

5113 Pleno. Sentencia 25/1993, de 21 de enero. Recurso de inconstitucionalidad 1.753/1988. Promovido por el Gobierno de la Nación contra la Ley 5/1988, de 11 de julio, de la Asamblea Regional de Murcia, 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-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Álvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Pedro Cruz Villalón y don Carlos Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad 1.753/1988, interpuesto por el Abogado del Estado en representación del Presidente del Gobierno, contra la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales, ha sido parte la Asamblea Regional de Murcia, representada por su Letrada doña María Angustias Latorre Boluda y Ponente el Magistrado don Rafael de Mendizábal Allende, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Mediante escrito presentado en el Juzgado de Guardia el 2 de noviembre de 1988 y que tuvo su entrada en este Tribunal el siguiente día 4, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad en relación con los arts. 3.2 y 18.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales, publicada en el «Boletín Oficial de la Región» núm. 176, de 2 de agosto, con invocación de lo dispuesto en el art. 161.2 de la Constitución. En la demanda se nos dice que el análisis del art. 3.2 de la Ley impugnada, en conexión con el 3.1 y 2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local y habida cuenta del carácter uniprovincial de la Comunidad Autónoma murciana, permite afirmar, en primer lugar, que su destinatario son las comarcas o Entidades que agrupan varios municipios, las áreas metropolitanas y las Mancomunidades municipales que puedan crearse en el futuro. Cualquiera de ellas, según aquel precepto, podrá crear un Cuerpo de Policía propio, para lo cual sólo será preciso que así lo prevean entre sus fines específicos o lo acuerden a posteriori. Además, como esa Comunidad Autónoma, en virtud de los arts. 42 y 43 L.B.R.L., puede establecer los fines de aquellas comarcas, Entidades y áreas, uno de los cuales podría ser la creación de Cuerpos de Policía propios, resulta evidente que, con fundamento en todo ello, se atribuye a sí misma de modo indirecto y, desde luego de modo directo, atribuye a las Entidades locales supramunicipales de su ámbito territorial la posibilidad de crear Cuerpos de Policía supramunicipales. Con ello incurre en una doble infracción del bloque de la constitucionalidad vigente en la materia de seguridad pública, consistente, por un lado, en el ejercicio de una competencia que no le corresponde y, por otro, en la creación de unos Cuerpos de Policía no previstos en el bloque señalado.

En efecto, la Constitución no atribuye a la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia la facultad de crear Cuerpos de Policía, ya que esa posibilidad la reserva a las Comunidades Autónomas de primer grado (art. 149.1.29) y tan sólo le permite asumir estatutariamente las funciones de protección y vigilancia de sus edificios e instalaciones, así como la de coordinación de las Policías Locales en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica (art. 148.1.22). Su Estatuto de Autonomía, en el art. 11 h), transcribe ese mismo texto y lo hace en un sentido limitativo, ya que tal competencia se refiere al desarrollo legislativo y a la ejecución de las bases estatales. A su vez, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, concreta la función coordinadora, estableciendo en su art. 39 los aspectos que comprende. Consecuencia de todo ello es que la Comunidad Autónoma de Murcia no puede crear Cuerpos de Policía y que, por lo tanto, el art. 3.2 de la Ley impugnada resulta radicalmente nulo por inconstitucionalidad y contrario a las normas citadas, sin que pueda eludirse tal conclusión alegando que allí no se crea ningún Cuerpo de Policía y sólo se autoriza a crearlos, pues mal puede formular tal autorización quien carece de competencia para hacer lo que a otro autoriza, aparte de que la Comunidad se está autoatribuyendo una facultad que ninguna norma del bloque de constitucionalidad le concede.

Con independencia de cuanto antecede, resulta además que los Cuerpos de Policía a los que el art. 3.2 de la Ley murciana se refiere lo son de «entidades locales de ámbito territorial superior al municipio», es decir, que se trata de policías supramunicipales, no de la propia Comunidad Autónoma. Sin perjuicio de que, una vez creadas y mediante el ejercicio de la facultad de coordinación que le está reconocida, la Comunidad Autónoma pudiera integrar funcionalmente unos Cuerpos de Policía supramunicipales en todo su ámbito territorial (posibilidad que el precepto impugnado permite y que, de ser efectiva, implicaría la existencia de una Policía de ámbito funcional autonómico y no limitada siquiera a la vigilancia de edificios y bienes de la Comunidad), no parece discutible que el artículo recurrido crea o permite la creación de unos Cuerpos policiales de ámbito supramunicipal, sin funciones legalmente establecidas y desde luego al margen de las previsiones del bloque constitucional, incluso en la hipótesis de que la Comunidad Autónoma tuviera competencia para crear Cuerpos de Policía.

Cuando la Constitución y los diferentes Estatutos de Autonomía distribuyen las competencias en materia policial y seguridad pública, se refieren claramente a las Policías del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Municipios. En el mismo sentido, la Ley Orgánica que, con arreglo a las previsiones constitucionales, establece el marco de referencia en la materia, tras separar en su art. 1 los tres ámbitos territoriales desde los que satisfacer las exigencias de la seguridad pública, señala en su art. 2 que son Cuerpos y Fuerzas de Seguridad las dependientes del Gobierno de la Nación, los Cuerpos de tal naturaleza dependientes de las Comunidades Autónomas y los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales. Ninguna otra modalidad está prevista.

Dentro de la expresión Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales podría entenderse que se incluyen las que tienen un ámbito territorial superior al municipio, como dice el art. 3.2 impugnado. Sin embargo, un somero análisis del articulado de esa Ley Orgánica permite afirmar que, cuando su art. 2 utiliza aquella expresión, no alude a otras policías distintas de las municipales. Así resulta del título V de la Ley Orgánica, que

trata de las Policías locales, identificadas con las propias de los municipios (art. 51), donde se alude a las normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos (art. 52) y sus cometidos se vinculan funcionalmente a la prestación de servicios propios de los municipios (art. 53). Por si alguna duda existiera, el art. 51.3 de la tantas veces mencionada Ley Orgánica remacha que «dichos Cuerpos (los 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». En suma, la posibilidad de crear Cuerpos de Policía Local de ámbito supramunicipal no está prevista por la Constitución y el Estatuto ni por la Ley Orgánica 2/1986, y además choca frontalmente con ésta, deviniendo en consecuencia radicalmente nula e inconstitucional.

En otro aspecto, el art. 18.2 de la misma Ley autonómica establece que «antes de proceder a la oferta de empleo público para cubrir vacantes en los respectivos Cuerpos de Policías Locales, los Ayuntamientos podrán convocar concurso de méritos entre los miembros de las Policías Locales de la Región, según sus categorías, de conformidad con las bases que a tal efecto se aprueben por el Consejo de Gobierno, previo informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia». Esta norma, para el Abogado del Estado, es contraria a la autonomía municipal, tal y como ésta viene concretamente configurada en el art. 91.1 y, especialmente, en los arts. 100.1 y 102.1 L.B.R.L., donde se configura con absoluta claridad la competencia de la Corporación Local para seleccionar a los funcionarios no comprendidos en el art. 92.3, como es el caso, y específicamente para aprobar las bases de tales pruebas. La infracción constitucional es, pues, evidente, y máxime a la luz de las competencias de la Comunidad Autónoma de Murcia en materia de Régimen Local, que son las contempladas en el art. 148.1.2 C.E. (y, por tanto, las que resultan de la L.B.R.L.), a través de la aplicación del art. 11 a) del E.A.R.M. y de lo dispuesto en la Disposición adicional primera de la propia L.B.R.L. Por ello pide que se declare también la inconstitucionalidad de este precepto.

2. La Sección Tercera de este Tribunal, en providencia de 7 de noviembre de 1988, acordó: 1.º) admitir a trámite el presente recurso y dar traslado de la demanda y documentos presentados al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como a la Asamblea Regional y al Consejo de Gobierno de Murcia, para que en plazo de quince días pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimasen convenientes; 2.º) comunicar a los Presidentes de las instituciones autonómicas mencionadas la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos recurridos desde la fecha de impugnación, según dispone el art. 30 de la LOTC; 3.º) publicar la formalización del recurso y la suspensión acordada, para general conocimiento, en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial de la Comunidad Autónoma de Murcia». El Presidente del Congreso contestó por escrito registrado el 16 de noviembre, que la Cámara había acordado no personarse en el procedimiento, poniendo a disposición del Tribunal las actuaciones que pudiera precisar. En cambio, el siguiente día 28 compareció doña María Angustias Latorre Boluda, Letrada de la Asamblea Regional, a quien se tuvo por personada por la Sección en providencia del día 29 de ese mismo mes. Por su parte, el Presidente de la Comunidad Autónoma de Murcia hizo constar que el Consejo de Gobierno había decidido no personarse en el proceso dado que «afecta a aspectos de la Ley no contenidos en el proyecto que en su día aprobó» ese Consejo.

3. La Asamblea Regional de Murcia en el escrito de alegaciones presentado el 20 de diciembre de tal año arguye, en defensa del art. 3.2 de la Ley 5/1988, que en su ámbito no se incluyen las Mancomunidades municipales, ya que su creación no es obra de la Comunidad Autónoma sino de la espontánea decisión de los municipios, ni tiene la Comunidad, por lo tanto, la facultad de intervenir directamente en la determinación de los fines para los que aquéllas se constituyan. Así, pues, no había aquí, por parte de la Comunidad, el ejercicio de una competencia que no le corresponde. Verdad es, no obstante, que el demandante niega en definitiva cualquier posibilidad de que existan Cuerpos de Policía supramunicipales, pero, al menos, respecto de las Mancomunidades, el precepto impugnado no parece afectado por ese motivo. Por otra parte, se rechaza que ese art. 3.2 de la Ley autonómica infrinja el art. 149.1.29 C.E. Es innegable que la Comunidad Autónoma de Murcia pertenece a las denominadas de segundo grado, y, siendo así, y al no haberlo previsto su Estatuto, no ha podido asumir las competencias del art. 149.1.29 C.E. y por ello la norma impugnada no afecta a éste, tomando como punto de referencia en cambio el art. 148.1.22 C.E., cuya competencia sí ha asumido plenamente la Comunidad, en virtud de lo que prescribe el art. 11 h) E.A.R.M. Si lo que el demandante quiere es demostrar que a la Comunidad Autónoma de Murcia no le es dado crear Cuerpos de Policías Locales o autorizar su creación sencillamente porque carece de competencia para crear un Cuerpo de Policía propio, su pretensión no es acertada. La asunción de las competencias establecidas en el art. 149.1.29 C.E. no es, de ninguna manera, título que habilite para la creación de Policías Locales, puesto que éste viene ya otorgado, de modo inmediato, por el art. 148.1.22 C.E. y, paralelamente, la falta de asunción no es, por sí sola, motivo bastante para excluir la posibilidad de crearlas. En definitiva, la potestad de crear o de autorizar la creación de Policías Locales no precisa pasar por la vía intermedia del art. 149.1.29 C.E.

¿Es constitucionalmente posible la existencia de Policías supramunicipales? Dado que la Ley Orgánica 2/1986 es la que exigen los arts. 148.1.22 y 149.1.29 C.E., a cuyos términos se habrán de ajustar las facultades de las Comunidades Autónomas en lo tocante a la coordinación de las Policías Locales, y dado igualmente que esa misma Ley es la anunciada en el art. 104 C.E., procede fijar el exacto alcance del mandato constitucional impuesto por este último precepto, como medida prioritaria para conocer de qué manera la Ley dictada en su cumplimiento incide en la configuración de las Policías Locales y hasta qué punto ha podido condicionar las facultades que a las Comunidades Autónomas competen en relación con dichas Policías. Lo primero que se observa es que el mandato del art. 104 C.E. lo es, exclusivamente, para determinar «las funciones, principios básicos de actuación y Estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad». Según esto, la Ley Orgánica que, a tales fines, se había de dictar, no estaba llamada a agotar la materia concerniente a los citados Cuerpos y Fuerzas; tampoco, por ende, la más general relativa a la seguridad pública. Así, puede entenderse que las competencias de las Comunidades Autónomas sobre coordinación de las Policías Locales se han de ejercer, efectivamente, «en los términos» establecidos por la Ley Orgánica, pero, considerando que esta Ley tiene tasado su objetivo por los aspectos que enuncia el art. 104 C.E., la conclusión es que las normas autonómicas en materia de coordinación y «demás facultades» en relación con las Policías Locales no quebrantan la prescripción del art. 148.1.22 C.E. por el solo hecho de regular determinados aspectos concernientes a aquellas Policías que,

como en el presente caso ocurre, no tienen encaje en ninguno de los conceptos de «funciones», «principios básicos de actuación» y «estatutos» de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

De otra parte, el art. 1.3 de la Ley Orgánica prescribe que «las Corporaciones Locales participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de esta Ley». No se puede negar, empero, que el art. 51.1 sólo alude expresamente a los Cuerpos municipales de Policía, los cuales, según el núm. 3, «sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo». Sin embargo, frente a esta específica alusión pueden oponerse las siguientes consideraciones: En primer lugar, la declaración citada del art. 1.3, contenida en un Capítulo que lleva por epígrafe «Disposiciones generales», lo que le confiere un campo de efectividad mucho más amplio, por lo mismo que es mucho más amplio el concepto de «Corporaciones Locales» que el de «municipios», sin que sean uno y otro recíprocamente equiparables. En segundo lugar, la referencia del art. 2 c) L.O.F.C.S., incluido también en el Capítulo Primero, a «los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales» y no, exclusivamente, a los municipios. En tercer lugar, el mismo art. 51, que, además de encontrarse inserto en el Título V, llamado «De las Policías Locales», en general, contiene tan sólo una autorización («los municipios podrán crear...»), no excluyente, en absoluto, de otras posibles. La dicción del núm. 3, que concuerda con la del núm. 1 (para lo que hay que salvar la solución de continuidad que establece el núm. 2), contiene una restricción que únicamente afecta a los Cuerpos mencionados en el núm. 1, es decir, a los municipales, que, evidentemente, y salvo en los casos especiales, no pueden actuar fuera de su territorio. En cuarto lugar, los arts. 52 y 53, comprendidos también en el Título V, que tratan, genéricamente, de «Los Cuerpos de Policía Local». El indicio que el recurrente cree encontrar en el art. 52.1 sobre la coincidencia de dichos Cuerpos con los de Policía Municipal no es decisivo para la cuestión que nos ocupa, ya que este precepto únicamente atañe al «régimen estatutario», no al organizativo, y en esto concuerda con lo anteriormente expresado sobre el objeto de regulación de la L.O.F.C.S. Parece claro que si la Ley hubiese querido circunscribir a los municipios la existencia de Cuerpos de Policía lo habría establecido así desde el primer momento, sin valerse de rodeos ni de afibología, dándoles, con mayor propiedad, el nombre de «Cuerpos de Policía Municipal». La Ley, pues, no ha querido cerrar el paso a la existencia de Cuerpos de Policía dependientes de otras Entidades locales distintas del municipio. Es harto probable que la ausencia en ella del reconocimiento expreso de esa posibilidad tenga su explicación en el hecho de que tampoco se halla explícitamente declarada en la L.B.R.L., lo que no significa que ésta no la permita.

Desde otra perspectiva, el art. 42.3 L.B.R.L. establece imperativamente que las competencias de las comarcas serán determinadas por las leyes de las Comunidades Autónomas y, por su parte, el art. 43.3 dispone otro tanto en relación con los «servicios» que hubieren de asumir las áreas metropolitanas. En cuanto a las mancomunidades municipales, aunque sus competencias vengan determinadas por los fines que establezca la libre decisión de los municipios mancomunados —razón por la que en la Ley de Bases no se hace referencia a las leyes autonómicas—, parece innegable que éstas pueden legislar sobre la posibilidad de que lleguen a asumir competencias específicas, las tengan o no asignadas inicialmente los municipios interesados. Ello explica y justifica

sobradamente la intervención de las Comunidades Autónomas en la configuración de las competencias de las Entidades Locales, en general, y de las que ellas puedan crear, en especial. Este sistema conformador de las competencias de las Entidades Locales a través de la legislación autonómica no ha sufrido en absoluto ninguna alteración o limitación por efecto de la L.O.F.C.S.

Por lo tanto, si la Comunidad Autónoma puede crear comarcas y áreas metropolitanas, o si los municipios pueden asociarse en mancomunidades; si, en virtud de esa potestad, las Comunidades Autónomas están asimismo facultadas para determinar las competencias de los entes supramunicipales instituidos, salvo excepciones entre las que no figuran las relativas a la seguridad en lugares públicos y a la ordenación del tráfico urbano; si para el ejercicio de las competencias así asignadas se requiere la habilitación de los medios necesarios, so pena de total inoperancia; si a todo ello puede proveer por vía normativa la Comunidad Autónoma; si la normación en esos términos se desenvuelve plenamente, sin rebasarlo un ápice, «en el marco de la legislación básica del Estado», según manda la Constitución y reza expresamente el art. 11 del Estatuto, y si, en fin, a ese marco, representado por la L.B.R.L. se remite precisamente la L.O.F.C.S., resulta manifiesto que no puede ser inconstitucional un artículo —el impugnado— que se ciñe a prescribir que «las Entidades locales de ámbito territorial superior al municipio... podrán crear un Cuerpo de Policía propio», pues, sobre no quebrantar ningún precepto constitucional, no incurre tampoco en infracción de los arts. 11 h) E.A.R.M., y 1, 2, 37, 51 y siguientes de la L.O.F.C.S.

Por lo que se refiere a la impugnación del art. 18.2 de la Ley murciana, en cuanto pretendidamente contrario a la autonomía municipal, ha de tenerse en cuenta que lo que el precepto recurrido atribuye al Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma es, estrictamente, la facultad de aprobar «las bases» de un concurso de méritos entre «los miembros de las Policías Locales de la Región», no obstante lo cual el concurso habrá de ser convocado, en todo caso, por las respectivas Corporaciones Locales («los Ayuntamientos podrán...») y que la convocatoria, cuando hubiere lugar, tendrá que realizarse «antes de proceder a la oferta de empleo para cubrir vacantes».

Leído así el precepto es claro, en primer lugar, que no infringe el art. 91.1 L.B.R.L., donde se regula el deber que tienen las Corporaciones Locales de formular públicamente su oferta de empleo, ajustándose a la normativa básica, esquema que permanece intacto, pues el concurso al cual alude el art. 18.2 ha de proceder a dicha oferta como establece por su parte la legislación básica sobre la Función Pública. En segundo lugar, no infringe tampoco el art. 100.1 L.B.R.L., atinente a la competencia de cada corporación para «la selección de sus funcionarios». El concurso que se regula en el precepto impugnado no es un procedimiento selectivo de acceso a la función pública, sino, simplemente, un sistema para la provisión de puestos de trabajo entre quienes tengan, previamente, la cualidad de funcionario y sean «miembros de las Policías Locales». Siendo así, el art. 18.2 quedaría comprendido en la órbita del art. 102.1 L.B.R.L., donde se regulan los concursos para la provisión de puestos de trabajo, cuyas bases, en efecto, han de ser aprobadas por el Pleno en la respectiva Corporación, sin que pese a todo quebrante en lo más mínimo ese precepto. El art. 18.2 sólo contiene una previsión —no, en absoluto, un mandato («los Ayuntamientos podrán...») —, lo que deja en entera libertad a estas Corporaciones no sólo para hacer o no la convocatoria, sino también para decidir si ésta ha de verificarse o no con adecuación a «las

bases que a tal efecto se aprueben por el Consejo de Gobierno». Es más: en el supuesto de que se optare por la adecuación, ello no excluye la necesidad de que las antedichas bases sean aprobadas o ratificadas por el plenario corporativo.

¿Qué clase de violación constitucional puede achacarse a un precepto que lo único que hace es ofrecer a los Ayuntamientos, mediante una técnica de coordinación y con fines de homogeneización, la oportunidad de utilizar un modelo de bases para la convocatoria de los concursos de méritos entre policías? ¿Es que, acaso, no podría válidamente un Ayuntamiento, sin renuncia de sus competencias y sin eludir sus obligaciones legales al respecto, prescindir de la elaboración directa de las bases y ajustarse a las elaboradas, a título orientativo, por el Consejo de Gobierno? En sentido inverso, aunque el art. 18.2 no se hubiese dictado, ¿no podría el Consejo de Gobierno, con total validez, elaborar —aprobar— unas bases de concurso, o un modelo de bases, para su utilización optativa por los Ayuntamientos de la región?

El precepto no es desarrollo o ejecución de las competencias previstas en el art. 148.1.2 C.E., ni se halla concernido por las que a la Comunidad Autónoma de Murcia otorga el art. 11 a) de su Estatuto, pues forma parte de la Ley regional de Coordinación de Policías Locales y responde a esa finalidad. Su referencia constitucional debe ser, por tanto, el art. 148.1.22 C.E. y la estatutaria al art. 11 h) E.A.R.M. Pues bien, entre las funciones de coordinación que, sin carácter exhaustivo, atribuye el art. 39 L.O.F.C.S. a las Comunidades Autónomas figura la siguiente: «c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales». Prescripción que concuerda enteramente con lo que se lleva dicho, pues, ¿qué es un concurso de méritos «entre las Policías locales» sino una medida de «promoción» y, en cualquier caso, destinada a favorecer la «movilidad» de sus miembros? Si la «movilidad» entraña el traslado de los Policías de unos municipios a otros ¿a quién mejor que a la Administración regional puede corresponder la función de establecer unos criterios generales que faciliten la uniformidad de condiciones? ¿Acaso no es ésta una función típicamente coordinadora? En tal sentido hay que estimar equivalentes las expresiones «bases», que utiliza el precepto y «criterios». Por todo ello, se pide una Sentencia por la que se desestime el recurso y se declare que la Ley impugnada es ajustada a la Constitución.

4. La Sección Primera, en providencia de 13 de marzo de 1989, acordó que, próximo a finalizar el plazo de cinco meses desde que se produjera la suspensión automática de los preceptos impugnados, se oyese a las partes personadas en el proceso para que en el plazo de cinco días expusieran cuanto estimaren procedente acerca del mantenimiento o levantamiento de dicha suspensión. Evacuado tal trámite por el Abogado del Estado y la Letrada de la Asamblea Regional de Murcia, el Pleno del Tribunal, mediante Auto de 5 de abril del mismo año mantuvo la suspensión de la vigencia del art. 3.2 de la Ley 5/1988 y levantó la que afectaba al art. 18.2 de la misma Ley.

5. Por providencia de 19 de enero de 1993, se fijó para la deliberación y fallo el día 21 de los corrientes mes y año, en el que se llevó a efecto.

II. Fundamentos jurídicos

1. El objeto de la pretensión de inconstitucionalidad, único formalmente, es materialmente doble, ya que la acción impugnatoria se esgrime frente a sendos preceptos de la Ley murciana 5/1988, de 11 de julio, sobre

coordinación de Policías locales. Una se ataca desde la perspectiva del Estado y en su seno esconde como razón última un larvado y abstracto conflicto de competencia, con fundamento en haberse invadido la estatal por el legislador autonómico. La otra implica la defensa del principio de autonomía municipal por el propio Estado. Uno de los preceptos de la mencionada Ley puesto en entredicho es el párrafo segundo de su art. 3, según el cual «las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio que lo prevean entre sus fines específicos o que en adelante lo acuerden, podrán crear un Cuerpo de Policía propio». Aun cuando se utilice una fórmula potestativa, es evidente que la Comunidad Autónoma se arroga la atribución de habilitar a su municipio para establecer los antedichos Cuerpos, dotándoles de un respaldo legal. No es, por tanto, una norma inocua y sin contenido real, como lo es en cambio el párrafo primero, que se limita a repetir algo ya sabido y vigente (la existencia de policías municipales) sino operativa y con vocación conformadora de la realidad.

En tal sentido parece evidente que dentro del concepto de la seguridad pública y como uno de sus instrumentos, la Constitución permite a las Comunidades Autónomas, como una de las competencias eventualmente asumibles, no sólo «la vigilancia y protección de sus edificios» sino también «la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley orgánica (art. 148.1 22.ª)». En el caso de la Región de Murcia su Estatuto asume afectivamente tal atribución, que configura con las mismas palabras del Texto constitucional, sin alterar una tilde, con la cautela expresa de que se ejercerá «en el marco de la legislación básica del Estado». Esta no es otra sino la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, donde se codifican las normas que atañen a la seguridad pública y sus servidores que vienen exigidas por otras varias constitucionales (arts. 104, 126, 148.1 22.ª y 149.1 29.ª). En efecto, concreta los diferentes Cuerpos y Fuerzas de Seguridad en un planteamiento territorial pero también sectorial, puesto que no olvida la policía judicial, determina sus funciones respectivas, proclama los principios de su actuación, marca las bases del estatuto personal de sus agentes y configura tanto orgánica como funcionalmente el principio de coordinación en los distintos niveles. En consecuencia, esta Ley Orgánica forma parte del grupo normativo que ha de ser utilizado para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de los dos preceptos impugnados, según indica nuestra Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (art. 28.1).

El aspecto polémico de la cuestión, tal y como aparece planteada, consiste en averiguar a quien corresponde la potestad de crear las «policías locales», según la expresión que utiliza en el lugar oportuno la Constitución. El plural de la expresión hay que entenderlo, aquí, como correlativo del mismo plural con el cual se alude a las Comunidades Autónomas, eventuales titulares de las competencias asumibles (art. 148.1 en su principio y su ordinal 22). El establecimiento de esas policías locales sólo puede tener su origen en los acuerdos y ordenanzas *ad hoc* de cada Corporación, de acuerdo con la Ley Orgánica 2/1986, que les sirve de cobertura. En tal sentido, parece respetuoso con este criterio el párrafo segundo, art. 3.º de la Ley regional 5/1988, que se limita a autorizar la creación si lo tienen a bien las entidades locales de ámbito territorial superior al municipio. Ahora bien, esta facultad que se arroga el legislador autonómico no figura, explícita o implícitamente, entre lo que, como propias, le otorga en la materia la Ley estatal marco.

Para comprobar tal conclusión no hay sino leer con atención los arts. 38 y 39.

Por otra parte, aun cuando el art. 2 de la Ley Orgánica 2/1986 vincule las policías locales a las Corporaciones homónimas, invocadas genéricamente, es evidente que aquella expresión, utilizada también como rúbrica del Título V, se reduce en su contenido al ámbito del municipio y sólo a él (art. 51). La coordinación, a la que luego habrá ocasión de aludir y «las demás facultades» en relación con ellas, constitucionalmente tienen como titular a las Comunidades Autónomas y como destinatarios únicos a los Ayuntamientos, según la Ley estatal marco, como pone de manifiesto su lectura. Entre esas facultades que pueden ser legislativas para adecuar el régimen estatutario general de los agentes a las peculiaridades de cada Administración Territorial o la posibilidad de exigir la colaboración con la policía autonómica [arts. 51, 52.1 y 53.1 h)], no se contempla la competencia para autorizar la creación de otros cuerpos distintos de los municipales. En definitiva, parece inducirse de lo expuesto, como criterio sistemático para la interpretación de la norma en tela de juicio, que la posibilidad de contar con policía propia sólo se concede a las que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, clasifica como «entidades locales territoriales» y no a las que, fuera de ese grupo, gozan también de la condición de entidades locales pero tienen un ámbito territorial inferior o superior al municipal (art. 2), distinción que produce un efecto inmediato para configurar el haz de las potestades y prerrogativas de que se les dota en cada caso (art. 4).

En tal sentido, no resulta dudoso que las comarcas, áreas metropolitanas y mancomunidades municipales forman parte del segundo de los grupos antes enunciados (arts. 2 y 42 al 45 L.B.R.L.). Es claro también que la Región Murciana puede crear entidades de ámbito superior o inferior al municipio [art. 11 h) E.A.R.M.], con un respaldo constitucional directo (art. 148.1.2.ª C.E.). Ahora bien, esta competencia genérica ha de moverse, en el sector específico de la seguridad pública, dentro del perímetro que marca el grupo normativo *ad hoc*, donde como quedó dicho no se contempla la posibilidad de que existan Cuerpos de Policía supramunicipales. En consecuencia, se ha producido un manifiesto exceso de la competencia de la Región de Murcia en la materia, con infracción del Texto constitucional y de la legislación marco que lo desarrolla, que arrastra la correlativa nulidad del párrafo segundo, art. 3 de la Ley regional 5/1988, de 11 de julio.

2. El párrafo segundo, art. 18 de la misma Ley antedicha, objeto también de impugnación, dice a la letra que «antes de proceder a la oferta de empleo público para cubrir vacantes en los respectivos Cuerpos de Policías Locales, los Ayuntamientos podrán convocar concurso de méritos entre los miembros de las Policías Locales de la Región, según sus categorías, de conformidad con las bases que a tal efecto se apruben por el Consejo de Gobierno, previo informe de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia». En su contra se aduce que menoscaba el principio de la autonomía municipal que informa la estructura territorial del Estado (art. 137 C.E.) y ofrece una serie de facetas. En efecto, se compone de potestades que la propia Ley de Bases del Régimen Local 7/1985, de 2 de abril, enumera. Entre ellas, a la par que la reglamentaria o normativa, se encuentra la organizativa [art. 4.1 a)] y en ella ha de estimarse comprendida la dotación de medios personales, con su estatuto o régimen jurídico, desde el nacimiento a la extinción de la relación correspondiente. Este criterio general inspira la regulación que contiene al respecto el Título VII de la Ley de Bases,

dedicado al personal, cuyo art. 100 advierte explícitamente que es «competencia de cada Corporación local la selección de funcionarios» no necesitados de habilitación general. Y en tal ámbito, corresponde al Pleno la aprobación de las bases por las que hayan de regirse las pruebas selectivas y los concursos para la provisión de puestos de trabajo.

Esto es así, y tales normas, con las que en la Constitución respaldan esa autonomía municipal, conforman el grupo utilizable como punto de referencia para el juicio de constitucionalidad, sin olvidar en ese conjunto otros principios generales que han de ser también conjugados por estar previstos para servir como instrumento de cohesión. Uno de ellos es el principio de coordinación que ha de inspirar la estructura y el funcionamiento de la Administración Pública en todas sus facetas o esferas, según la terminología clásica, estatal, regional y local, en su interior y en sus relaciones externas con los demás. A esta exigencia organizativa, tan próxima a la de eficacia o eficiencia, alude dos veces el art. 103 de la Constitución. Este principio que se enuncia allí con carácter genérico, encuentra manifestaciones específicas en otros lugares del texto, según la materia, los elementos a coordinar y quien se encargue de hacerlo.

En el caso que ahora nos ocupa hemos dejado dicho más arriba que es competencia propia de todas las Comunidades Autónomas la coordinación de las policías locales, dentro del marco que establezca una ley *ad hoc*. En el conjunto a veces muy complejo de remisiones en cadena y hasta de reenvíos mutuos, a su vez con salvedades o excepciones de excepciones que enturbian en alguna ocasión el entendimiento de la *voluntas legis*, está claro, sin embargo, que en el ámbito territorial de cada Comunidad y en el marco de las dos leyes convergentes en la materia, sobre el régimen local una y la otra sobre la seguridad ciudadana, todas las Comunidades Autónomas deben coordinar la actuación de las policías locales mediante el ejercicio de una serie de funciones que son cuatro y se enuncian con la máxima nitidez.

Una de ellas, la tercera, consiste en «fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales» [art. 39 c)]. Desde el momento en que aparece previsto *nominatim* el cambio vertical o ascensional en el mismo párrafo, resulta claro que la movilidad a la cual se refiere luego es la horizontal o geográfica, expectativa razonable que funciona como mecanismo de homogeneización, en línea con todos los demás supuestos incluidos en esta norma, que ha de ser configurada como límite explícito de la autonomía. La competencia municipal respecto de sus funcionarios «ha de respetar las reglas básicas y los programas mínimos» establecidos reglamentariamente por el Estado (art. 100.2 L.B.R.L.) en el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, que se aplicará a los agentes de los Cuerpos de Policía Local «en cuanto no se oponga a sus normas específicas» (Disposición adicional tercera), que pone de relieve la preferencia otorgada a la legislación marco. Por otra parte la formulación del precepto impugnado es potestativa y deja a los Ayuntamientos la opción de cubrir todos o alguno de los puestos de trabajo vacantes por concurso de méritos entre los miembros de las otras Policías Locales de la Región (posibilidad prevista expresamente en el art. 101 L.B.R.L.) o incluirlos en la oferta pública de empleo. En definitiva, el establecimiento por el Consejo de Gobierno de las bases para dar homogeneidad a la movilidad espacial de los servidores de

esos Cuerpos en el ámbito regional limita razonablemente la autonomía municipal y no merece reproche alguno desde una perspectiva constitucional.

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 recurso interpuesto por el Abogado del Estado y, en consecuencia, declarar la inconstitucionalidad y nulidad del art. 3.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales.

2.º Desestimar el recurso en todo lo demás.

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

Dada en Madrid, a veintiuno de enero de mil novecientos noventa y tres.—Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Pedro Cruz Villón.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmados y rubricados.

5114 *Sala Primera. Sentencia 26/1993, de 25 de enero. Recurso de amparo 1.323/1989. Contra Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 24 de Barcelona, dictada en autos sobre reclamación de cantidad. Vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva: indefensión imputable a omisión del órgano judicial.*

La Sala Primera del Tribunal Constitucional, compuesta por don Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer, Presidente; don Fernando García-Mon y González-Regueral, don Carlos de la Vega Benayas, don Vicente Gimeno Sendra, don Rafael de Mendizábal Allende y don Pedro Cruz Villalón, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de amparo núm. 1.323/89, promovido por don Francisco Parra Cruz, don Saturnino Prieto Pardo y don Eusebio Prieto Pardo, representados por el Procurador de los Tribunales don Pedro Antonio Pardillo Larena y asistidos del Letrado don Albert Fina Sanglas, contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 24 de Barcelona, de 12 de junio de 1989, en autos sobre reclamación de cantidad. Ha comparecido el Ministerio Fiscal y ha sido Ponente el Magistrado don Fernando García-Mon y González-Regueral, quien expresa el parecer de la Sala.

I. Antecedentes

1. Por escrito presentado ante este Tribunal el día 12 de julio de 1989 el Procurador de los Tribunales don Pedro Antonio Pardillo Larena, en nombre y representación de don Francisco Parra Cruz, don Saturnino

Prieto Pardo y don Eusebio Prieto Pardo, interpuso recurso de amparo contra la Sentencia del Juzgado de lo Social núm. 24 de Barcelona de 12 de junio de 1989.

2. La demanda de amparo se basa en los siguientes antecedentes:

a) Los ahora recurrentes, que prestaron servicios laborales por cuenta de don Juan Clarisó Castellví hasta el día 11 de agosto de 1988, fecha en que la autoridad laboral autorizó la extinción de sus contratos de trabajo, formularon demanda sobre reclamación de cantidad, solicitando la gratificación extraordinaria de julio de 1988 y la liquidación proporcional de vacaciones y pagas extraordinarias de acuerdo con el Convenio Colectivo aplicable, como consecuencia de dicha resolución contractual.

b) Celebrado el juicio sin la asistencia del empresario que fue citado mediante la publicación de edictos, en el acto del juicio la parte actora aportó prueba documental acreditativa de la existencia de la relación laboral y de las cuantías reclamadas y asimismo interesó la confesión del demandado y, en su caso, se tuviera por confesa a la parte demandada. El Juzgado de lo Social núm. 24 de Barcelona en Sentencia de 12 de junio de 1989 desestimó la demanda y absolvió al demandado de las pretensiones deducidas en su contra, en virtud del siguiente fundamento:

«Los actores no se han molestado en aclarar la incobranza de ninguno de los conceptos que reclaman, razones que, por aplicación del principio *iusta allegata et probata* y del precepto contenido en el art. 1.214 del Código Civil de que "incumbe la prueba de las obligaciones al que reclama su cumplimiento..." y sin que el principio de tutela judicial efectiva constitucionalmente declarado en el art. 24 pueda imponer al Tribunal la sustitución de la actividad y voluntad de probanza ni la aportación o búsqueda de las pruebas concretas, determinando en definitiva la desestimación de la demanda y la absolución de la demandada.»

3. La demanda de amparo impugna esta resolución judicial por infringir el art. 24.1 de la C.E. Se argumenta, en síntesis, con cita de diversas Sentencias de este Tribunal que, si bien el órgano judicial se halla facultado para apreciar la prueba y formar libremente su convicción, tal facultad no puede ser arbitraria. En este caso, sin embargo, se ha actuado arbitrariamente y de forma irrazonable e infundada. En efecto, sin existir prueba alguna en contrario y sin ni siquiera asistir al juicio la empresa demandada y habiendo practicado la parte actora las pruebas de confesión en juicio y documental, se ha desestimado la demanda por considerar que los recurrentes no habían demostrado la incobranza de ninguno de los conceptos reclamados. En materia salarial es doctrina jurisprudencial reiterada que incumbe a los trabajadores acreditar la prestación de servicios que justifica los salarios y a la empresa demandada la prueba de su abono, pero exigir la imposible prueba de un hecho negativo entraña una denegación del derecho a la tutela judicial efectiva.

Interesa, por ello, la nulidad del acto recurrido y la retroacción de las actuaciones al momento anterior al de dictar Sentencia para que se pronuncie una nueva respetuosa con el derecho de los recurrentes a la tutela judicial efectiva.

4. Por providencia de 2 de octubre de 1989 la Sección Primera acordó tener por interpuesto el recurso de amparo y por personado y parte, en nombre de los recurrentes, al Procurador don Pedro Antonio Pardillo