para el ejercicio de las competencias establecidas en el art. 148 de la Constitución, el desarrollo legislativo y la ejecución en las siguientes materias: ... i). La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales, en los términos que establezca la 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 la norma recurrida (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional).

Dicha 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 de 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 de la Constitución proclama como misiones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el alcance de la potestad normativa estatal para fijar 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., 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 el precepto impugnado con las disposiciones de la L.O.F.C.S. para evaluar la validez de aquél en función de su respeto al bloque de la constitucionalidad.

El art. 3.1 de la Ley del Principado de Asturias 6/1988 determina que «la actividad coordinadora a que se refiere esta Ley se llevará por la Comunidad Autónoma mediante el ejercicio de las siguientes funciones: ... i). Fomentar y favorecer los servicios de policía intermunicipal o comarcal donde los ayuntamientos no puedan sostener una policía propia o donde las circunstancias aconsejen mancomunar o unificar los servicios de Policía Municipal». Pues bien: examinado el modo en que la L.O.F.C.S. ha delimitado la competencia 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 L.O.F.C.S. 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 esos 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. 51.1.h)]— 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 L.O.F.C.S., 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 i) del E.A.A. no cabe oponer las competencias autonómicas atinentes a la creación de entes locales supramunicipales [arts. 11. a) E.A.A. y 42 a 44 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local]. Tales competencias tienen un fundamento constitucional distinto (art. 148.1.2 C.E.) —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 C.E., una facultad que tampoco es inherente al título competencial enunciado en este último precepto constitucional y que el legislador estatal debiera forzosamente respetar.

Por consiguiente, habiendo excluido la L.O.F.C.S. la prestación supramunicipal del servicio de Policía Local, el apartado i) del art. 3.1 de la Ley 6/1988 del Principado de Asturias supone un exceso en el ejercicio de la competencia estatutaria sobre coordinación de Policías locales, procediendo la declaración de inconstitucionalidad y nulidad del mismo.

FALLO

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

Ha decidido

Estimar el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el Abogado del Estado y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del apartado i) del art. 3.1 de la Ley del Principado de Asturias 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales.

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.

6614 Pleno. Sentencia 51/1993, de 11 de febrero. Recurso de inconstitucionalidad 2.169/1990. Promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley 1/1990, de 26 de abril, de la Asamblea de Extremadura, 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. 2.169/90, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 3.º, apartado 1; 7.º, apartado 8, y la Disposición adicional primera de la Ley 1/1990, de 26 de abril, 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.

I. Antecedentes

1. Por escrito registrado el 28 de agosto de 1990, el Abogado del Estado, en la representación que legal-