

precepto vulnera el art. 38 de la L.O.F.C.S. al atribuir a la Policía Autonómica funciones no contempladas en dicho precepto y el art. 51.2 al establecer una alternativa distinta de la prevista en este artículo para los casos en los que un municipio carece de Policía propia.

No puede compartirse ninguna de estas dos objeciones. En efecto, aunque es cierto que, en virtud de la disposición final segunda de la L.O.F.C.S., el art. 38 de esta Ley es de aplicación directa al régimen de la Policía Autónoma de Cataluña, de ello no puede deducirse sin más que las funciones que en él se atribuyen a las Policías autónomas constituyan un elenco cerrado. Así parece desprenderse del propio tenor literal del precepto que encabeza la enumeración de las funciones de la Policía Autónoma con la expresión potestativa «podrán ejercer... las siguientes funciones». Y así lo ha entendido el Estatuto de Autonomía de Cataluña y la Ley catalana 19/1983 que crea la Policía Autónoma de la Generalidad que han añadido otras funciones a las reconocidas por la L.O.F.C.S.; por ejemplo, la genérica actividad de protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público, cuyo ámbito de actuación debe entenderse referido a todo el territorio de la Comunidad Autónoma.

En segundo lugar, para negar toda virtualidad a la pretendida vulneración del art. 51 de la L.O.F.C.S., no es preciso entrar a dilucidar la supuesta condición de *numerus clausus* de esta medida sustitutoria de aplicación en los casos de carencia de Policía Municipal, ya que según reconoce la mentada disposición final segunda de la L.O.F.C.S., este precepto tiene carácter supletorio respecto del Estatuto de Autonomía y de las normas que lo desarrollan en lo relativo al régimen de la Policía Autónoma de la Generalidad.

El segundo párrafo establece que «los Municipios que disponen de Policía Local pueden solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica para los servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva Policía Local». Para el Abogado del Estado este precepto ignora el mecanismo de colaboración previsto en el art. 54 de la L.O.F.C.S. para los supuestos en él contemplados. Frente a este alegato debe reiterarse lo manifestado en relación al primer párrafo del artículo que estamos analizando: el art. 54 de la L.O.F.C.S. es de aplicación supletoria respecto de lo establecido en el Estatuto y en las Leyes que lo desarrollan.

Por otra parte, conviene destacar que la cooperación establecida en estos dos preceptos entre los Municipios y el Departamento de Gobernación no supone vulneración de la autonomía municipal constitucionalmente garantizada (art. 137 y 140 C.E.), ya que en todo caso debe ser fruto de convenios de cooperación libremente suscritos y libremente rescindibles por ambas partes.

En cuanto al párrafo tercero, que estipula que «en casos de necesidad, los Municipios limítrofes, previa autorización del Consejo de Gobernación, pueden suscribir acuerdos de cooperación entre sus Policías», cabe sin esfuerzo una interpretación del mismo conforme al bloque de la constitucionalidad. En efecto, lo que la L.O.F.C.S. prohíbe es la creación de Policías Locales supramunicipales y la actuación de los Cuerpos de Policía Municipal fuera del ámbito territorial del Municipio respectivo «salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes». Pues bien, en el precepto impugnado no se prevé ni la creación de Policías supramunicipales, ni la actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Municipal. En dicho artículo caben perfectamente fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de Policía Municipal que no

entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial —como ha señalado este Tribunal respecto de un precepto análogo de la Ley de la Comunidad de Madrid de Coordinación de Policías Locales (STC 52/1993)— e incluso —al referirse a la cooperación entre «sus Policías»— caben mecanismos de colaboración basados en la adscripción o transferencia temporal de efectivos de la Policía Municipal individualmente considerados —instrumento que este Tribunal ha considerado acorde con lo previsto en la L.O.F.C.S. (SSTC 81/1993 y 86/1993). En definitiva, en nada se opone el párrafo impugnado a lo establecido por la L.O.F.C.S. y, en consecuencia, debe rechazarse la solicitud de inconstitucionalidad por incompetencia que se insta.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a ocho de marzo de mil novecientos noventa y tres.—Firmado.—Miguel Rodríguez Piñero y Bravo Ferrer.—Luis López Guerra.—Fernando García-Mon y González-Regueral.—Carlos de la Vega Benayas.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Rubricados.

9767 Pleno. Sentencia 86/1993, de 8 de marzo. Recurso de inconstitucionalidad 1.283/1992, promovido por el Gobierno de la Nación contra determinados preceptos de la Ley del Parlamento Gallego 3/1992, de 23 de marzo, 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 Eugenio Díaz Eimil, don Alvaro Rodríguez Bereijo, don Vicente Gimeno Sendra, don José Gabaldón López, don Rafael de Mendizábal Allende, don Julio Diego González Campos y don Carles Viver Pi-Sunyer, Magistrados, ha pronunciado

EN NOMBRE DEL REY

la siguiente

SENTENCIA

En el recurso de inconstitucionalidad, número 1.283/1992, interpuesto por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 5, apartado 1.º letras f) y h); 6, apartados 1; y 2.º y por conexión contra el art. 8, apartado 2.º letra a) de la Ley del Parlamento Gallego 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales. Han sido partes el Parlamento de Galicia, representado por su Presidente en funciones don José María García Leira, la Junta de Gobierno de dicha Comunidad Autónoma,

representada por el Letrado don Heriberto García Seijo, y ha sido Magistrado Ponente don Carles Viver Pi-Sunyer, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. Por escrito que tuvo entrada en este Tribunal el 21 de mayo de 1992, el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, interpuso recurso de inconstitucionalidad contra los arts. 5, apartado 1.º, letras f) y h); 6, apartados 1; y 2.º; y por conexión contra el art. 8, apartado 2.º, letra a) de la Ley del Parlamento Gallego 3/1992, de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales («Diario Oficial Gallego» número 59, del 26). En la demanda se hace invocación expresa del art. 161.2 de la Constitución.

2. El recurso se basa en los siguientes fundamentos:

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

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

En suma, el art. 148.1.22 de la Constitución permite a las Comunidades Autónomas asumir en sus Estatutos funciones de coordinación de Policías Locales en el marco de lo que disponga una Ley. El art. 39 de la L.O.F.C.S. especifica ese título competencial, regulando que tal facultad comprende:

a) Establecer normas marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales.

b) Propiciar o establecer la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales en materia de medios técnicos, uniformes y retribuciones.

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

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

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

a) El art. 5.1, letras f) y h), establece que «la coordinación de la actividad de las Policías Locales se hará respetando totalmente la autonomía local reconocida en la Constitución y comprenderá el ejercicio de las funciones siguientes: f) establecer los medios e instrumentos que posibiliten un sistema de información recíproca y actuación conjunta y coordinada; y h) poner los medios de información necesarios para garantizar la efectividad de la coordinación». Preceptos de contenidos similares e igualmente impugnados son: el art. 7.8 de la análoga Ley extremeña y el art. 15.1 b) de la Ley Catalana; la demanda se remite en extremo a lo que se dijo en los recursos frente a estos preceptos, sustancialmente, que rebasa el marco cerrado de funciones delimitado por el art. 39 de la L.O.F.C.S.

b) La Ley impugnada en su art. 6 afirma: «1. Eventualmente, cuando por la insuficiencia temporal de los servicios sea necesario reforzar la plantilla de los Cuerpos de Policía Local de algún Ayuntamiento, su Alcalde podrá llegar a acuerdos bilaterales con otros Ayuntamientos, en orden a que miembros de la Policía de estos Ayuntamientos puedan actuar en el término municipal del solicitante, por tiempo determinado y en régimen de comisión de servicio, aceptado voluntariamente por el agente y con devengo de las dietas y gastos de desplazamiento que corresponda.

2. Asimismo, podrán solicitar dicho soporte asistencial aquellos Ayuntamientos que, ajustándose a las leyes, no tengan necesariamente que disponer de un Cuerpo propio de Policía Local».

El apartado 1.º permite hacer acuerdos bilaterales entre Ayuntamientos para que la Policía del Ayuntamiento requerido pueda actuar en el término municipal del solicitante. Este precepto desvirtúa el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., al rebasar el marco allí previsto que únicamente permite actuaciones extraterritoriales de la Policía Municipal en «situaciones de emergencia» y «previo requerimiento de las Autoridades competentes»; la «insuficiencia temporal» de los servicios es una cláusula menos estricta que la empleada en la Ley Orgánica. Y, en segundo lugar, que sea el Alcalde quien suscriba dichos acuerdos bilaterales infringe también el citado art. 51.3 en un doble aspecto: ignora que será la autoridad competente (según cada caso) la que permita la actuación territorial y no la municipal; y la remisión a un convenio presume cierta continuidad que no se compece con el previo requerimiento singular que marca la Ley Orgánica. Se origina así inseguridad jurídica en los destinatarios de la norma impugnada.

El apartado 2.º del mismo art. 6 contraviene los arts. 51.3 y 51.2 de la L.O.F.C.S. Este último determina que los cometidos de la Policía Municipal, si no fuera creado un Cuerpo, serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones con las distintas denominaciones posibles. La Ley Orgánica, en definitiva, no permite la actuación extraterritorial de los Policías Locales en municipios que carezcan de un Cuerpo propio.

c) Por su conexión con lo dispuesto en el art. 5.1, letras f) y h) es inconstitucional el art. 8.2 a) de la Ley que atribuye a la Consejería de la Presidencia y Administración Pública el ejercicio de las funciones descritas en aquellos preceptos.

En virtud de lo expuesto, el Abogado del Estado interesa que se estima el recurso y solicita que se declaren inconstitucionales y radicalmente nulos los arts. 5.1 f) y h); 6.1 y 2; y 8.2 a) de la Ley recurrida.

3. Mediante providencia de 26 de mayo de 1992, la Sección Tercera del Pleno acordó:

a) Admitir a trámite el recurso.

b) Dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional (en adelante, LOTC), al Congreso de los Diputados y al Senado, por conducto de sus Presidentes, así como al Parlamento y a la Junta de Galicia, por conducto de sus respectivos Presidentes, al objeto de que, en el plazo común de quince días, pudieran personarse en el procedimiento y formular las alegaciones que estimaren convenientes.

c) Comunicar a los Presidentes del Parlamento y de la Junta de Galicia la suspensión de la vigencia y aplicación de los preceptos legales recurridos desde la fecha de la formalización del recurso, según dispone el art. 30 de la LOTC.

d) Publicar la incoación del recurso y la suspensión acordada en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Diario Oficial de Galicia».

4. En escrito registrado el 5 de junio de 1992, el Presidente del Congreso de los Diputados comunicó el acuerdo de la Mesa de no personarse en el procedimiento ni formular alegaciones, facilitando su colaboración en el mismo.

5. El Presidente del Senado, en escrito registrado el 11 de junio de 1992, se personó, rehusando efectuar alegaciones y ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 de la LOTC.

6. El Letrado de la Junta de Galicia, don Heriberto García Seijo, presentó escrito de alegaciones registrado el 15 de junio de 1992 en el que solicita la desestimación del recurso y afirma cuanto a continuación se expone:

A) Produce una clara indefensión a la Comunidad Autónoma demandada que el Abogado del Estado, en lo que atañe al primer motivo de impugnación, se remita a otros escritos anteriores que esta parte desconoce. Tal como se configuran las letras f) y h) del art. 5.1 de la Ley, relativos al establecimiento de procedimientos de información recíproca, no suponen invasión alguna de competencias estatales, y la propia Administración central ha reconocido fórmulas de este tipo al autorizar en otras materias el acceso a sus archivos por parte de las comunidades autónomas, utilizando terminales en solicitud de datos, según el Real Decreto 3256/1982, de 15 de octubre, apartado B.2 f).

B) Es impropia la impugnación del art. 6, apartados 1.º y 2.º, puesto que la noción de «situaciones de emergencia» que emplea el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. no debe excluir supuestos de «insuficiencia temporal de los servicios» o el apoyo y auxilio ocasional a otros Ayuntamientos que carecen de Policía Municipal. Es más, estos preceptos se limitan a traducir en normas escritas una práctica consuetudinaria de los pueblos de Galicia con ocasión de ferias, fiestas patronales y demás acontecimientos multitudinarios; prestando solidariamente los Ayuntamientos «grandes» sus guardias municipales a los «pequeños», incapaces de contar con una dotación policial permanente. Los mecanismos de auxilio son tan viejos como la misma Administración.

C) Dicho esto, es preciso recordar cuáles son las competencias autonómicas en materia de coordinación de Policías Locales según el art. 149.1.29 de la Constitución, el art. 27.25 del Estatuto de Galicia y los arts. 37 y siguientes de la L.O.F.C.S.

Las enumeraciones que hace el art. 39 de la L.O.F.C.S. no son un *numerus clausus* y, aunque la mencionada Ley Orgánica delimitadora de la competencia no menciona expresamente el deber de información recíproca, la jurisprudencia constitucional (v. gr. SSTC 27/1987 y 133/1990), impide que sea excluido; máxime cuando tal deber de información junto a la colaboración y la coordinación se insertan en lo dispuesto en el art. 10.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local (en adelante, L.B.R.L.), en relación con los arts. 7.2 y 56.2 de la misma Ley. Y el propio art. 39 de la L.O.F.C.S. delimita la competencia de coordinación en relación con la «presente Ley y con la de Bases de Régimen Local». En definitiva, el régimen de relaciones entre Administraciones públicas permite obtener y recabar información sobre la actividad municipal y queda fuera de lugar la impugnación del art. 5.1, letras f) y h), de la Ley autonómica. Y «establecer instrumentos» y poner «medios de información» es un mecanismo de relación que tiene como destinatario a la propia Comunidad Autónoma que incluso puede encontrar cobertura en la previsión de la letra b) del citado art. 39 de la L.O.F.C.S. cuando se refiere al establecimiento de medios técnicos que aumenten la eficacia y colaboración.

El «soporte asistencial» establecido en el art. 6 de la Ley gallega difiere sustancialmente de lo dispuesto en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. Las situaciones de emergencia allí previstas vienen recogidas en los arts. 2, 8 y 12 de la Ley 2/1985, de 21 de enero, de Protección Civil. Por el contrario, la norma autonómica impugnada no contempla una actuación extraterritorial de la Policía Municipal sino que sus miembros, *uti singuli*, ejerzan una actividad de apoyo acorde con la tradición rural de Galicia. Es cierto que eventualmente el Alcalde podría llegar a acuerdos bilaterales pero no para que el Cuerpo de Policía Municipal actúe extraterritorialmente, sino para prestar un auxilio a otro Ayuntamiento con miembros de la propia Policía. No pueden, en suma, equipararse el art. 6 de la Ley a la interpretación de una situación de emergencia propia de la Ley de Protección Civil a la que se reconduce el art. 51.3 de la L.O.F.C.S.

La competencia de la Consejería de la Presidencia establecida en el art. 8.2 a) de la Ley es una «norma de potestad doméstica» que no puede constituir invasión competencial alguna, y el previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales se legitima en la doctrina recogida en la STC 214/1989, fundamento jurídico 20.

7. El Parlamento de Galicia, en escrito de alegaciones registrado el 19 de junio de 1992, por medio de su Presidente en funciones, don José María García Leira, se personó en el proceso, instó la desestimación de la demanda y formuló las siguientes argumentaciones:

A) La Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no agota la materia de coordinación de policías, como acaba por reconocer su propia exposición de motivos, sólo traza las líneas maestras. Quedan fuera de ella vertientes organizativas propias de la legislación de régimen local y la misma legislación emanada por las Comunidades Autónomas. En este sentido, el Tribunal Constitucional en su Sentencia de 28 de julio de 1991 (fundamento jurídico 20), profundizando en la STC 214/1989 diferencia entre técnicas de cooperación y coordinación de acuerdo con los arts. 57 y 58 de la L.B.R.L., y 10.2, 59 y 63 de la misma Ley; la

voluntariedad es esencia de la cooperación, mientras la coordinación entraña un poder de dirección.

B) Respecto del art. 5.1, letras f) y h), de la Ley, fija unos medios de información recíproca que son imprescindibles para el ejercicio de la coordinación: una red de transmisión de enlace de todas las policías locales, un banco de datos para su explotación informática, etc... Se pretende con esto hacer operativa y efectiva la coordinación. Las letras f) y h) son elementos integrantes de toda coordinación y el párrafo 1.º del art. 5 menciona el respeto total a la autonomía local reconocida en la Constitución, así como el número 2.º alude al respeto de las competencias de las autoridades locales y estatales en materia de seguridad, y de las competencias de otros órganos de coordinación, en especial las Juntas de Seguridad.

C) No puede afirmarse rotundamente como hace la demanda que el art. 39 de la L.O.F.C.S. contiene un *numerus clausus*. El propio preámbulo de esa Ley reconoce la riqueza de posibilidades de coordinación y el mismo art. 39 de la L.O.F.C.S. remite a la legislación sobre régimen local, donde resultan de especial importancia los arts. 7.2 y 10.2 de la L.B.R.L. Se resiste también a toda lógica que no exista una interrelación con el resto del ordenamiento jurídico.

D) El art. 6, apartados 1.º y 2.º, no excede del ámbito competencial de la Comunidad Autónoma. En relación al apartado 1.º, no compartimos el concepto de «emergencia» empleado en la demanda, interpretando el art. 53.1 de la L.O.F.C.S. con apoyo en el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua; el sentido de los términos jurídicos hay que encontrarlo en la dición de los propios preceptos legales, así por qué no poner en conexión este art. 53.1 con el art. 38.3 b) e incluir el accidente, la catástrofe o la calamidad pública y, al cabo, la «insuficiencia temporal de los servicios».

Una vez consolidada la situación de emergencia, el deber de auxilio, elemento constitutivo del principio de cooperación, obliga a la colaboración entre Administraciones. Esa colaboración se materializa en un convenio temporal. Que sea el Alcalde quien suscriba el convenio se deduce de su condición de Jefe de la Policía Municipal ex art. 21 h) de la L.B.R.L. y de su presidencia de la Junta Local de Seguridad (art. 54.2 de la L.O.F.C.S.); y todo ello no impide que preste su autorización esta última. Debe, por otra parte, destacarse el derecho de movilidad de los miembros integrantes de la Policía Local quienes pueden desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones Locales distintas de la de procedencia (art. 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, disposición transitoria tercera de la L.B.R.L. y arts. 52 y 6.4 de la L.O.F.C.S.). Reconocido este derecho de movilidad, es eventualmente posible, ante situaciones temporales de insuficiencia en el servicio, la comisión de servicios de los funcionarios en municipios distintos del de procedencia. Lo dispuesto en el art. 6.1 de la Ley impugnada cumple la reglamentación estatal y autonómica de las situaciones administrativas.

Según el recurrente, el apartado segundo del art. 6 de la Ley vulnera los arts. 51.3 y 51.2 de la L.O.F.C.S. por incurrir en una actuación extraterritorial. Pero, dada la realidad de unos municipios sin policías, ¿qué resulta preferible?, ¿que las funciones se compartan con personal de otros municipios o acceder a figurar atípicas como la contratación de policía en municipios turísticos?, posibilidad prevista en el Decreto 668/1975, de 21 de marzo, y en la Resolución de la Dirección General de Administración Local de 23 de julio de 1979. No es fruto del azar que Galicia cuente con 32.000 entidades de población integradas en 313 municipios, una dispersión del *habitat* que, aunada a la carencia de recursos

económicos, legitima la solución buscada en el art. 6.2 de la Ley.

E) De acuerdo con lo dispuesto, es igualmente constitucional el art. 8.2 a) de la Ley por su conexión con los anteriores.

8. En Auto de 20 de octubre de 1992, una vez oídas las partes, el Pleno de este Tribunal acordó el mantenimiento de la suspensión de la vigencia del art. 6, apartados 1.º y 2.º; y el levantamiento de la suspensión de los arts. 5.1.f) y h) y 8.2 de la Ley recurrida.

9. Por providencia de 2 de marzo de 1993, se señaló el día 4 del mismo mes para deliberación y votación de la presente Sentencia.

II. Fundamentos jurídicos

1. En el suplico de su demanda contra la Ley 3/1992, de 23 de marzo, del Parlamento de Galicia de Coordinación de Policías Locales, el Abogado del Estado limita la pretensión de inconstitucionalidad únicamente a los arts. 5.1, letras f) y h); 8.2 a) —por conexión con el anterior— y 6, apartados 1 y 2. Este es, pues, el objeto del presente recurso de inconstitucionalidad y a él ceñiremos nuestro análisis y enjuiciamiento.

2. El art. 5.1 de la Ley recurrida establece que la coordinación de la actuación de las Policías Locales de Galicia se hará respetando la autonomía local constitucionalmente reconocida y comprenderá el ejercicio de estas funciones: «Establecer los instrumentos que faciliten un sistema de información recíproca y actuación conjunta y coordinada» [letra f)]; «Poner los medios de información necesarios para garantizar la efectividad de la coordinación» [letra h)]. El Abogado del Estado sostiene, sustancialmente, que estas previsiones vulneran el art. 39 de la L.O.F.C.S., porque no se encuentran entre las facultades de coordinación allí expresamente previstas.

La controversia competenciales en esencia igual a la que suscitan el art. 7.8 de la análoga Ley extremeña y el art. 15.1 b) de la Ley catalana que se ocupa del mismo objeto normativo. Ello obliga a que nuestro pronunciamiento sea el mismo en todos estos casos. En efecto, este motivo de impugnación debe ser rechazado, pues falta el presupuesto del que todo el posterior razonamiento arranca. La existencia de deberes recíprocos de intercambio de información entre las Administraciones públicas implicadas es una consecuencia del principio general de colaboración que debe presidir las relaciones entre el Estado y las Comunidades Autónomas —y en general entre cualesquiera Administraciones territoriales— y que no es preciso justificar en preceptos concretos, porque se deriva de la esencia del modelo de organización territorial que la Constitución implanta (STC 76/1983, fundamento jurídico 11, una doctrina iniciada en la STC 18/1992, fundamento jurídico 14, y reiterada, entre otras, en las SSTC 104/1988, fundamento jurídico 5; 103/1989, fundamento jurídico 9 a); 236/1991, fundamento jurídico 6). La previsión legal y expresa de ese deber de información recíproca, por sí sola, no implica extensión alguna de las competencias estatales (STC 80/1985, fundamento jurídico 2). Y hay consecuentemente que entender, dado el carácter bilateral y recíproco de ese deber que no juega únicamente en provecho del Estado, que tampoco implica una indebida extensión de las competencias autonómicas. Bien es cierto que en ocasiones la imposición de deberes de información pudiera hacer pensar que pretende, en realidad, una intervención más intensa en la actividad de otras Administraciones públicas o la imposición de la prestación de otro tipo de servicios (STC 123/1984, fun-

damento jurídico 5); o, incluso, crear un método «encubierto difuso o indirecto de control» de una Administración por parte de otra, dada la intensidad de esa información (STC 104/1988, fundamento jurídico 5). Pero ello no es así inevitablemente y sin necesidad de mayores argumentaciones. Como regla general, por tanto, la previsión legal de deberes de información recíproca no supone, en sí misma, el ejercicio de competencias ni tampoco realmente el ejercicio de funciones de coordinación preventiva, algo que es necesaria y lógicamente siempre un momento ulterior al del intercambio y acopio de información, aunque se encuentre íntimamente unido (STC 45/1991, fundamento jurídico 4). Es, no obstante, cierto que la competencia autonómica de «coordinación» de las Policías Locales no podría ser ejercida sin el previo establecimiento de un sistema de información «recíproca», y que el uso de estos términos con frecuencia se entremezcla hasta llegar a confundirse. Por eso el legislador autonómico con expresión acertada señala que le incumbe a la Junta «poner los medios de información necesarios para garantizar la eficacia de la coordinación». Dicho de otra manera: es clara la conexión entre el deber de información recogido en la Ley impugnada y la competencia autonómica de coordinación de Policías Locales de la que aquél es un presupuesto lógico.

En este mismo sentido y con el único afán de hacer manifiesta la distinción efectuada, pese a la conexión existente entre estos conceptos, el propio legislador estatal distingue con claridad en la reciente Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y a la hora de ordenar los principios de relación entre las Administraciones públicas, entre «facilitar a las otras Administraciones la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias» [art. 4, apartado 1, letra c)] y prestar «la cooperación y asistencia activas que las otras Administraciones pudieran recabar para el eficaz ejercicio de sus competencias» [letra d) del mismo apartado]; y todo ello se diferencia de la «coordinación de competencias» (art. 18), aunque para el ejercicio de esta labor pueda recabarse para ello «la información que precisen» (apartado 1.º).

También la Ley de Bases de Régimen Local, Ley 7/1985, de 2 de abril, sostiene —diferenciando los conceptos— que la Administración local y las demás Administraciones públicas ajustarán sus relaciones recíprocas «a los deberes de información mutua, colaboración, coordinación y respeto a los ámbitos competenciales respectivos» (art. 10.1); y regula, por una parte, que las Administraciones del Estado y de las Comunidades Autónomas estarán facultadas «para recabar y obtener información concreta sobre la actividad municipal» (art. 56.2), y, por otra, cuando procede la coordinación (art. 10, apartados 2.º y 3.º).

En definitiva, aunque el art. 5.1 de la Ley recurrida califique la actividad descrita en las letras f) y h) como una función de «coordinación» (hay que entender que de competencias), esta calificación no tiene una traducción de relevancia y dimensiones constitucionales a efectos del vicio de incompetencia que se denuncia. Sin perjuicio, claro está, del hipotético uso que los órganos autonómicos pudieran hacer de este artículo cuando establezcan los instrumentos y medios que posibiliten «un sistema de información recíproca y de actuación conjunta y coordinada» y del posible control de constitucionalidad por razones competenciales de las disposiciones, en su caso, emanadas, si la intensidad o las consecuencias que de esos criterios se desprendieran así lo hiciera aconsejable a juicio de los sujetos legitimados.

Cuanto se ha dicho obliga a desestimar el recurso de inconstitucionalidad en este punto promovido frente al citado art. 5.1, letras f) y h), así como también respecto al art. 8.2 a) de esta Ley, un precepto accidental o instrumental de aquél que atribuye a la Consejería de la Presidencia y Administraciones Públicas de la Junta la facultad de establecer las medidas de control y seguimiento necesarios para garantizar que los Ayuntamientos apliquen las normas de coordinación, y la fijación del sistema de información que asegure la efectividad de aquéllas, previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales de Galicia. La atribución a un órgano interno de la Comunidad Autónoma de una competencia propia y del control del cumplimiento de las disposiciones emanadas en su ejercicio cae dentro de la facultad de organización de sus instituciones de autogobierno (art. 148.1.1 de la Constitución y art. 27.1 del Estatuto de Autonomía de Galicia).

3. El art. 6, apartado 1.º, de la Ley autonómica impugnada afirma que cuando por «la insuficiencia temporal de los servicios» sea necesario reforzar la plantilla de los Cuerpos de Policía Local de algún Ayuntamiento, su Alcalde podrá llegar a acuerdos bilaterales con otros Ayuntamientos con el fin de que miembros de la policía de éstos «puedan actuar en el término municipal del solicitante», por tiempo determinado y en régimen de comisión de servicios. Según el Abogado del Estado, esta regulación transgrede la limitación impuesta por el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., que únicamente permite actuaciones extraterritoriales de los Cuerpos de Policía Municipal en «situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes», restringiendo su actuación ordinaria al «ámbito territorial del municipio respectivo».

La aparente antinomia entre los preceptos traídos a colación por el Abogado del Estado no es tal si se tiene en cuenta que ambos artículos se refieren a supuestos de colaboración relativamente distintos. En efecto, como ha señalado este Tribunal respecto de dos preceptos análogos contenidos en las Leyes de Coordinación de Policías Locales de Andalucía y de Cataluña, lo que la L.O.F.C.S. prohíbe es la creación de Policías Locales supramunicipales, la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los «Cuerpos» de Policía Municipal, pero no impide la transferencia o adscripción temporal de agentes individualmente considerados. Esto es, cabalmente, lo previsto en el precepto impugnado. En él ni se faculta para la creación de un Cuerpo de Policía supramunicipal, ni para la prestación mancomunada de servicios de policía, ni se contempla ningún supuesto de actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Municipal, sino que se limita a prever la posibilidad de adscripción temporal de agentes de policía de un municipio a otro mediante comisiones de servicio. Este mecanismo de colaboración tiene, pues, un alcance diferente al del regulado en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. y a los demás vetados por esta Ley.

A la misma conclusión debe llegarse respecto del apartado 2.º del artículo 6. En él se establece que también podrán solicitar «dicho soporte asistencial» aquellos Ayuntamientos que «no tengan necesariamente que disponer de un Cuerpo propio de Policía Local». Como se ha dicho respecto del apartado precedente, la adscripción temporal mediante comisión de servicios de agentes de la policía no supone transgresión alguna a los límites

impuestos por el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. y, en consecuencia, no cabe declarar la instada inconstitucionalidad de este precepto de la Ley gallega.

FALLO

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

Ha decidido

Desestimar el presente recurso de inconstitucionalidad.

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

Dada en Madrid, a ocho de marzo 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.—Eugenio Díaz Eimil.—Alvaro Rodríguez Bereijo.—Vicente Gimeno Sendra.—José Gabaldón López.—Rafael de Mendizábal Allende.—Julio Diego González Campos.—Carles Viver Pi-Sunyer.—Firmado y rubricado.

9768 *Pleno. Sentencia 87/1993, de 11 de marzo. Conflictos positivos de competencia 359/1986, 959/1987, 971/1987 y 263/1988 (acumulados). Promovidos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad Valenciana, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y del Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito, así como en relación al Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, Serie A.*

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 Eugenio Díaz Eimil, 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 los conflictos positivos de competencia acumulados núms. 359/86; 959/87; 971/87, y 263/88, promovidos por el Gobierno Vasco y por la Generalidad Valenciana, en relación con determinados preceptos del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, dictado en desarrollo del Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo, y Real Decreto 321/1987, de 27 de febrero, sobre regulación del coeficiente de inversión obligatoria de las Entidades de depósito, así como en relación al Acuerdo del Consejo de Ministros de 6 de noviembre

de 1987, que denegó la autorización solicitada por la Generalidad Valenciana para emitir Deuda Pública, Serie A. Ha comparecido el Abogado del Estado y ha sido Ponente el Magistrado don Pedro Cruz Villalón, quien expresa el parecer del Tribunal.

I. Antecedentes

1. El 3 de abril de 1986 tuvo entrada en el Registro de este Tribunal un escrito del Abogado del Gobierno Vasco, don Javier Madariaga Zamalloa, por el que se plantea, en nombre y representación del Gobierno Vasco y frente al Gobierno de la Nación, conflicto positivo de competencia en relación al art. 7.1 y 2 del Real Decreto 2254/1985, de 20 de noviembre, por el que se desarrolla el Título I de la Ley 13/1985, de 25 de mayo. Por este escrito, registrado con el núm. 359/86, se solicita de este Tribunal dicte Sentencia declarando que los preceptos impugnados no respetan el orden constitucional de distribución de competencias y que la titularidad de la competencia controvertida corresponde a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

Los términos del conflicto y su fundamentación jurídica, de acuerdo con el escrito de planteamiento, son, en lo sustancial, los siguientes:

A) Comienza el Abogado del Gobierno Vasco advirtiendo que, dada la conexión del Real Decreto 2254/1984 con el Título I —en particular, arts. 3 y 5— de la Ley 13/1985, procede remitirse a las consideraciones generales que ya fueron expuestas en el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a dicha Ley, una vez que resultan de necesaria aplicación al presente conflicto.

No obstante, se reitera que, en relación a la materia que regula el Real Decreto, la Comunidad Autónoma Vasca ha asumido, de acuerdo con el art. 149.1.11.ª C.E., las competencias referidas en los arts. 10.26 y 11.2. a) del EAPV.

B) En lo que atañe a la impugnación del art. 7.1 del Real Decreto 2254/1984, tras argumentar que las diversas formas de financiación constituyen uno de los pilares fundamentales sobre los que se asienta la política sectorial que puede ejercer la propia Comunidad Autónoma, garantizándose por ello el principio de autonomía financiera (arts. 156 C.E., 40 EAPV y 1.1 LOFCA), se puntualiza, ya por relación concreta al precepto impugnado, que la determinación de la rentabilidad efectiva de determinadas operaciones crediticias respecto de ciertos activos financieros, tal y como se formula, conduce a la creación de unos activos preferenciales por la vía de la discriminación de su rentabilidad, en cuanto se crean unas condiciones desiguales en el mercado de activos financieros. Con ello no se permite a la Comunidad Autónoma hacer una política sectorial propia, sino que por el contrario se permite que sea el Estado el que adopte criterios determinantes y condicionantes en relación con aquélla, limitando las competencias autonómicas. Esta situación, además, se ve agravada por la circunstancia de que las entidades de crédito tienen libertad para optar por unos u otros activos, lo que dará lugar a que aquéllas opten por activos de mayor rentabilidad en perjuicio de los títulos o créditos calificados por la Comunidad Autónoma Vasca como computables.

Asimismo, debe tenerse presente que es el propio Tesoro, a través del Banco de España, quien fija las retribuciones de los pagarés, lo que, unido a que esa retribución resulta inferior a la de otros títulos, fácilmente se comprenderá que ello supone un claro perjuicio para la política programada de carácter sectorial que pretende adoptar la Comunidad Autónoma.