

TESIS DOCTORAL

AÑO 2014

**“COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y
RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA
LOCAL”**

AGUSTIN JUAN GIL FRANCO

**Licenciado en Derecho
Diplomado en Estudios Avanzados**

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA**

DIRECTOR: Prof. Dr. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor

COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

**DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO.
FACULTAD DE DERECHO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE EDUCACIÓN A DISTANCIA**

**“COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y
RÉGIMEN JURÍDICO DE POLICÍA LOCAL”**

AGUSTIN JUAN GIL FRANCO

**Licenciado en Derecho
Diplomado en Estudios Avanzados**

DIRECTOR: Prof. Dr. Jesús Ángel Fuentetaja Pastor

INDICE

COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE POLICÍA LOCAL

	Pág.
Abreviaturas.....	9
Agradecimientos.....	10
Introducción.....	12
1. Régimen competencial en materia de seguridad pública. Breve bosquejo.....	15
1.1 Preceptos constitucionales.....	15
1.2 La seguridad pública a través de la doctrina del Tribunal Constitucional.....	19
1.2.1 La STC 33/1982, de 8 de junio. La generación del concepto de seguridad pública y su delimitación frente al orden público..	21
1.2.2 La STC 117/1984, de 5 de diciembre. La generación del concepto de seguridad pública y su delimitación frente al orden público. Normal funcionamiento de las instituciones.....	23
1.2.3 La STC 123/1984, de 18 de diciembre. Seguridad pública y protección civil.....	26
1.2.4 La STC Sentencia 104/1989, de 8 de junio. La creación de policías autonómicas no significa que atraigan “per se” competencias de seguridad pública.....	29
1.2.5 La STC 54/1990, de 28 de marzo. Seguridad pública y delitos contra la salud pública.....	31
1.2.6 La STC 175/1999, de 30 de septiembre. Diferencia entre funciones estrictamente policiales y la materia “seguridad pública”.....	34

1.2.7 La STC 148/2000, de 1 de junio. Policía administrativa de seguridad y orden público y policía administrativa especial.....	38
1.2.8 La STC 235/2001, de 13 de diciembre. Nuevo pronunciamiento sobre la Policía administrativa de seguridad y orden público, y policía administrativa especial.....	41
1.2.9 La STC 25/2004, de 26 de febrero, Nuevo pronunciamiento sobre policía administrativa de seguridad y orden público, y la policía administrativa.....	45
1.2.10 La STC 154/2005, de 9 de junio. Seguridad pública y servicios policiales.....	47
1.2.11 La STC 31/2010, de 28 de junio. Exclusividad y ejecución en las competencias de seguridad pública.....	53
1.3 Conclusiones respecto al concepto seguridad y orden públicos a la luz de la doctrina constitucional expuesta.....	64
1.3.1 Seguridad y orden público.....	64
1.3.2 Policía administrativa y policía administrativa de seguridad y orden público.....	70
1.3.3 Competencias sobre seguridad pública del Estado y las Comunidades Autónomas.....	75
2. Competencias de seguridad pública de los municipios.....	81
2.1 Autonomía y competencias municipales.....	81
2.2 Seguridad y orden público en el municipio.....	93
2.2.1 Fundamentos.....	93
2.2.2 Orden público y actividades recreativas y espectáculos públicos.....	109
2.2.2.1 Espectáculos públicos y actividades recreativas, de interés local.....	116
2.2.2.2 La acción de policía administrativa en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	132

2.2.2.3 Creación de fórmulas de colaboración privada en la seguridad y orden público en los Espectáculos públicos y actividades recreativas.....	136
2.2.2.4 Régimen de intervención administrativa en el establecimiento de la colaboración público privada para la seguridad en Espectáculos públicos y actividades recreativas.....	147
2.2.2.5. Relaciones especiales de sujeción.....	168
- El hecho de que esta situación se explica en razón de un determinado fin administrativo.....	172
- Admitir, expresa o tácitamente, que la justificación de dicha relación se encuentra en la necesidad de eficiencia y productividad administrativa.....	174
Existencia de un “estado general de libertad limitada”.....	180
-“La alusión a un elemento de voluntariedad en dicha situación de sometimiento”, y “la existencia de una relación personal.....	198
- la imposibilidad de establecer de antemano extensión y contenido de las prestaciones, así como la intensidad de las necesarias intervenciones coactivas en la esfera de los afectados.....	207
- el hecho de que el individuo tiene que obedecer órdenes, las cuales no emanan directamente de la ley.....	218
2.2.2.6 Actividad Inspectoral de Espectáculos públicos y actividades recreativas. Competencias municipales.....	232
2.2.2.6.1 Medidas provisionales y facultades de inspección.....	240
2.2.2.7 El ejercicio material de la actividad Inspectoral de Espectáculos públicos y actividades recreativas.....	247

2.2.2.8 Autoridad administrativa y de agentes de la autoridad de quienes ejercen materialmente la actividad inspectora de Espectáculos públicos y actividades recreativas.....	251
- Autoridad Administrativa.....	251
- Agentes de la autoridad, aproximación.....	261
- El agente de la autoridad “per se” y el agente de la autoridad de hecho.....	264
- Agentes de la autoridad en las actividades espectáculos públicos y actividades recreativas.....	270
2.2.3 Seguridad, tráfico y movilidad. La seguridad en las vías públicas.....	280
2.2.3.1 Facultades de planificación y ordenación de la movilidad general en el término municipal.....	287
2.2.3.2 La acción contingente de regulación del tráfico, vigilancia policial de las vías urbanas y la ejecución de medidas de seguridad.....	295
2.2.3.2.1 Agentes de movilidad.....	300
2.2.3.2.2 La ordenación y gestión del tráfico en travesías urbanas y las denominadas carreteras urbanas no convencionales. ¿Función de las policías municipales o de los agentes de movilidad?.....	312
2.2.4 Competencias locales en materia de armas reglamentarias. Régimen de autorización y supervisión.....	317
2.2.5 Potestad normativa de los municipios en materia de seguridad y orden público.....	321
2.4 Régimen jurídico competencial especial en materia de policía de seguridad en Madrid y Barcelona.....	336

2.4.1 Competencias de seguridad ciudadana en Madrid.....	340
2.4.2 Competencias de seguridad ciudadana en Barcelona.....	350
3. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como sujetos habilitados y destinados por la Constitución para la realización de un servicio público especial.....	358
3.1 Instrumentos legislativos de atribución y regulación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	358
3.1.1. La acción del Servicio público de la seguridad y la potestad superior de la Administración General del Estado.....	362
3.1.2 El mandato de Ley Orgánica para la regulación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado.....	365
3.2. Doctrina del Tribunal Constitucional en torno a la LOFCS y su función dentro del bloque de constitucionalidad.....	375
3.2.1. La LOFCS, su carácter constitutivo del bloque de constitucionalidad, respecto a las policías administrativas de seguridad.....	386
3.3 Teoría estatutaria y Cuerpos de seguridad y orden público.....	390
3.3.1 Naturaleza de la relación jurídica que una Administración y funcionario.....	390
3.3.1.1 Concepto de funcionario de carrera o permanente....	391
3.3.1.2 La relación jurídica de servicios.....	395
3.3.2 Agentes de la autoridad.....	406
3.4 Competencias y funciones. La singularidad de este ámbito administrativo.....	411
3.5 Principios de actuación comunes a todos los cuerpos de seguridad. ¿Es un código de conducta o un límite a sus potestades?.....	420
3.6 Principios estatutarios básicos a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.....	428
3.6.1 Derecho estatutario y derecho administrativo.....	428

3.6.2. Principios estatutarios básicos a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dentro de los distintos regímenes estatutarios.....	435
3.7 La cuestión de los derechos adquiridos. Doctrina jurisprudencial...	445
3.7.1 El Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, de 13 de diciembre de 2011 (ATC179/2011) y su incidencia en las remuneraciones de los funcionarios públicos. La “muerte” del último derecho adquirido.....	462
4. Los Cuerpos de policía local /municipal régimen jurídico.....	473
4.1 Sentido de estos Cuerpos en el ámbito local.....	473
4.1.1 ¿Policía local o municipal?.....	482
4.1.2 Policías provinciales.....	486
4.2 Auxiliares de las policías locales. Sentido y alcance del término.....	496
4.3 Policía administrativa “versus” policía de seguridad.....	504
4.4 Funciones de los Cuerpos de Policía Local.....	512
4.3.1 Funciones de policía administrativa especial.....	512
4.3.2 Funciones de policía administrativa general o de seguridad....	519
4.3.3 Funciones de policía judicial.....	525
4.3.4 Funciones de ejecución forzosa de los actos administrativos...	531
4.3.5 Los convenios interadministrativos como fuente de atribución de funciones.....	541
4.5 El “trípode” competencial respecto las policías locales /municipales: Estado, CC.AA y Municipios.....	551
4.5.1 Facultades estatales.....	551
4.5.2 Facultades de las Comunidades Autónomas.....	557
4.5.3 Facultades de los municipios.....	573
4.6. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las competencias de las CCAA en Policía local.....	585
4.7 Otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre policías locales.....	611
4.8 Las “otras competencias” ganadas por las CCAA en materia de policía local.....	616

- La situación administrativa de segunda actividad.....	644
4.9 Cuerpos de policía local que agrupan varios municipios.....	660
4.10 Órganos de coordinación y comunicación autonómicos y locales...	672
4.10.1 Las Juntas Locales de Seguridad.....	676
5. Sistema normativo de las policías locales.....	685
5.1 El ordenamiento jurídico propio de estos Cuerpos y su estructura. Lo característico del Estatuto de las Policías locales.....	685
5.1.1 El sistema de prelación de fuentes en materia de policía local.....	716
5.1.2 Los reglamentos municipales reguladores de los Cuerpos de policía local /municipal. Sentido y alcance.....	721
5.1.2.1Reglamentos de naturaleza autónoma.....	733
Conclusiones.....	733
Bibliografía.....	744
Apéndice jurisprudencial.....	760

ABREVIATURAS

E.B.E.P.	Estatuto Básico del Empleado Público
E.A.C.	Estatuto de Autonomía de Cataluña
C.E.	Constitución Española de 1978
L.O.F.C.S.	Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad
L.O.P.S.C.	Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana
L.R.B.R.L.	Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local.
L. T. S. V.	Ley de Tráfico y Seguridad Vial
LRJPAC	Ley del Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y Procedimiento Administrativo Común
R.A.P.	Revista de Administración Pública
R.A.A.P.	Revista Aragonesa de Administración pública
R.E.D.A.	Revista Española de derecho Administrativo.
R.E.A.L.A.	Revista Española de Administración local y autonómica
R.E.V.L.	Revista Española de la Vida Local
R.C.E.C.	Revista del Centro de Estudios Constitucionales
R.E.D.C.	Revista Española de Derecho Constitucional
R.G.D.A.	Revista General de Derecho Administrativo
R.V.A.P.	Revista Vasca de Administración Pública
S.T.C.	Sentencia del Tribunal Constitucional

COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

S.T.S Sentencia del Tribunal Supremo

AGRADECIMIENTOS

En primer lugar y, de forma destacada, quisiera ofrecer este mi trabajo a mi esposa Lucrecia que tanto me ha aguantado, con paciencia infinita diría, en todos los órdenes. Sin ti no habría podido hacer nada. También a mis hijos Agustín, Lucrecia y Pepito. Sólo puedo pronunciar esta palabra de forma repetida: gracias, gracias, gracias.

En segundo lugar debo agradecer especialmente a mi amigo Guillermo sus consejos metodológicos –vamos los arrestos- para poner el acelerador en este proyecto que rondaba mi cabeza y que no lograba encauzarlo con velocidad sostenida. Gracias. Tampoco me olvido de Tomás a quien también le agradezco su indicaciones.

En tercer lugar, debo agradecer de igual forma a Teresa y al personal responsable de la Biblioteca del Tribunal Supremo, compañeros míos que fueron, en una de mis etapas profesionales más apasionantes y productivas. Ellos se aprestaron rápidamente a ayudarme en cuanto le requería mínimamente en la búsqueda de fuentes y de bibliografía sobre la cuestión que fuese. De verdad, os estoy muy agradecido

Finalmente, hago una mención especial por su impecable trayectoria en el servicio público, el cual –me consta- es su máxima profesional, su abnegado trabajo como Magistrado del Tribunal Supremo y ahora del Tribunal Constitucional, su paciente magisterio mientras trabajé con él, y su amable disposición a escucharme. Muchas gracias D. Juan José González Rivas.

INTRODUCCIÓN

COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE POLICÍA LOCAL

Como paso previo al análisis de esta materia, nos proponemos acercarnos a conceptos y valores jurídicos necesarios para entender en su plenitud el espacio competencial que nuestro ordenamiento ha reservado a los municipios en esa función esencial como es la seguridad y el orden público. Competencias que han de ser aplicadas tanto en sus espacios comunes y de uso general de todos sus vecinos y transeúntes, como de las actividades de recreativas en conexión evidente con estas realidades físicas y sociales. La imagen de la seguridad en estos ámbitos, sin duda, que es elemento sustancial para los ciudadanos de un municipio que califican siempre, entre sus preferencias, a la hora de juzgar la eficacia en la prestación de los servicios públicos, la presencia policial en calles y parques de uso común, junto a la seguridad en recintos de actividades y espectáculos públicos¹. Desde siempre se ha exigido de las Administraciones más cercanas a los ciudadanos, la solución a sus necesidades más básicas, y una de ellas, sin duda, es la garantía de seguridad en su actividad ordinaria y de esparcimiento, que normalmente se proyecta en los contornos de una unidad territorial menor como es el municipio. Los modernos conceptos de “policía de proximidad”²,

¹ NOTICIA DE ABC DIGITAL Madrid, publicada el 02/03/2013, señala que los diez problemas que quitan el sueño a los madrileños según la última encuesta de calidad de vida en la ciudad, lo que más les preocupa es el empleo, la contaminación y la seguridad. Los datos son un reflejo de la última encuesta sobre Calidad de vida en la Ciudad de Madrid, elaborado por Tecel Estudios S. L. para el Ayuntamiento de Madrid, sobre las respuestas de 2.520 residentes en la ciudad, entrevistados entre el 14 de mayo y el 29 de junio de 2012.

² Este término se recoge explícitamente en la Disposición Adicional décima, añadida a la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases de Régimen Local por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de modernización de los Gobiernos locales y que se plantea como programa de actuación para los poderes públicos con competencias en la materia “seguridad pública”. La disposición reza así: “*En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se*

“policía comunitaria”, sucesora de la llamada “policía de barrio”, no hacen sino confirmar que los residentes, asociaciones, entidades vecinales o sectoriales y visitantes, tienen mucho que decir al respecto de su seguridad y calidad de vida. Es indudable que los ciudadanos reclaman con mayor frecuencia además de la seguridad en los espacios públicos de esparcimiento social, la mediación en los conflictos privados que pudieran surgir en sus lugares de residencia, en los posibles conflictos convivenciales entre la población autóctona y la emigrante, la seguridad y orden públicos en los transportes públicos, la rápida y eficaz solución en todo lo referente a la seguridad y la congestión de vías urbanas de comunicación³ así como, en general, en todos aquellos ámbitos más “domésticos” que puedan verse afectados por elementos perturbadores de la libertad personal y social. Esta misión la puede y la debe cumplir la policía local /municipal, no sólo porque el ordenamiento le atribuye facultades para llevarla a cabo sino porque la tradición, por la brillante historia de algunos de esos Cuerpos locales de algunas grandes ciudades españolas, y la realidad lo avalan.

Sin embargo, no ha de olvidarse que sólo las instituciones, las Entidades territoriales, los Órganos administrativos son los titulares de las competencias otorgadas por el ordenamiento jurídico, de tal manera que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sólo cumplen una misión, una función predispuesta por

promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”.

³ El artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la redacción dada por la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, se dice que “En los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, **Cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b del apartado 1.** (*Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación*) Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad, **subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local.** Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se registrarán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma”. Trataremos del tema más adelante pero la palabra “subordinación” implica que la responsabilidad de dicho ejercicio competencial corresponde a las policías locales.

ese mismo ordenamiento⁴, bajo la dirección superior de quien tiene y debe ejercer esas competencias -volvemos a repetirlo de intento- los titulares de los Órganos administrativos, lo que equivale a decir que de las autoridades competentes. Por eso, en esta obra pretendemos relacionar, explicar y sistematizar las competencias que sobre seguridad y orden público tienen asignadas las corporaciones locales, su desglose, sus implicaciones y sus principales actores. Y ello, lo realizaremos previamente al estudio particular y específico de los Cuerpos de Policía local como “grupo”, precisamente encargado por la “autoridad competente”, de velar por el cumplimiento de las disposiciones legislativas y normativas sobre el haz competencial “seguridad y orden público” en el ámbito local. Es frecuente encontrarnos en el lenguaje común, y aún jurídico, cierta confusión a la hora de atribuir las competencias en materia de seguridad a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en vez a sus titulares originarios, confundiendo competencias y funciones.

Nos proponemos, pues, en fin, con este estudio, también tratar de ayudar a comprender la posición de estos Cuerpos de naturaleza civil y armada en el ordenamiento jurídico del sector de la seguridad pública, su régimen jurídico en relación con los distintos cuerpos de los llamados Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, en la terminología constitucional, y con los distintos ordenamientos territoriales para los que nuestra Constitución de 1978 otorga competencias, su régimen estatutario y las responsabilidades orgánicas y funcionales de los Municipios respecto de éstos.

Para acometer esta labor, dedicaremos un primer capítulo a destacar los conceptos jurídicos asociados a la misión de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, la titularidad y, en su caso, la distribución competencial territorial del concepto /valor jurídico “seguridad pública” junto al orden público y qué hemos

⁴ Efectivamente, ya desde la misión encomendada por nuestra Constitución y desde el vértice de ese mismo ordenamiento: “Las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana (art. 104)”

COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

de entender incluido dentro del concepto policía administrativa para este ámbito.

1. Régimen competencial en materia de seguridad pública. Breve bosquejo

1.1 Preceptos constitucionales.

Nuestro constituyente emplea pocos preceptos a la hora de calificar y definir tanto el término “seguridad pública” como lo que atañe a sus aledaños, quizás lastrado por épocas históricas pasadas. La claridad con que parece determinarse el sistema competencial sobre esta materia tiende a complicarse al determinar la posibilidad de la creación de Cuerpos de policía propios por parte de las Comunidades Autónomas. Sin embargo, la ubicación no es baladí si entendemos la metodología empleada por el constituyente. Así, el artículo 17.1, incluido dentro de su parte dogmática reconoce la seguridad como un valor fundamental en su dimensión individual y, por tanto, común a todos los ciudadanos miembros⁵ de una comunidad política. La dimensión de este precepto va más allá del ámbito penal o criminal que pudiera derivarse de su vulneración frontal y tipificada, sino que admite también todo el ámbito administrativo resultante de la acción preventiva de la policía de seguridad y orden público⁶. Por su parte, dentro del mismo capítulo, el artículo 21.2⁷ menciona otro concepto “hermano”, el orden público, como elemento básico de la convivencia social del que hablaremos más adelante y del que la doctrina del Tribunal Constitucional se ha pronunciado de forma repetida para asociarlo “al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano”⁸ Quizá sea este el elemento material estricto para la delimitación de este derecho en su vertiente

⁵“Toda persona tiene derecho a la libertad **y a la seguridad**. Nadie puede ser privado de su libertad sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la ley”

⁶ “No es correcta, pues, la confinación del artículo 17 CE en el campo penal o criminal (...) y que integran justamente el campo en el que puede desplegarse la acción de la policía administrativa de seguridad y orden públicos. El radio de acción del citado precepto constitucional es, así, más amplio que el penal, comprendiendo desde luego el de la materia administrativa”. Parejo Alfonso, Luciano, “*Seguridad pública y policía administrativa de seguridad*”. Ed. Tirant lo Blanch. 1ª Edición. Valencia 2008. Pág. 107

⁷ “En los casos de reuniones en lugares de tránsito público y manifestaciones se dará comunicación previa a la autoridad, que sólo podrá prohibirlas cuando existan razones fundadas de alteración del **orden público**, con peligro para personas y bienes”

⁸La STC, 148/2000, de 1 de junio, FJ. 6, entre otras

limitativa. Ambos derechos, protegidos por las máximas garantías del artículo 53, han de conectarse, dentro de la distribución competencial que incluye el Título VIII, con el artículo 129.1.1 al reservar para el Estado, como competencia exclusiva, la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales”.

Por su parte, el artículo 104⁹ entra de lleno en aquellas estructuras y grupos cuya misión fundamental es, por mandato constitucional, la de “garantizar la seguridad ciudadana”: las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para las que se reserva un estatuto peculiar y específico en relación el resto de los funcionarios públicos. De igual forma, se señala un estatuto diferente al hablar la Constitución en su artículo 126 de “la **policía judicial**, dependiente de “jueces, Tribunales y Fiscales”, con la misión concreta de “la averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente en los términos que la ley establezca, si bien no de forma tan clara a la manifestada por el art. 104 CE.

Finalmente nos detendremos en dos artículos que, anclados en las nuevas estructuras competenciales del Estado, ha propiciado un amplio juego para la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto. Dentro del Título VIII y ya en el capítulo III “De las Comunidades Autónomas” se hallan el artículo 148.1.22 CE y el artículo 149.1 29 CE, si bien con motivos bien diferentes. Así, el artículo 148.1.22 CE faculta a las Comunidades autónomas, desde el inicio de su recorrido, a proveer “*la vigilancia de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley Orgánica*”. El precepto no sólo reconoce una realidad, con tradición y raigambre en nuestras administraciones: la policía local –municipal en su mejor contextualización- sino que añade un nuevo poder

⁹ “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, **bajo la dependencia del Gobierno**, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y **garantizar la seguridad ciudadana**”, el literal ofrece una interpretación sobre la posibilidad real de que, en el ejercicio de las competencias de seguridad (artículo 149.1 29), el Gobierno de la Nación pueda ejercer el mando directo sobre los Cuerpos de Policía Autonómicos y Locales. Y esto no sólo con ocasión de las situaciones contempladas en el artículo 116 (Estado de Alarma, Excepción y sitio)

normativo interpuesto, entre el legislador Estatal y el propiamente local, el Autonómico cuya configuración se remite a una Ley Orgánica. Cuál deba ser esa Ley Orgánica - sea como un texto individual propio y exclusivo o sea dentro del mandato del artículo 104.2 CE- es una cuestión que no se resolvió sino hasta la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁰.

La siguiente referencia constitucional sobre la materia, el artículo 149.1.29 CE, atribuye competencias exclusivas en materia de Seguridad pública al Estado aunque admite “*la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica*”. De nuevo, se planteaba la duda de si este instrumento legislativo debía ser propio y exclusivo para dicha materia o bien configurable a través de los Estatutos de Autonomía. La cuestión se ha resuelto a favor de ésta última., si bien con remisiones – según los casos- a la LOFCS.

A modo de conclusión parcial. señalaremos que de los preceptos constitucionales mencionados se han de llegar a las siguientes conclusiones:

1. El constituyente ha rodeado de una “protección” específica la materia de seguridad. Por eso, ha de ser regulada mediante Ley orgánica y ello, no sólo por incluirse, en el aspecto individualmente considerado en la parte dogmática de la Constitución, como un verdadero derecho, sino porque todo aquello que incida en dicho concepto jurídico deber ser también objeto de dicho tipo legislativo.

¹⁰ El Título III y V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es el que regula el doble aspecto contemplado por el artículo 148.1.22: la vigilancia de sus edificios e instalaciones y la coordinación de las policías locales. En relación con estas funciones poco adelanta la Ley Orgánica en relación con los criterios que haya de emplear el legislador autonómico sobre el término “coordinación”.

2. El máximo grado de protección del derecho a la seguridad individual se da no sólo por las garantías del artículo 53.1 y 2 de nuestra Constitución, sino también por el régimen de reforma constitucional establecido por el artículo 168 CE¹¹.
3. En el ámbito colectivo y convivencial, el término seguridad se identifica con el orden público y la tranquilidad de los ciudadanos como conceptos jurídicos tendentes a garantizar cualquier intromisión de elementos extraños a dicha convivencia.
4. Los funcionarios llamados a desempeñar las tareas de la seguridad y orden público en nuestro Estado, tanto en su dimensión preventiva como coactiva han de estar encuadrados dentro de un régimen estatutario sometido al derecho administrativo sin que quepa duda alguna al respecto¹², y éste ha de ser un Estatuto particular, como específica y propia es su función en servicio del Estado.
5. La competencia de seguridad pública es una función legislativa y normativa propia y exclusiva del Estado, entendido éste como Ente superior en todos los órdenes a las restantes entidades territoriales. A la capacidad legislativa y normativa ha de añadirse la capacidad ejecutiva de la materia que puede tener,

¹¹ “1. Cuando se propusiere la revisión total de la Constitución o una parcial que afecte al Título Preliminar, al Capítulo II, Sección I del Título I, o al Título II, se procederá a la aprobación del principio por mayoría de dos tercios de cada Cámara, y a la disolución inmediata de las Cortes. 2. Las Cámaras elegidas deberán ratificar la decisión y proceder al estudio del nuevo texto constitucional, que deberá ser aprobado por mayoría de dos tercios de ambas Cámaras. 3. Aprobada la reforma por las Cortes Generales, será sometida a referéndum para su ratificación”.

¹² El artículo 9.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público no deja lugar a dudas “*En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la Ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca*”. Y, por su parte, el artículo 7.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “*En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad*”. Sobre el régimen jurídico de la función pública y su sometimiento al derecho administrativo ha de recordarse la STC 99/1987, de 11 de junio que fue la primera en señalar la apuesta Constitucional por un modelo funcional plenamente sometido al derecho administrativo

incluso un carácter expansivo frente a las Comunidades Autónomas, si ello es necesario.

6. No obstante, cabrían tareas de ejecución de dicha competencia por parte de los Entes territoriales, bien de forma directa, en el caso de los Municipios, o bien a través de la creación de cuerpos de Policía propios de las Comunidades Autónomas. Por tanto, las competencias de ejecución, caso de ser asumidas por las Comunidades autónomas los son a través, precisamente, de la creación de dichos cuerpos policiales y sólo si éstos son creados. Queda fuera de esta intermediación, la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones para las que la Constitución otorga competencias directas.

1.2 La seguridad pública a través de la doctrina del Tribunal Constitucional.

El concepto de seguridad pública es un concepto “poliédrico”, variable y en algunos momentos flexible, pero siempre más delimitado que el “orden público” en el que se encuadran cuestiones tales como las normas procesales, la salud pública, la legislación reguladora los Estados de Alarma, excepción y sitio y las actuaciones relacionadas con la llamada protección civil. No obstante, algunos autores como Izu Belloso llegan a la conclusión contraria al afirmar que el concepto de orden público, en el sentido material o restringido, forma parte del concepto “*seguridad pública o ciudadana*” que es más amplio y que “*consiste en la actividad de los poderes públicos y de los particulares, en función de colaboración con los primeros, dirigida a la protección de personas y bienes frente a posibles agresiones violentas producidas tanto por actos humanos como por fuerzas naturales o hechos accidentales, y comprendiendo medidas de prevención, de aminoración y de reparación de daños*”¹³. La jurisprudencia lo considera “polisémico”: “Que la polisemia asignable al enunciado legal “seguridad pública” requiere precisar y diferenciar su praxis en

¹³Izu Belloso, Miguel José “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, en REDA n° 58, 1988

el ámbito del orden público, como específico valor social tutelado por la Administración con respecto a otros significados típicos afines y concomitantes, autónomos sin embargo en cuanto a una añadida intervención y facultad sancionadora de los órganos administrativos¹⁴”.

En cualquier caso, la seguridad y orden públicos son una exigencia de la seguridad jurídica y la condición mínima para que se ejerciten y desarrollen el conjunto de los derechos fundamentales y libertades públicas. Son la condición mínima necesaria y al mismo tiempo poseen un carácter transversal en la actividad administrativa de policía especial¹⁵. La posición constitucional que esta materia posee, primero como factor posibilitante para los derechos fundamentales y libertades públicas, y, en segundo lugar, como elemento de distribución competencial territorial por su inclusión en el artículo 148.1. 22 y en el artículo 149.1.29 de la Constitución ha llevado a diversos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional¹⁶, en su función de intérprete del deseo del constituyente, que ha llevado a perfilar la función de los Entes territoriales del Estado en relación con la materia, el contenido y alcance de ésta sobre otras materias anejas, así como su posición en relación la tradicional actividad de policía administrativa especial. Analizaremos a continuación los pronunciamientos más importantes realizados por el Tribunal Constitucional sobre la seguridad y orden públicos, a los efectos de poder acercarnos a una definición de este concepto jurídico y su delimitación competencial conforme a la imbricación del artículo 149.1.29 CE, el artículo 148.1.22 CE y el artículo 149.2 CE. No podemos decir que los pronunciamientos del Tribunal Constitucional sean escasos e inalterables ya que desde un momento muy temprano evoluciona desde una postura inflexible respecto de la posición del

¹⁴ STS, Contencioso sección 4 del 23 de Septiembre del 1981 (ROJ: STS 700/1981) Recurso: | Ponente: AURELIO BOTELLA TAZA

¹⁵ El Prof. Parejo Alfonso destaca el *carácter subsidiario* de la seguridad pública y el orden ciudadano pudiendo inferirse dicho carácter de los artículos 1 y 4 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Seguridad Ciudadana, y manifestándose primero en relación con la actividad de los órganos administrativos ordinarios, con la actividad de los órganos administrativos de policía especial y finalmente en la prevalencia de las potestades específicas sobre las genéricas. En *“Seguridad pública y policía administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado Administrativo”* Ed. Tirant lo Blanch. Valencia 2008.

¹⁶ Art. 1.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Estado en las competencias de seguridad pública hasta dar una mayor participación a las CC.AA –sobre todo las “históricas- por vía de la superación estatutaria de creación de cuerpos de policía propios a través de un concepto más funcional que orgánico respecto de estos cuerpos.

1.2.1 La STC 33/1982, de 8 de junio. La generación del concepto de seguridad pública y su delimitación frente al orden público¹⁷.

El Tribunal **constitucional ya tempranamente, a través de la STC 33/1982, de 8 de junio¹⁸** tuvo que tratar sobre ambos conceptos: *“las competencias en materia de orden público, que corresponden con carácter exclusivo al Estado con arreglo al art. 149.1.29 de la Constitución. Esta última sería la competencia ejercida por el Gobernador Civil, afrontando un problema de orden público cual es la prevención de un peligro inminente para la salud pública” (...)* *“en este aspecto lo primero que hay que advertir es que la asignación de competencias establecida en la Constitución, el art. 149.1.29 de la misma atribuye con carácter exclusivo al Estado la “seguridad pública”, que supone una noción más precisa que la de “orden público”. Sin que sea preciso un examen pormenorizado de lo que debe entenderse por orden público, es lo cierto que en él pueden incluirse cuestiones como las referentes a la salubridad, para limitarse a lo que aquí interesa, que no entran en el concepto de seguridad, la cual se centra en la actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que son finalidades inseparables y*

¹⁷ STC, constitucional pleno, del 8 de junio de 1982 (ROJ: STC 33/1982) Conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 16/1982 | Ponente: ANGEL LATORRE SEGURA

¹⁸ El motivo del recurso está relacionado con la inmovilización con carácter urgente todas las partidas de mejillones frescos puestos a la venta, impidiendo su venta y consumo. El Gobierno Civil dio traslado de dicho telegrama a todos los Alcaldes, a fin de que adoptaran las medidas adecuadas. Téngase en cuenta las competencias de los Municipios en relación con “*Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores*” [art. 25.2 g)] y la “*Protección de la salubridad pública*” [art. 25.2 h)] de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen local. Medidas, para las que cabe la acción de supervisión de las policías municipales conforme a lo establecido por el artículo de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

mutuamente condicionadas¹⁹ Y aunque, al mismo tiempo de justificar la actuación de la Administración del Estado por razones de urgencia y necesidad, finalmente vuelve a identificar el concepto de orden público con el de seguridad pública, a pesar del atisbo inicial de separación: “*Ello no supone que no sea posible una intervención en la materia **por finalidades de seguridad pública**, cuya competencia corresponde al Estado en virtud del art. 149.1.29 de la Constitución, siempre que esa intervención esté justificada por razones de necesidad y urgencia*”²⁰. Esta circunstancia, junto al contexto general de la sentencia indicada, nos indica el camino de un argumento que más tarde será desarrollado en las **SSTC 54/1990 y 148/2000**, y es que cuando se entrecruzan competencias concurrentes encuadrables dentro del ámbito llamado de policía administrativa especial tanto en manos del Estado Central como de las Comunidades Autónomas, si las medidas a llevar a cabo trascienden la actividad administrativa ordinaria y se muestran insuficientes, ha de pasarse a un estadio superior situado directamente en el ámbito de la Seguridad Pública, la cual corresponde con carácter exclusivo al Estado con arreglo al art. 149.1.29 de la Constitución²¹. Es decir, que la materia competencial concreta es transcendida por la general y “superior” representada por el concepto “seguridad pública” que no admite concurrencia desde esta perspectiva constitucional. Sería la parte de la “salubridad pública” que corresponde a este concepto aunque que la doctrina administrativa tradicional y algunos autores franceses, han identificado como unos de los componentes del orden público²². Ahora bien, esta trascendencia debe estar posibilitada por

¹⁹ STC 33/1982, de 8 de junio. FJº 2º.

²⁰ STC 33/1982, de 8 de junio. FJº 7º

²¹ “La actuación del Gobernador por razones de orden público. En este aspecto lo primero que hay que advertir es que **en la asignación de competencias establecida en la Constitución, el artículo 149.1.29 de la misma atribuye con carácter exclusivo al Estado la Seguridad Pública**, que supone una noción más precisa que la de «Orden Público”” STC 33/1982, de 8 de junio. FJº 3º

²² El artículo 25.4 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad, establece: “*Cuando la actividad desarrollada tenga una repercusión excepcional y negativa en la salud de los ciudadanos, las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes podrán decretar la intervención administrativa pertinente, con el objeto de eliminar aquélla. La intervención sanitaria no tendrá más objetivo que la eliminación de los riesgos para la salud colectiva y cesará tan pronto como aquéllos queden excluidos*”. Además habrá de tenerse en cuenta la Ley Orgánica 3/1986, de 14 de abril, de medidas especiales en materia de salud pública.

medidas que vengán impuestas por razones de necesidad y urgencia²³ junto a –cuando se trata de materias inicialmente ajenas a la seguridad pública- que no pueda esperarse una actuación administrativa de las autoridades competentes en dicha materia para afrontar dichos riesgos²⁴. DE LA MORENA, en relación con la seguridad pública, habla de una “*cláusula de apoderamiento general*” y de “*competencia pluridimensional*” a favor de las autoridades gubernativas del Estado, y que es susceptible de incidir en la pluralidad de materias, cuando se dan esas razones de necesidad y urgencia²⁵.

He aquí otro hecho significativo y es, el comienzo de la delimitación de un ámbito específico dentro del hasta ahora apuntado, la denominada policía gubernativa cuyo ejercicio es responsable la autoridad competente en la materia: “*De esas comunicaciones, hay que descartar las órdenes impartidas a los Cuerpos de Seguridad del Estado, pues es sin duda competencia del Gobernador cursarles las órdenes oportunas: para el mejor cumplimiento de sus funciones, que en este caso consistían en que prestasen su auxilio a otras autoridades*” descartándose así del juego competencial²⁶ planteado para este caso concreto, al vincularse por vía instrumental de la finalidad principal que es la seguridad pública. Por tanto, la autoridad gubernativa encargada de la seguridad y orden públicos generales puede trascender los ámbitos competenciales sectoriales cuando el bien jurídico protegido así lo exija.

²³ Fernández Farreres considera que ambos conceptos forman parte de la llamada *teoría de las circunstancias excepcionales* para que la materia acabe finalmente dentro del ámbito de la seguridad pública y, por tanto, justificando la actuación del Gobierno Central a juicio del Tribunal Constitucional en “*Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional*” Revista Española de Derecho Constitucional, nº 14. Mayo – agosto de 1985.

²⁴ “Ello no supone que no sea posible una intervención en la materia por finalidades de seguridad pública cuya competencia corresponde al Estado en virtud del artículo 149.1.29 de la Constitución, *siempre que esa intervención esté justificada por razones de necesidad y urgencia y sea proporcionada* en su forma y duración a esa situación de urgente necesidad” STC 33/1982, de 8 de junio. FJº 7º.

²⁵ De la Morena de la Morena, Luis “*La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos*” en Revista Española de Administración pública, nº 109. Abril de 1986

²⁶ STC 33/1982, de 8 de junio. FJº 1º

1.2.2 La STC 117/1984, de 5 de diciembre. La generación del concepto de seguridad pública y su delimitación frente al orden público. Normal funcionamiento de las instituciones²⁷

En la Sentencia **117/1984, de 5 de diciembre**, con ocasión de un conflicto de competencias con la Generalidad de Cataluña suscitado en relación con la suspensión de funciones los miembros de las Corporaciones locales, la Generalidad de Cataluña, al plantear el recurso, basaba sus pretensiones en la inclusión de los hechos producidos en el ámbito las competencias de régimen local que había asumido estatutariamente. Incluso, se planteaba la cuestión no coincidiendo con el concepto de seguridad pública sino con un concepto más amplio denominado “orden público local” inherente y consecuencia lógica de las competencias sobre régimen local que se contienen en el artículo 9.8 del Estatuto catalán²⁸. Por el contrario, la Abogacía del Estado planteaba la cuestión asimilando el concepto de orden público con el de Seguridad Pública, tal y como parece se infería de la ya derogada Ley de Orden Público: *“Parece obvio que en un Estado social y democrático de Derecho la noción de seguridad pública no puede circunscribirse al «puro orden o tranquilidad de la calle», sino que debe abarcar todas aquellas medidas que tienden a asegurar el regular funcionamiento de las instituciones. La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente, y no demorable, del derecho; y esta función le corresponde al Estado de modo exclusivo e irrenunciable”*²⁹. Es decir, que el normal funcionamiento de las instituciones, en este caso de instituciones básicas y garantizadas por nuestro constituyente como son las Entidades locales, corresponde al Estado. A pesar de esta afirmación, el Alto Tribunal vuelve a reafirmar el carácter más

²⁷ STC, constitucional pleno, del 5 de diciembre de 1984 (ROJ: STC 117/1984) Conflicto positivo de competencia núm. 371/1982 |Ponente: GLORIA BEGUÉ CANTÓN

²⁸ “no coincide con el concepto de «seguridad pública» del art. 149.1.29 de la Constitución, sino con un concepto más amplio, en el que entraría el orden público «local», por lo que -concluye- la salvaguardia de dicho orden público local es más inherente a las competencias sobre régimen local que a las de seguridad pública” STC 117/1984, de 5 de diciembre. FJ 2º

²⁹ STC 117/1984, de 5 de diciembre. Antecedentes 1 h)

restringido del concepto seguridad pública que ya determinó en la anterior sentencia y que al proyectarse, en este caso, sobre los titulares de los órganos locales necesitan de un concepto aun más restringido que el de “orden público” por el que apostaba la norma autonómica: *“Por ello, los únicos motivos de orden público que pueden dar lugar a que dicho control sea compatible con la Constitución, son los comprendidos en el concepto más estricto de seguridad pública entendida -como señaló este mismo Tribunal en su Sentencia 33/1982, de 8 de junio- como «actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano que son finalidades inseparables y mutuamente condicionados» (fundamento jurídico 3), siendo obvio que para poder llevar a cabo el control ha de haberse producido ya el supuesto de hecho previsto en la norma, sin que baste una mera previsión de que pueda producirse en un futuro inmediato”*³⁰. Al sustentarse dicha competencia –recordemos, la suspensión de miembros de Corporaciones Locales que atentaren contra el normal funcionamiento de dichas entidades- en la seguridad pública **“la suspensión prevista no puede adoptarse sino por órganos del Estado, pues a él corresponde en exclusiva la competencia en materia de «seguridad pública» según el artículo 149.1.29 de la Constitución”**³¹. De nada sirve establecer una reserva competencial sobre esta materia en manos de las Comunidades Autónomas a través de la creación de un cuerpo de policía propio ya que *“el propio art. 149.1.29 de la Constitución en que se basa, se refiere al aspecto orgánico, es decir, al del servicio disponible para garantizar la seguridad pública (la Policía), no al aspecto material, la seguridad pública, por lo que la existencia de tal Policía Autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida, dado que el art. 421 de la L.R.L.³². no guarda relación alguna con*

³⁰ STC 117/1984, de 5 de diciembre. F.J. 4º.

³¹ STC 117/1984, de 5 de diciembre. F.J. 5º

³² El artículo 421 de la Ley de Régimen Local, texto articulado y refundido, aprobado por Decreto de 24 de junio de 1955, es el siguiente: “El Gobernador Civil podrá suspender en el ejercicio de sus funciones a los Presidentes y miembros de las corporaciones locales por motivos graves de orden público, dando cuenta, en el plazo de veinticuatro horas al Ministro de la Gobernación que confirmará o revocará la medida. 2 Por iguales motivos y además en caso de mala conducta o negligencia grave podrá suspenderlos por un plazo de sesenta días o destituirlos de sus cargos pero la destitución no podrá ser

*la actividad policial*³³. Y aclara el Tribunal que se está hablando de policía en sentido material o como función de garantía de la seguridad pública frente al aspecto orgánico y aquél se basa en el título competencial del artículo 149.1.29 de la Constitución. Incluso a veces, la seguridad pública y orden público pueden coincidir, por lo que el criterio orgánico en favor de la intervención de las policías autonómicas y, por ende, de las autoridades autonómicas deben dar paso a la intervención del Estado ante una cuestión plenamente identificable con el concepto de policía administrativa de seguridad y orden público. Es decir, sólo es compatible con el concepto constitucional de autonomía local una intervención amparada en dicho precepto.

Así pues, lejos de ser un ámbito competencial –seguridad pública- de fácil postergación por lo contingente y no extraordinario para el que se empieza a adivinar por el tenor de la sentencia, que operaría un supuesto título de competencia de orden público en su vertiente material en favor de ámbito autonómico, tiene lugar el despliegue de la competencia estatal, dentro de la actividad administrativa de policía de seguridad ordinaria del Estado, por el efecto de atracción que en el funcionamiento de las instituciones. Máxime cuando éstas vienen a poner en peligro las personas y bienes, y la tranquilidad u orden ciudadano. Finalmente no debe olvidarse que para dicho fin el Estado puede instrumentar la actuación a través de los cuerpos policiales propios, bien la policía autonómica o bien a través de los cuerpos de policía local.

La sentencia, pues, parece apuntar en torno a la diferencia conceptual entre orden público y seguridad pública, a una distribución competencial hacia el Estado y las CC.AA, -y en favor de éstas últimas el mantenimiento del orden público-, si bien salvaguardando la *vis expansiva* del concepto de seguridad pública que parece deducirse del art. 149.1.29 CE.

acordada sino en virtud de expediente en que se dará audiencia al interesado cuando se trate de miembros electivos de dichas corporaciones”

³³ STC 117/1984, de 5 de diciembre. F.J. 5º

1.2.3 La STC 123/1984, de 18 de diciembre. Seguridad pública y protección civil³⁴.

Poco después se planteó otro conflicto de competencias, esta vez entre el Gobierno de la Nación y el Gobierno Vasco con ocasión del Decreto 34/1983, de 8 de marzo, que creó un servicio administrativo dependiente del Departamento de Interior del Gobierno de la Comunidad Autónoma vasca, al que denominó Centros de Coordinación Operativa cuya actuación específica se proyectaba sobre cuestiones de protección civil y seguridad. **La Sentencia 123/1984**, de 18 de diciembre, vino a incidir nuevamente respecto al concepto de seguridad pública y su régimen competencial pero esta vez adicionado con el concepto de “protección civil”³⁵ que es definido como el conjunto de acciones para evitar, reducir o corregir los daños causados a personas y bienes por toda clase de medios de agresión y por los elementos naturales o extraordinarios en tiempos de paz, cuando la amplitud y gravedad de sus efectos les hace alcanzar el carácter de calamidad pública³⁶. Aun reconociendo el Alto Tribunal competencias a las Comunidades Autónomas en materia de protección civil, sin embargo *“La materia objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución, sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada cómo debe entenderse tal concepto en su sentido material y considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano. Al mismo tiempo, en este asunto hay que tener en cuenta el art. 148.1.22 de la Constitución, que*

³⁴ STC, constitucional pleno, del 18 de diciembre de 1984 (ROJ: STC 124/1984). Conflicto positivo de competencia núm. 568/1983. | Ponente: LUIS DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN

³⁵ “Debe reconocerse a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección civil, especialmente para la elaboración de los correspondientes planes de prevención de riesgos y calamidades y para la dirección de sus propios servicios en el caso de que las situaciones catastróficas o de emergencia se produzcan. STC 123/1984, de 18 de diciembre. FJ 2º. Competencias que además se asignan a los municipios a través del art. 25.2 c), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, de Bases del Régimen Local, y que han de ejercerse como dice la propia ley **“en todo caso”**.”

³⁶ El artículo 30.4 de la Constitución tiene una indudable conexión con esta materia en cuanto que quedó, en parte desligada del régimen organización de las Fuerzas Armadas y de las Fuerzas de Seguridad de carácter militar: *“Mediante Ley podrán regularse los deberes de los ciudadanos en los casos de **grave riesgo, catástrofe o calamidad pública**”*

faculta a las Comunidades Autónomas para asumir competencias en materia de vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones y para que asuman la coordinación y demás facultades relacionadas con las policías locales «en los términos que establezca una Ley orgánica»³⁷. El Alto tribunal señala que en el ámbito competencial de la protección civil se da efectivamente una concurrencia competencial avalada por la tradición doctrinal y por el régimen foral de la Disposición adicional 1ª de la Constitución³⁸. Finalmente la sentencia entiende que no se ven afectados elementos sustantivos de las competencias de seguridad puesto que “ha de ser la Junta de Seguridad la que coordine la actuación de la Policía Autónoma con los mencionados Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, y la que concrete la colaboración con los Centros de Coordinación Operativa en los supuestos a que el Decreto se refiere”³⁹, teniendo en cuenta que ha de inferirse siempre, en el caso de la denominada “protección civil”, un ámbito competencial para las Comunidades Autónomas sucesor de los principios y bases doctrinales relativos a tiempos de acontecimientos extraordinarios⁴⁰, para los que se reconocía la participación de las Administraciones territoriales más cercanas. No obstante, esta competencia de protección civil, queda subordinada al superior interés nacional y, por tanto, entra dentro de los contornos de artículo 149.1.29 CE cuando se produzcan cualquiera de los supuestos contemplados en la Ley 4/1984, de 1 de julio, reguladora de los Estados de Alarma, excepción y sitio, cuando la calamidad o suceso tenga carácter supraterritorial y exija la coordinación y participación de elementos distintos y, por último, cuando la envergadura del suceso exija un respuesta de carácter nacional. Mientras esto no se produzca, la cuestión aparecerá dentro de los contornos de la protección civil – orden público. La

³⁷ STC 123/1984, de 18 de diciembre. FJ 3º.

³⁸ “La Constitución ampara y respeta los derechos históricos de los territorios forales. La actualización general de dicho régimen foral se llevará a cabo, en su caso, en el marco de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía”.

³⁹ STC 123/1984, de 18 de diciembre. FJ 6º

⁴⁰ “Las llamadas «bases doctrinales» del Decreto de 29 de febrero de 1968, que en atención a la magnitud de los peligros, daños y siniestros y a su frecuencia, consideraba necesaria, para evitarlos o aminorarlos, la colaboración de todos los afectados, con la puesta en juego de todos los medios y recursos posibles, para lo cual admitía una condición típicamente municipal y provincial de la función protectora de personas y bienes que, en determinados casos, podría llegar a alcanzar carácter nacional” STC 123/1984, de 18 de diciembre. FJ 1º

cuestión a dilucidar es cuándo pueden entrar en juego las “*superiores exigencias del interés nacional*” fuera de los casos contemplados y qué Autoridad debe aplicar a la circunstancia concreta este concepto jurídico indeterminado. A la vista de la Sentencia, aunque de forma un tanto ambigua, el Tribunal Constitucional parece atribuir dicha facultad al Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma sobre la base del artículo 154 de la CE⁴¹. DE LA MORENA detecta una contradicción entre la doctrina afirmada por esta sentencia y la que hasta el momento se estaba produciendo, y se produce por ésta una cierta vinculación entre “seguridad pública-función” y la “seguridad pública-organización”, deslizándose hacia esta última para caer dentro del ámbito autonómico⁴².

1.2.4 La STC Sentencia 104/1989, de 8 de junio. La creación de policías autonómicas no significa que atraigan “per se” competencias de seguridad pública.⁴³

Poco después otro conflicto de competencias planteado de igual forma por el Gobierno Vasco frente al Gobierno de la Nación con ocasión de la aprobación en el Consejo de Ministros del Real Decreto 1.338/1984, de 4 de julio, sobre medidas de seguridad en entidades y establecimientos públicos y privados, disponiendo la adopción de medidas de seguridad correspondientes y con ocasión del transporte de fondos, efectos y objetos valiosos, dio una nueva ocasión al Tribunal a pronunciarse sobre el concepto de seguridad pública y su ámbito competencial⁴⁴. La **Sentencia 104/1989** inicia su razonamiento sobre la

⁴¹ “Un delegado nombrado por el Gobierno dirigirá la Administración del Estado en el territorio de la Comunidad Autónoma y la *coordinará, cuando proceda, con la Administración propia de la Comunidad*”

⁴² De la Morena de la Morena, Luis “La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos” en Revista Española de Administración pública, nº 109. Abril de 1986 .pag. 333

⁴³ STC, constitucional pleno, del 8 de junio de 1989 (ROJ STC 104/1989). Conflicto positivo de competencia núm. 864/84. |Ponente: VICENTE GIMENO SENDRA

⁴⁴ Reclamaba el Gobierno Vasco para sí “ *la ejecución no normativa de las normas estatales, atribución esta que queda clara en lo que se refiere al aspecto puramente policial de dicha tarea y que debe deducirse*” y al mismo tiempo reclamando la “*competencia de la Comunidad Autónoma Vasca para ejecutar la normativa del Estado en materia de seguridad pública, declarando en favor de aquélla la titularidad de las facultades de ejecución administrativa que el Real Decreto 1.338/1984 atribuye al*

distribución de competencias y la distribución operada por nuestro texto constitucional que frente a la argumentación del Gobierno Vasco en la que se atribuye competencias de desarrollo y ejecución en materia de seguridad pública, señala : *“El art. 149.1.29 de la C.E. atribuye en exclusiva al Estado -no distinguiendo, al contrario que otros apartados del mismo precepto, entre potestades normativas y de mera ejecución- la competencia en materia de seguridad pública, «sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma en que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley orgánica »”*⁴⁵ Y continua *“es claro, conforme al tenor literal del art. 149.1.29 de la C.E., que la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas, a lo que no se opone -antes bien, lo confirma a contrario sensu- lo dispuesto en el art. 17 del EAPV, que atribuye al País Vasco el régimen de la propia Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, con expresa referencia a los «servicios policiales» que en todo caso quedan reservados a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado (...)ni es posible extender esta competencia más allá de lo que claramente se desprende de los términos con que se regula en la Constitución y en el Estatuto de Autonomía, ni puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro Derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas Comunidades Autónomas de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones ”*⁴⁶. Pero es que ni tan siquiera los propios “servicios policiales”, por sus propias características (no fraccionamiento de la actuación y de las actividades de investigación de los delitos), pueden suponer una coartada en la asunción competencial *“no puede aceptarse que la competencia en materia de servicios policiales, por si misma y sin perjuicio de los posibles convenios de colaboración en la materia, atraiga hacia quien la ostente la titularidad de cualquier otra competencia en garantía*

Gobernador civil, al Director de la Seguridad del Estado, al Ministerio del Interior, al Consejo de Ministros y a las Fuerzas de Seguridad del Estado,”

⁴⁵ STC 104/1989, de 8/6/1989. FJ.

⁴⁶ STC 104/1989. FJ 3º. El texto de la sentencia distingue entre “orden público” y “servicios policiales”.

de la seguridad ciudadana, pues ello significaría tomar el todo por la parte y confundir las que son funciones meramente complementarias con lo que constituyen actividades convergentes al logro de una situación de seguridad, con olvido de lo que disponen textualmente los arts. 149.1.29 de la C.E. y 17 del EAPV⁴⁷. Sobre el concepto de seguridad pública se dice: “Dicho concepto material, la seguridad pública, entendido como actividad dirigida a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, según pusimos de relieve en las SSTC 33/1982, 117/1984, 123/1984 y 59/1985, engloba, como se deduce de estos pronunciamientos, un conjunto plural y diversificado de actuaciones, distintas por su naturaleza y contenido, aunque orientadas a una misma finalidad tuitiva del bien jurídico así definido. Dentro de este conjunto de actuaciones hay que situar, incluso de modo predominante, las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad a que se refiere el art. 104 de la C.E (...) Es evidente que la seguridad pública, como resultado, depende de la correcta adopción de medidas preventivas y reactivas íntimamente relacionadas”⁴⁸

No obstante, el propio Tribunal constitucional reconoce que no es fácil distinguir lo que debe entenderse por funciones o servicios policiales, en sentido estricto, de otros servicios y actividades de distinta naturaleza y semejante finalidad pero dentro del ámbito de la seguridad pública.

Así pues, el hecho de asumir la creación de un Cuerpo de Policía propio en las Comunidades autónomas no significaría en modo alguno la asunción de la competencia de seguridad pública en su ámbito territorial puesto que, en sí misma, es exclusiva del Estado y se inserta en su soberanía. Ahora bien, esto

⁴⁷ STC 104/1989. FJ 4º “Pero esta relación no implica necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente -tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales-, sino que puede y debe establecerse en base a los instrumentos propios de la colaboración que implícita y recíprocamente impone la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas en aquellas materias en que ejercen competencias compartidas - como, por ejemplo, el normal flujo de la información obtenida por las distintas administraciones- y, sobre todo, en base a las exigencias de coordinación y colaboración entre los servicios estatales y autonómicos que expresamente requieren en este punto el Estatuto Vasco y la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”.

⁴⁸ STC 104/1989. FJ 3º y 4º

no implica que sea posible compartir la competencia en materia de seguridad – sobre todo por la parte material de ejecución- siempre que se haya incorporado esta posibilidad al texto articulado del Estatuto de autonomía. Esto refleja ya un cierto cambio en la doctrina constitucional sobre seguridad pública que, a la postre, se ha visto incorporada en las recientes reformas estatutarias llevadas cabo tanto en el Estatuto Catalán como en el Andaluz.

1.2.5 La STC 54/1990, de 28 de marzo. Seguridad pública y delitos contra la salud pública⁴⁹.

La sentencia obedece al conflicto positivo de competencia, planteado por la Junta de Galicia contra la Circular 14/1985, sobre coordinación de actividades de inspección y control en la distribución de estupefacientes y psicótopos, y la Circular 16/1985, mediante la que se comunica la Orden del Ministerio de Sanidad y Consumo, por la que se establecen determinadas medidas sobre análisis y conservación de estupefacientes y psicótopos intervenidos en el tráfico ilícito, circulares ambas de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo. Comienza el Tribunal analizando si el conflicto es enjuiciable por la sala teniendo en cuenta que se trata de instrucciones de servicio en las que en nada se hace mención a la distribución competencial de la materia o de materias conexas, optando por la interpretación no rigurosa y circunstancial, dado que no se suscitó objeción alguna a la admisión del recurso y en la conveniencia de no modificar dicha interpretación flexible. Si bien es verdad que las circulares e Instrucciones no son el objeto idóneo para la presentación de un conflicto competencial y menos si éstas no hacen mención alguna a cuestión de distribución competencial. Lo cual no significa que no haya, en el fondo, para determinadas materias conflictos que, desde el normador Estatal por la propia estructura de ésta, se hay tratado de evitar por aquél. Esta línea es la apuntada por el tribunal que ha buscado una interpretación flexible del conflicto competencial y no formal.

⁴⁹ STC, constitucional pleno, del 28 de marzo de 1990 (ROJ: STC 54/1990). Conflicto positivo de competencia núm. 1.082/1985. | Ponente: FRANCISCO RUBIO LLORENTE

Sobre todo cuando los títulos competenciales en conflicto no son aparentemente los que pueden deducirse de los tratados en la propia norma sin más consideraciones. Por eso, finalmente, el conflicto competencial se centra en la Circular 14/1985 de la Dirección General de Farmacia y Productos Sanitarios del Ministerio de Sanidad y Consumo la cual, en interpretación de la misma, o sea de hecho, realiza la distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas respecto del control e inspección sobre la distribución y dispensación de estupefacientes y psicótopos no es aparentemente una cuestión de “control farmacológico”. Considera el Tribunal que no puede subsumir el conflicto en relación con las competencias relativas a la coordinación y la alta inspección de todo lo que afecta a la Sanidad dada la clara asignación competencial dada a las Comunidades Autónomas en relación con los medicamentos ya que corresponde al Estado la legislación y a la Comunidad Autónoma de Galicia la ejecución y la organización de los servicios que han de llevarla a cabo. No cabe, pues, articular dicho conflicto sobre la distribución competencial del artículo 149.1.16 C.E⁵⁰. De igual forma tampoco puede aducirse por parte del Estado “central” la competencia en relaciones internacionales y las obligaciones asumidas por éste como título competencial frente a la Comunidad autónoma⁵¹. En realidad y como señala la sentencia, “*lo que las partes litigantes debaten es si la competencia exclusiva disputada se inserta dentro de la competencia de sanidad o de seguridad pública*”. La naturaleza de las actuaciones a realizar respecto a la materia contenida en la Circular en cuestión respecto al depósito, análisis y, en su caso, destrucción de los estupefacientes y psicótopos decomisados y que como piezas de convicción pasen a disposición de la autoridad judicial hacen recalcar la discusión competencial sobre los artículos 149.1.29 CE, de una parte y el

⁵⁰ “El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: sanidad exterior. Bases y coordinación general de la sanidad. Legislación sobre productos farmacéuticos”

⁵¹ “No se puede entender, por consiguiente, que la genérica competencia del Estado en las relaciones internacionales desplace en este caso a la competencia específica de la Comunidad Autónoma para la inspección de la distribución y dispensación de medicamentos, vaciándola de contenido, puesto que ambas se mueven en esferas distintas, y por tanto no hay una contradicción entre la realización del control e inspección de los estupefacientes y psicótopos por la Comunidad Autónoma de Galicia y el cumplimiento de las obligaciones internacionales del Estado” FJ 3º, STC 54/1990, de 28 de marzo

149.1.5 C.E.⁵², de otra: “*en todo caso, sin embargo, y esto es lo decisivo, la disposición sobre esas sustancias o elementos no corresponde a la Administración, ni a terceros, sino a la propia autoridad judicial (...) pues sólo como colaboradores y auxiliares de Jueces y Tribunales actúan aquí los órganos de la Administración Civil del Estado, a quien corresponde, por tanto, sin lugar a dudas, la competencia para el ejercicio de las actuaciones referidas*”. El fallo final adopta una solución salomónica al declarar “*la competencia de control e inspección de la distribución y dispensación de estupefacientes y psicótrapos corresponde a la Comunidad Autónoma de Galicia en su ámbito territorial*” y al Estado la competencia de custodia, traslado, análisis y peritaje de los estupefacientes y psicótrapos intervenidos en el tráfico ilícito. La Sala, quizás sin el argumentario extenso empleado en otras sentencias, viene a determinar que la seguridad pública puede desplazar la competencia autonómica en determinadas circunstancias y, sobre todo, cuando éstas además entran en conexión con el ámbito de la policía judicial.

1.2.6 La STC 175/1999, de 30 de septiembre. Diferencia entre funciones estrictamente policiales y la materia “seguridad pública”⁵³

El cambio apuntado en la sentencia anterior viene a confirmarse en ésta, al distinguir entre el conjunto “plural y diversificado” de las actividades relacionadas con la seguridad pública y las actividades policiales, incluidas en aquellas, y ejecutoras del propio título competencial. Cuestión tratada en la **STC 175/1999, de 30 de septiembre**, resolutoria del conflicto de competencia entre el Gobierno Vasco y Central respecto a la Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989, relativa a la elaboración de libros – registro y otros documentos de control relativos a ciertos tipos de establecimientos de interés para la seguridad pública. Medida normativa que arranca del artículo 13 de la

⁵²“ *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Administración de justicia*”

⁵³ STC, constitucional pleno, del 30 de septiembre de 1999 (ROJ: STC175/1999). Conflicto positivo de competencia núm. 745/90. | Ponente: VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS

Ley 1/1992, de 21 de febrero, Orgánica de Seguridad Ciudadana⁵⁴ y que contempla una acción administrativa especial para “*las personas naturales o jurídicas que desarrollen **actividades relevantes para la seguridad ciudadana**, como las de hospedaje, el comercio o reparación de objetos usados, el alquiler o el desguace de vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos, deberán llevar a cabo las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente*”⁵⁵. La discrepancia se centra en la reserva que la Orden Ministerial realiza en las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado, Cuerpo Nacional de Policía y Cuerpo de la Guardia Civil, para que sean supervisados por éstos, la inscripción y la llevanza de los libros registro de las actividades reguladas. Es decir, el planteamiento de la cuestión radica en, como dice la sentencia, decidir “*si esas funciones estrictamente policiales o asimiladas a las policiales son de competencia estatal o autonómica*”⁵⁶. La sentencia parte de la idea de que la creación de cuerpos policiales propios en las Comunidades Autónomas es una limitación respecto de la competencia del Estado⁵⁷ y, dando por supuesta dicha limitación, engarza directamente con el artículo 17 del Estatuto Vasco de Autonomía respecto a la relevancia “intra o supra comunitaria” de la actividad policial en relación a los establecimientos concernidos por la Orden Ministerial.⁵⁸ De esta manera y por el contexto del propio artículo 17 del

⁵⁴ El artículo 13 establece que “*El Ministerio del Interior podrá ordenar, conforme a lo que se disponga reglamentariamente, la adopción de las medidas de seguridad necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables*”.

⁵⁵ Art. 12.1 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, Orgánica de Seguridad Ciudadana

⁵⁶ STC 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 6º.

⁵⁷ El párrafo es un tanto confuso como en el planteamiento: “*El dato de la caracterización de las funciones cuestionadas como propias de los servicios policiales determina de principio la inserción en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma, en cuanto, como se indicó en su momento, las competencias de ésta en materia de policía constituyen un límite respecto de la competencia del Estado, ex art. 149.1.29. C.E.*”. STC 175/1999, de 30 de septiembre FJ 6º

⁵⁸ Artículo 17. 1, de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco. “*Mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de*

Estatuto, se considera que las actividades de verificación y registro de los establecimientos señalados en el Orden Ministerial no exigen la misma homogeneidad de tratamiento policial que las actividades supracomunitarias enunciadas (fraude fiscal, armas y explosivos, etc.) por lo que la competencia para el control –su actividad material- es competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco. Es decir, se ha dado por parte del Alto Tribunal una relevancia intracomunitaria a la actividad administrativa de control y sanción (policía administrativa) de las actividades mencionadas, considerando que no se da el carácter extraordinario para que pueda producirse un desplazamiento de la competencia -considerada “per se” autonómica por su carácter policial- al Estado⁵⁹. Además se da relevancia como límite competencial para el Estado a la afirmación del artículo 1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de que las Comunidades Autónomas “participarán en el mantenimiento de la seguridad pública”, cómo sea esa participación, es una cuestión que vendrá dada por los propios Estatutos de Autonomía.

El Tribunal Constitucional en esta sentencia trata, con mayor detenimiento que las anteriores, lo referente a la titularidad de la competencia de la Seguridad pública y sus grados, así como del régimen de policía que parece deducirse de la Constitución y del bloque de constitucionalidad. “*La idea de “régimen de policía”, junto con la inmediata alusión a su función institucional, es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica a la que se remite el artículo 149.1.29 C. E. se está regulando un ámbito competencia material, que incluye la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, y por tanto con exclusión de los servicios de carácter extracomunitario y supracomunitario*⁶⁰, y no sólo la

entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado”.

⁵⁹ “Esa dimensión supracomunitaria carece de la relevancia necesaria para producir el desplazamiento de la competencia autonómica a favor del Estado, pues lo determinante para precisar la Administración competente es el control que debe ejercerse sobre la actividad de unos establecimientos que **están situados en el ámbito territorial del País Vasco**”. STC 175/1999, de 30 de septiembre FJ 6º

⁶⁰ Además de lo extra y supracomunitario como elementos definitorios para la atribución de ejecución de la seguridad pública –las actuaciones policiales- la sentencia añade el llamado “grado de homogeneidad”

*organización de la policía autónoma cuyo ámbito no se concreta sólo en una atribución orgánica, que es en este caso la que suscita el actual debate, sino que afecta también al propio contenido funcional de la policía*⁶¹

No entendemos que se dé ese límite descrito, sobre todo cuando la materia sobre la que se norma es “seguridad pública”, indiscutiblemente aceptada como de competencia Estatal, en este caso, por ambos contendientes. A nuestro entender no existe tal límite y manifiesta tan sólo la elección en el instrumento de ejecución de una medida directamente conectada con las competencias de seguridad. De hecho, el art. 149.1.29 CE de nuestro texto constitucional, no presenta un límite competencial, sino una fórmula de integración en la ejecución de la competencia cuya plenitud se da al Estado de forma originaria. Es el Estado, pues, el que elige la fórmula - ya sobre el poder constituido- para el ejercicio competencial. Y, por otro lado, buscar un ámbito territorial, en exclusiva para la prevención del delito, que escapa a toda referencia de la naturaleza de las cosas y que ciertamente tiene sus peligros⁶². El mismo Tribunal se da cuenta de esta realidad y trata de atemperarla a través de una especie de “desiderátum” cuando afirma que *“el Estado puede, si lo considera conveniente, establecer mecanismos de coordinación y cooperación relativos a los sistemas de registro y control que hemos venido examinando, en*

de la actividad pública que se ejerza para “que sólo pueda garantizar su atribución a un solo titular, que forzosamente deba ser el Estado o cuando sea necesario recurrir a un ente con capacidad de integrar intereses contrapuestos de varias Comunidades Autónomas” (F.J. 6º). Ya que los mecanismos de cooperación y coordinación han de ser los habituales para la resolución de conflictos en la ejecución competencial. Sin embargo, esta afirmación, en el terreno en el que nos movemos, cual es el de la persecución del delito y la seguridad ciudadana, se antoja bastante poco clarificadora, salvo que el listado de materias reservadas al Estado enunciadas por el art. 17 (vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado) sea considerada como las únicas a ser ejercidas por las Fuerzas y Cuerpo de Seguridad del Estado y que éstas no entrañen conexión alguna con otras del “régimen común policial” en la Comunidad Autónoma del País Vasco.

⁶¹ STC 175/1999, de 30 de septiembre. F.J. 3º

⁶² En este sentido se expresa el voto particular a la sentencia del Magistrado D. Manuel Jiménez de Parga para el que la dimensión supracomunitaria sobre la cuestión tratada es evidente: *“Mi discrepancia se centra, esencialmente, en que la localización en la Comunidad Autónoma del País Vasco de los establecimientos concernidos se erija en canon que determina la atribución competencial a favor de la Comunidad Autónoma, ya que, para mí, la regla con la que debemos resolver la controversia es la dimensión supracomunitaria del control policial que debe ejercerse, como consecuencia de que la naturaleza de la actividad propia de dichos establecimientos tiene claros efectos supraautonómicos y el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco llama a la competencia estatal en dichos casos”*

*especial, del traslado de la información derivada de los mismos, utilizando para ello los ya existentes, como la Junta de Seguridad, u otros diferentes, puesto que, además de las Comunidades Autónomas que han asumido competencia para la creación y organización de su propia Policía, el Estado es competente para aplicar los controles en el territorio de las Comunidades Autónomas que no han asumido dicha competencia*⁶³. Y vuelve, posteriormente, sobre sus propios pasos para volver a reafirmar la competencia estatal sobre la materia de seguridad pública: *“la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública, competencia ésta del Estado, por lo que el servicio a ésta puede hacer necesario contar con las informaciones recabadas por el ejercicio directo de la actividad policial por sus titulares”*, ponderando los peligros que resultarían sobre el vacío informativo al respecto si se careciera por una de las partes – el Estado central- de la información necesaria para la prevención de las actividades delictivas⁶⁴. Sólo cabría, pues, ante este escenario la creación de mecanismos de coordinación y cooperación, afirma la sentencia. Evidentemente, no estamos de acuerdo con este planteamiento, como ya hemos expuesto más arriba, ya que la materia regulada exige una elección desde el todo a la parte y no desde la parte al todo. Sólo una vez se ha realizado, es posible poner en marcha los mecanismos de colaboración y cooperación en esta materia. Este planteamiento refleja más bien una matización sobre la asignación competencial de esta materia a la Comunidad Autónoma del País Vasco.

1.2.7 La STC 148/2000, de 1 de junio. Policía administrativa de seguridad y orden público y policía administrativa especial⁶⁵

⁶³ STC 175/1999, de 30 de septiembre FJ 7º

⁶⁴ *“Desde el conjunto global de la competencia del Estado, evidentemente resultaría perturbador que el segmento de actividad registrada, que entra en el ámbito competencial de la Comunidad Autónoma del País Vasco, pudiera traducirse en un vacío informativo del Estado respecto a ella, por las posibles repercusiones de esa información en el conjunto”*. STC 175/1999, de 30 de septiembre FJ 7º.

⁶⁵ STC, constitucional pleno, del 1 de junio de 2000 (ROJ: STC148/2000). conflicto positivo de competencia núm. 3242/93. | Ponente: MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

Por su parte la **STC 148/2000, de 1 de junio**, producto del conflicto de competencias suscitado entre la Generalidad de Cataluña y el Gobierno de la Nación con ocasión de la aprobación del Real Decreto 769/1993, por el que se aprueba *el Reglamento para la prevención de la violencia en los espectáculos deportivos*, vuelve a insistir en el mismo concepto de seguridad pública acuñado por la propia doctrina del Tribunal constitucional como la protección de las personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano.⁶⁶ Concede un “carácter trascendente” a dicho concepto de “seguridad pública”, de competencia exclusiva del Estado, y su prevalencia en caso de ser fronteriza con otras que pudieran estar en manos de las Comunidades Autónomas. Deja claro que la competencia reguladora y normativa de las competencias relacionadas con la seguridad pública es exclusivamente estatal.

Con ocasión de la norma impugnada, en el recurso se analiza la confluencia competencial de espectáculos públicos y actividades recreativas, deportes, policía autonómica y seguridad pública, que, como dice el propio Tribunal, dista mucho de ser automática. La cuestión fundamental es qué ha de entenderse incardinable en el concepto seguridad pública, y como consecuencia, dentro de la competencia Estatal atribuida por el artículo 149.1.29 de la Constitución. Todo ello en contraposición con lo que ha de serlo en la materia “*espectáculos públicos*” –materia autonómica- que son fundamentalmente “*las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y los bienes a través de una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante- (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6º), de modo que aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual de control del espectáculo*”. Sin embargo, aclara la propia sentencia que el carácter **extraordinario del riesgo no es sinónimo de excepcionalidad** a los efectos

⁶⁶ STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 9º.

de delimitar el ejercicio de la competencia de seguridad pública⁶⁷ y que abarca tanto las medidas preventivas y cautelares como las reactivas de seguridad pública.

Considera que están incluidas dentro del concepto “*seguridad pública*”, -- considerado como máxima expresión de la actividad de policía administrativa general-- la elaboración de baremos para la calificación del riesgo en los acontecimientos deportivos, la determinación y supervisión de las obligaciones de los organizadores relativas a la previsión de la violencia en los espectáculos deportivos, el sistema de control de acceso a los recintos deportivos, la responsabilidad de las Juntas Directivas y Consejos de Administración y la obligación de colaboración de éstos, el cumplimiento de determinados requisitos en las instalaciones, la expedición, formato y características de los billetes de entrada, la realización de simulacros de emergencias y la actividades de capacitación de los responsables del recinto, la determinación de las Autoridades gubernativas del Estado y del Coordinador General de Seguridad, la atribución a éstas de las potestades de dirección y coordinación de los servicios de seguridad encargados de los servicios de prevención de la violencia, la potestad sancionadora relativa a esta materia, la regulación de la documentación administrativa y cauces de tramitación para su estudio por la Comisión Nacional contra la Violencia en los Espectáculos, e incluso la asignación de cometidos concretos a las fuerzas policiales en relación con las materias enunciadas.

Todo este conjunto de actividades se incardinan en el concepto de seguridad y, por ello, trascienden a las que pudieran derivarse de los espectáculos públicos y actividades recreativas, en manos autonómicas. Por tanto, lejos de ser un ámbito competencial excepcional, el ejercicio de las competencias de seguridad pública, quizás reducido a un sistema legislativo y normativo “de bases”, como parece ser la tesis autonómica, alcanza a cuestiones y sectores concretos con carácter expansivo y prevalente en

⁶⁷ STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 10º

ámbitos fronterizos con otras materias, dado su carácter de competencia exclusiva. Así pues, está reservado de forma inequívoca al Estado, en virtud del artículo 149.1 29 de la CE, todo lo referente a la regulación legislativa y normativa relativa al concepto de seguridad pública, tanto en sus aledaños como en su núcleo fundamental. El único límite, y para aquellas que posean cuerpos de policía propios, es no llegar a concretar su modo de aplicación: *“Tampoco el ámbito de autonomía funcional de la policía propia de la Generalidad resulta invadido por la regulación contenida en el capítulo III, pues aunque se detalla los cometidos del Coordinador de Seguridad y de las fuerzas policiales que dicho Coordinador dirige y coordina, singularmente en lo relativo a las actuaciones en el exterior e interior del recinto dicha regulación se limita a establecer medidas singulares, sin duda numerosas, pero sin llegar a concretar su modo de aplicación por lo que no se vulneran las competencias de la Generalidad”*⁶⁸. Entiende el Alto Tribunal por medidas singulares y concretas de aplicación, y sin olvidar la asignación específica y competencial del Estado para con las Comunidades Autónomas: *“el art. 49 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, determina que “tendrán la consideración de autoridades a los efectos de la presente ley las correspondientes de las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y bienes”. A esta Ley Orgánica se refiere el art. 49 RPVED cuando regula las funciones de las autoridades gubernativas del Estado. Debe considerarse, pues, habida cuenta de que las Comunidades Autónomas a que se ha hecho referencia, entre las que se encuentra Cataluña, son competentes para la protección de las personas y bienes, que las autoridades gubernativas de la Generalidad están habilitadas para realizar las funciones previstas en los arts. 49 y 50 y también para designar, entre miembros de su propia policía, a los Coordinadores de Seguridad (art. 51), pues así se deriva de la Disposición adicional segunda del propio Real Decreto 769/1993”*.

⁶⁸ STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 14º

1.2.8 La STC 235/2001, de 13 de diciembre⁶⁹. Nuevo pronunciamiento sobre la Policía administrativa de seguridad y orden público, y policía administrativa especial⁷⁰

Un nuevo conflicto de competencia entre el Estado central y la Generalidad de Cataluña, con ocasión de la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control sobre sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas, llevó a pronunciarse sobre la distribución competencial de la materia “seguridad pública”, su distinción de las actividades policiales y a introducir el debate sobre el concepto de “policía gubernativa”. El objeto del recurso de inconstitucionalidad se centra en determinar qué Administración es competente para la realización de actividades de carácter ejecutivo previstas en la Ley 3/1996 respecto de dichas sustancias químicas denominadas “precursores” para la confección de drogas tóxicas y sustancias estupefacientes, sabiendo que la delimitación legislativa no es discutida como propiamente Estatal por parte de la Generalidad de Cataluña que, como se ha apuntado, reprocha que la ley no prevea la posibilidad de actuación de la Policía Autónoma.

Efectivamente, la **STC 235/2001, de 13 diciembre**, viene a confirmar los anteriores pronunciamientos sobre lo que se entiende por materia de seguridad pública como actividad dirigida a la protección de las personas y los bienes y al mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano pero diferenciándolo respecto de las actividades policiales tanto preventivas como reactivas en su aspecto de ejecución inmediata⁷¹. Es decir ¿debe restringirse

⁶⁹ Un comentario más extenso sobre esta sentencia puede encontrarse en “*Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el artículo 149.1.29 de la CE: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre de 2001 (Rec. de inconstitucionalidad núm. 1487/1996)*” González Botija, Fernando. REDA nº 114/2002, pág. 275. Ed. Civitas S.A.

⁷⁰ STC, constitucional pleno, del 13 de diciembre de 2001 (ROJ: STC 235/2001). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1487/96 | Ponente: VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS

⁷¹ Ahora bien, para la decisión del recurso no es suficiente este encuadramiento positivo de la Ley 3/1996 en la materia “seguridad pública”, sino que además debe dilucidarse, en sentido negativo, si las actuaciones objeto del recurso de inconstitucionalidad **no se insertan en el ámbito específico que,**

la actividad administrativa de policía a las más específica denominada gubernativa – policial o ampliarse al clásico de policía administrativa de dicha actividad regulada? Siguiendo la estela del anterior pronunciamiento constitucional, la STS 104/1989, distingue claramente entre las actividades de la seguridad pública, respecto de las estrictamente policiales señalando que no es posible tal identificación, so pena de menoscabar el propio concepto de seguridad pública una de las concreciones del concepto clásico de policía administrativa⁷². Es más, para el Alto Tribunal la materia “seguridad pública” es un “*númerus apertus*”⁷³ configurable por el legislador ordinario en función de la trascendencia y relevancia social que determinadas acontecimientos y realidades pudieran tener a la hora de alterar dicha tranquilidad y orden ciudadano⁷⁴, sabiendo que la globalización de algunos sectores económicos, incluido el industrial, reclaman del Estado una ordenación y actuación unitaria. Y es aquí donde surge la diferenciación entre la actividad de policía

dentro de tal materia genérica, constituye la actividad policial, inscribiéndose entonces en la órbita de la competencia de la Generalidad, pues *"es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma ... ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública"* (STC 104/1989, FJ 4). STC 235/2001, de 13 diciembre, FJ 8°

⁷² No puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia "seguridad pública", no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos. STC 235/2001, de 13 diciembre, FJ 8°

⁷³ El profesor Garrido Falla hace ya algunos años y sobre la concepción doctrinal que entonces se manejaba sobre policía de seguridad (equivalente a la que ahora manejamos como seguridad pública) apuntaba ya esta tendencia a aumentar su campo competencial: *"En nuestros días, una nueva evolución del concepto de policía se acusa en un doble sentido: de un aparte se incorporan nuevos sectores al orden público, como consecuencia de una notable ampliación de este concepto, con lo que se consigue que ciertos sectores de relaciones jurídicas que antes al entenderse que carecían de conexión con la idea de orden público, se consideraban ajenos a todo intervencionismo administrativo, hoy dan lugar a un tipo de actividad de policía absolutamente inédito desde el punto de vista tradicional: de otra, el propio concepto de orden público material (en su sentido de seguridad y tranquilidad externa) se refuerza hoy considerablemente, con el considerable fortalecimiento de la policía de seguridad"* en Garrido Falla, Fernando. *"Transformaciones del régimen administrativo"*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1954.

⁷⁴ *"Pues bien, es claro que todos estos controles responden a finalidades propias de la materia "seguridad pública", en los términos que ésta se configura, pues no puede ignorarse la importancia que presenta en la realidad actual la lucha contra la drogadicción, en razón no sólo a la perturbación que las diversas formas de drogodependencia producen en la integridad de las personas y bienes, sino muy especialmente por la **quiebra del orden y tranquilidad ciudadana que el tráfico de drogas puede generar**"* STC 235/2001, de 13 diciembre, FJ 7°

administrativa de seguridad pública y la de policía de seguridad gubernativa a los efectos de su posible distribución competencial territorial. Considera la sentencia, que la policía administrativa de seguridad pública es, en principio, *“una medida de las que en la tipología más común de actividades de la Administración se consideran de policía administrativa, caracterizada, según ya se anticipó, por la utilización de técnicas de limitación de los derechos e intereses de los particulares, constituyendo la que nos ocupa una actuación administrativa de habilitación”*⁷⁵, vinculada directamente con el interés general que no está dentro del ámbito de actividad de la llamada policía de seguridad gubernativa, que caracteriza a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Es decir, que las disposiciones limitativas (expedición de licencias de actividades, registro de fabricantes, inspección de locales y etiquetado, etc.) son medidas genéricas de policía administrativa de carácter preventivo y jurídico que, por razones de seguridad pública, se orientan a una misma finalidad tuitiva de dicho bien⁷⁶, lo cual hace que la materia se inserte claramente dentro la previsión competencial exclusiva del artículo 149.1.29 de la Constitución.

Más dudas pueden ofrecer las medidas “materiales”, como dice la sentencia, relacionadas con las anteriores, es decir la identificada como actividad material de la llamada “policía gubernativa de seguridad “ para la que se admite, de un forma un tanto confusa, a través de los instrumentos de colaboración precisos, la actividad de los Cuerpos de policía autonómicos⁷⁷. Se considera, pues, que la actividad de ésta no es jurídica, objetiva, sino subjetiva, sin definición precisa, necesitada, por tanto, de una atribución específica, además de la general producida por la propia Ley de Fuerzas y

⁷⁵ STC 235/2001, de 13 diciembre FJ 8º

⁷⁶ *“En tal sentido la actividad que nos ocupa corresponde a un ámbito administrativo prepolicial y genéricamente preventivo, tendente a la consecución de un fin, que puede ser compartido con el de ulteriores actividades de los servicios de los cuerpos de la policía”* STC 235/2001, de 13 diciembre, FJ 9º.

⁷⁷ *“Pero esta relación no implica necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente -tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales”* STC 235/2001, de 13 diciembre, FJ 9º.

Cuerpos de Seguridad⁷⁸. Colaboración que no altera la posición dentro del bloque de constitucionalidad de las competencias controvertidas ya que las materias de seguridad pública, de policía administrativa de seguridad pública, caen dentro del ámbito de competencia Estatal incluyendo dentro de éstas las medidas sancionadoras de carácter administrativo, competencia instrumental de la principal⁷⁹.

No es admitido, en cambio, este concepto de “policía gubernativa”, en el voto particular a esta sentencia, de la Magistrada María Emilia Casas Baamonde por considerarlo fruto de una aportación doctrinal ajena al propio sistema constitucional de competencias pues se caracteriza la actividad de policía como un actividad no jurídica, material en contraste con una actividad jurídica, algo que no se infiere del artículo 149.1.29 de la CE⁸⁰. El Tribunal Constitucional falla el recurso, declarando plenamente constitucional la Ley 3/1996, de 10 de enero, *sobre medidas de control sobre sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas*. Así pues, no toda materia puede ser incluida dentro del concepto jurídico seguridad pública –sobre todo a los efectos meramente competenciales—y ya que es fácil su confusión con el ámbito policial ejecutivo, de tal manera que éste se expande o superponga sobre aquélla, sino que tiene su propio espacio, plenamente jurídico, “*prepolicial*” -dice la sentencia recogiendo también la misma opinión de la STC 104/1989, FJ4- : “*En tal sentido la actividad que nos ocupa corresponde a un ámbito administrativo prepolicial y genéricamente preventivo, tendente a la consecución de un fin, que puede ser*

⁷⁸ “En este caso, sin embargo, la licencia misma y el haz de obligaciones que se vinculan a su concesión configuran un sistema de medidas **genéricamente preventivas, separadas e independientes de toda intervención de la policía gubernativa, aunque no quepa excluir que tal sistema preventivo pueda conllevar otro complementario de carácter reactivo que, tal como se señala en la doctrina reproducida, pudiera precisar de la intervención de dicha policía**” STC 235/2001, de 13 diciembre, FJ 9º.

⁷⁹ “Ciñéndonos al ámbito así acotado, la pretensión de la Generalidad no puede ser atendida, pues la potestad sancionadora respecto de infracciones conectadas a los controles examinados corresponde al Estado como competencia instrumental de la principal, que le ha sido reconocida”. STC 235/2001, de 13 diciembre, FJ 9º

⁸⁰“la caracterización de la policía propia de Cataluña como una “policía gubernativa” que ejerce principalmente funciones de índole material **no tiene asidero hermenéutico alguno en el texto literal del art. 149.1.29 CE ni en las normas integrantes del bloque de la constitucionalidad** a las que remite el citado precepto constitucional. STC 235/2001, de 13 diciembre Voto particular de la Magistrada María Emilia Casas Baamonde.

*compartido con el de ulteriores actividades de los servicios de los cuerpos de la policía*⁸¹.

1.2.9 La STC 25/2004, de 26 de febrero, Nuevo pronunciamiento sobre policía administrativa de seguridad y orden público, y la policía administrativa⁸²

En nuestro caminar por la jurisprudencia del Alto Tribunal respecto a las materias señaladas, ahora le corresponde a la **STC 25/2004, de 26 de febrero**, dictada respecto a un recurso de amparo planteado por el posible “anclaje” en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, de ilícitos administrativos regulados en una Ordenanza para la protección del Medio Ambiente relativos a perturbaciones de ruidos y vibraciones. La doctrina esgrimida ofrece, junto a la ya tradicional doctrina sobre el concepto y alcance de la “seguridad pública” del Tribunal, un avance sobre las consecuencias y las medidas que son exigibles ante situaciones que afectan a la “*a la protección de personas y bienes y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano*” (STC104/1989, de 8 de junio). Entiende la sala que el concepto “seguridad pública” encuentra otros ámbitos fronterizos que, a pesar de buscar la seguridad de personas y bienes no pueden englobarse en aquél, ya que encuentra su acomodo fundamental -aunque no estrictamente- en el ámbito de la policía de seguridad. Así, por ejemplo, en “la protección civil”, la “custodia, traslado y eventual destrucción de productos estupefacientes y psicotrópicos”, los “espectáculos públicos y actividades recreativas”, e incluso la “incautación de alimentos u otros productos” que pudieran causar un grave peligro para las personas y llegar incluso, en un momento determinado, a acrecer concepto de seguridad pública cuando se exijan medidas de especial intensidad. Por tanto, el ejercicio de la “policía gubernativa” ´no agota el concepto de seguridad pública, y, a pesar de los esfuerzos de restringir sus efectos, va más allá de las

⁸¹ STC235/2001, de 13 diciembre, FJ 9.

⁸² STC, constitucional sala 2ª, del 26 de febrero de 2004 (ROJ: STC 25/2004). Recurso de amparo núm. 5743/2001. | Ponente: ELISA PÉREZ VERA

funciones asignadas por la Constitución a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Dicho concepto es “per se” limitado y acotable, máxime cuando sean necesarias de medidas de especial intensidad⁸³. Y aunque la sentencia viene a identificar la idea restrictiva del concepto de seguridad pública con el artículo 1.2⁸⁴ de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, Orgánica de Seguridad Ciudadana, admite que “se refiere a **aquellos aspectos que, de forma especialmente intensa, pueden originar riesgos para las personas o bienes o perturbar la pacífica convivencia, existiendo al, mismo tiempo, otros aspectos que quedan extramuros de la “seguridad ciudadana”**”⁸⁵. Precisamente, la Ordenanza “no deja de establecer un conjunto de reglas que protege la tranquilidad ciudadana a través de **una intervención administrativa que no resulta extraordinaria y que se desarrolla de manera constante y regular, permitiendo el funcionamiento normal de las actividades afectadas**”⁸⁶. Y aunque se incluya un régimen sancionador, cuando es puesto en marcha, no se adivina como un riesgo extraordinario para la protección de las personas que exija precisamente medidas aseguradoras de intensidad. Ciertamente que resultara difícil precisar cuándo se produce ese “riesgo extraordinario” para que se incardine en las medidas de la policía administrativa de seguridad pero, desde luego que ya no nos encontraremos con una medida ordinaria de protección del Medio Ambiente. Así pues, la fundamentación de una sanción administrativa producida dentro de una intervención administrativa ordinaria, como ocurre con

⁸³ STC 25/2004, de 26 de febrero. FJ 6º: “Y hemos aplicado este criterio en diversos supuestos, pero siempre guiados por una concepción restrictiva de la “seguridad pública”. Tal ocurre con la “protección civil”, que requiere para la consecución de sus fines la integración y movilización de recursos humanos muy heterogéneos y no sólo policiales (SSTC 123/1984, de 18 de diciembre y 133/1990, de 19 de julio), con determinados productos estupefacientes y psicotrópicos (...) Pero ambos casos se caracterizan, precisamente, por referirse a situaciones o productos que son susceptibles de ocasionar graves riesgos para personas bienes, lo que **exige medidas de especial intensidad**”

⁸⁴ El artículo 1 de la Ley tiene el siguiente tenor literal:

1. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.29 y 104 de la Constitución corresponde al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos.

2. **Esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta Ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas.**

⁸⁵ STC 25/2004, de 26 de febrero. FJ 7º

⁸⁶ STC 25/2004, de 26 de febrero. FJ 7º

el caso planteado en el recurso, no puede residenciarse en los tipos desarrollados por el artículo 23 a 26 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, Orgánica de Seguridad Ciudadana, en la redacción dada por la Ley Orgánica 4/1997 sino es sobre materia de seguridad ciudadana que se delimita con un doble ámbito, uno natural dispuesto para la protección de los derechos fundamentales y del orden y tranquilidad ciudadanas⁸⁷ y otro extramuros de aquélla para la que es necesario la puesta en marcha de medidas extraordinarias. Es decir que la intervención administrativa ordinaria de carácter normal y o habitual, exige de medidas de policía administrativa ordinaria mientras que las segundas exigen medidas de policía administrativa de seguridad pública. Precisamente por este razonamiento, la sentencia falla que la sanción impuesta por la Corporación Local fundamentada sobre uno de los tipos de infracción del artículo 23 de la precitada Ley Orgánica no puede dar cobertura legislativa para dicha actuación ya que sus tipos exigen medidas de seguridad adicionales⁸⁸ que es precisamente lo que no posee la Ordenanza.

1.2.10 La STC 154/2005, de 9 de junio. Seguridad pública y servicios policiales⁸⁹

La **STC 154/2005, de 9 de junio**, resuelve sendos conflictos de competencia planteados por la Generalidad de Cataluña respecto a determinados preceptos del Reglamento de desarrollo de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad privada, el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que aprueba el Reglamento de Seguridad privada, y la Orden del Ministerio de Justicia e Interior de 7 de julio de 1995 que desarrolla determinados aspecto de este último. A nuestro modo de ver en el conflicto planteado se produce un cambio “filosófico” en la postura de la Generalidad de Cataluña cuando afirma que por el hecho posibilitar el artículo 149.1.29 de la Constitución la creación de policías autonómicas, estamos ante una competencia, la de seguridad

⁸⁷ Art. 1 de la Ley 1/1992, de 21 de febrero, Orgánica de Seguridad Ciudadana

⁸⁸ “Artículo 23. A los efectos de la presente Ley, constituyen infracciones graves: e). La apertura de establecimientos y la celebración de espectáculos públicos o actividades recreativas careciendo de autorización o excediendo de los límites de la misma”.

⁸⁹ STC, constitucional pleno, del 9 de junio de 2005 (ROJ: STC 154/2005). Conflictos positivos de competencia acumulados 1903/95 y 3768/95. | Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

pública, concurrente con la del Estado, que no exclusiva, “*en cuyo ejercicio aquél –el Estado- debe respetar incluso otros títulos competenciales de aplicación preferente*”. Y en tal aseveración se concibe la actuación para con las empresas del sector seguridad que se ubiquen y limiten su actuación al territorio autonómico, como un sector más dentro del aparato productivo industrial, a efectos de su autorización administrativa de apertura y funcionamiento por parte de la Generalidad de Cataluña⁹⁰.

La sentencia aclara desde el primer momento que los conflictos se refieren a las actuaciones administrativas relativas al personal de la seguridad privada y, por tanto, todo lo que se refiere a los títulos habilitantes para el ejercicio profesional, el acceso a dicha condición, su acreditación, las acciones formativas para con dicho personal y los centros que deben acreditarse para dicha actividad. Ha de añadirse a lo anterior, la uniformidad, armas de fuego y defensa homologables y otras de menor significado pero directamente relacionadas con las apuntadas⁹¹. Todas centran el debate, en contra de lo planteado por la Generalidad, en la materia “seguridad pública”, por lo que, no hay en juego título competencial alguno diferente al apuntado. Aún hay más y es que las cuestiones planteadas, en opinión del Alto Tribunal, se refieren tan sólo a la titularidad de la competencia para el ejercicio de las facultades ejecutivas que se prevén en los preceptos impugnados, frente a las facultades normativas del Estado cuyo título regulador ha de incardinarse directamente en el artículo 149.1.29 CE y que no se discuten⁹².

⁹⁰ El actual Estatuto de Autonomía de Cataluña reserva a la Generalidad las competencias relativas a la autorización de las Empresas de seguridad: artículo 163.1 a) de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. Establece que “La autorización de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social en Cataluña y cuyo ámbito de actuación esté limitado a su territorio”.

⁹¹ En el punto 3º de los fundamentos jurídicos de la STC 154/2005, se centra la cuestión en el ámbito concreto en el que ha de incardinarse las actividades señaladas que no es sino la “seguridad pública”: “*En definitiva, siendo claro que las actuaciones administrativas antes relacionadas, relativas todas ellas a los requisitos que se han de cumplir para la prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes y para realizar servicios con armas u otras medidas de defensa, entre otras de similar naturaleza, tienen indudable conexión con el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, que es en lo que consiste cabalmente la «seguridad pública» (por todas, STC 33/1982, de 8 de junio), procede confirmar la incardinación de la reglamentación controvertida en la materia de «seguridad pública».*”

⁹² STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.1º.

Además para centrar aún más la cuestión se señala un hecho que ha de tenerse en cuenta y que el propio Tribunal se encarga de aclarar, y es que la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad privada, no forma parte del bloque de constitucionalidad⁹³ que es el que, en cualquier caso, ha de dirimir el conflicto entre el Estado y la Generalidad de Cataluña por lo que las argumentaciones contrapuestas sobre el contenido y alcance de sus preceptos no serán la “*ratio*” para la decisión de la controversia. Como viene siendo habitual en cuestiones sobre las que el Tribunal se ha pronunciado de forma repetida, se hace una relación extensa de la doctrina constitucional sobre “seguridad pública” en el F.º 5º, llegando a la conclusión de que *“han de incardinarse en el ámbito competencial de las Comunidades Autónomas que dispongan de policía de seguridad propia **todas aquellas facultades que, bien por su especificidad o bien por inherencia o complementariedad, sean propias de las funciones o servicios policiales que hayan asumido con arreglo a lo dispuesto en los respectivos Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por el contrario, corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica***

⁹³ El artículo 28 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional ya determina el parámetro resolutorio de los conflictos competenciales Estado – CCAA: “Para apreciar la conformidad o disconformidad con la Constitución de una Ley, disposición o acto con fuerza de Ley del Estado o de las Comunidades Autónomas, el Tribunal considerará, además de los preceptos constitucionales, las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas”. El Profesor Aragón Reyes habla de bloque constitucional y de bloque de constitucionalidad: “*De ahí que se haya dicho que ese conjunto normativo integrado por la Constitución y los Estatutos forma la «Constitución territorial» o la «Constitución total», de España, o el «bloque constitucional» (para diferenciarlo del «bloque de constitucionalidad», en el que también se integrarían otras leyes atributivas o delimitadoras de competencias, pero no preservadas por una especial rigidez). Un conjunto normativo, pues, integrado por normas constitucionales «primarias» (la Constitución) y normas constitucionales (o «cuasi constitucionales») «secundarias» (los Estatutos), las segundas, como es obvio, enteramente subordinadas a las primeras (...)* Y un ordenamiento, además, compuesto no sólo por normas, sino también por decisiones jurisprudenciales, puesto que gran parte de sus reglas y principios los ha elaborado el Tribunal Constitucional, interpretando (y concretando) la Constitución y los Estatutos”. Aragón Reyes, Manuel en “*Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol* n° 54/55, pp. 75-95”

a que se remite el art. 104.2 CE”. En realidad, lo que se está diciendo es que aquello que forme parte del ámbito de la policía administrativa de seguridad y orden público sería competencia Estatal y lo que forma parte del ámbito de la denominada policía gubernativa, y tan sólo en aquellas funciones que se hayan asignado a las policías autonómicas, sería competencia de las Comunidades Autónomas. Efectivamente, corresponden al Estado en materia de seguridad pública las potestades de normación y las ejecutivas, no sólo en relación con las que naturalmente se deriven de estos ámbitos, sino también en la dimensión organizativa y funcional respecto a los servicios policiales reservados por el bloque de constitucionalidad a las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado⁹⁴. En cambio corresponderían a la Generalidad de Cataluña en su doble dimensión organizativa y funcional y “*respecto de los correspondientes servicios policiales y también la actividad administrativa que les sea inseparable por razón de **inherencia o complementariedad***”⁹⁵. La sentencia entiende por actividad administrativa inherente o complementaria, la estrictamente policial o de policía gubernativa, por eso considera que la Generalidad es competente, para el caso en controversia, en relación con la determinación de si la prestación del servicio en determinados establecimientos por parte del personal de la seguridad privada deba hacerlo con o sin armas de fuego⁹⁶. No lo consideró así el Magistrado García – Calvo que formuló voto particular al respecto, al considerar que dicha acción administrativa está ligada al uso y tenencia de armas facultad reservada al Estado por el artículo 149.1.26 de la Constitución: “*El carácter **estrictamente inseparable e inherente de la facultad administrativa de autorización de uso de armas de fuego en cada***

⁹⁴ Capítulo 2º, que contiene los artículos 11 y 12 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

⁹⁵ STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.5º.

⁹⁶ “Pues bien, no hay duda que todas esas circunstancias remiten a un **juicio prospectivo** sobre los peligros que potencialmente pueden comprometer la integridad de determinados establecimientos o inmuebles y, de este modo, a una **actividad típica y genuinamente policial**, pues la prevención y protección frente a los riesgos que amenazan la seguridad de personas y bienes, con independencia ahora en este último caso de su titularidad pública o privada, obviamente lo es. Esta caracterización de las potestades administrativas consideradas como propias de las funciones policiales determina que la competencia para autorizar los servicios que los vigilantes de seguridad pueden prestar con armas bajo determinadas circunstancias corresponde a los órganos policiales de la Generalidad de Cataluña” STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.8º

supuesto concreto, previa valoración de las circunstancias que lo imponen en cada ocasión, respecto de la potestad de regular los supuestos en que este personal puede excepcionalmente prestar sus servicios con este tipo de armas, aconseja que esta competencia se residencie en el Estado al que, no se olvide, «corresponde en exclusiva la decisión última sobre la tenencia y uso de armas (art. 149.1.26 CE)» (STC 32/1993, de 1 de febrero, FJ 3)⁹⁷.

Esta misma consideración se extiende a la llevanza del libro- registro que el Reglamento determina cuya validación y custodia atribuye a la Generalidad por la proximidad y conexión con las actividades policiales que pudiera comportar sin perjuicio de *“sin perjuicio del establecimiento de los necesarios mecanismos de coordinación y cooperación con el Estado en los que venimos insistiendo”*.

En su conjunto el conflicto competencial se salda a favor del Estado a excepción del descrito anteriormente y el relativo al párrafo tercero del artículo 14 del Reglamento de Seguridad Privada en relación con la anotación de distinciones y menciones honoríficas en la cartilla profesional que debe poseer todo el personal de seguridad privada al considerar que *“su calificación como función de naturaleza administrativa y, por tanto, ajena en principio al ámbito característico de la actividad de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no ha de impedir sin embargo que la policía de la Generalidad esté habilitada para efectuar la correspondiente anotación de la distinciones que conceda, toda vez que se trata sin duda de una actividad inseparable, por su inherencia y complementariedad, de la valoración policial que justifica su concesión, por lo que ha de considerarse asimilada a las funciones policiales atribuidas a la*

⁹⁷ El Tribunal Supremo destaca que es **competencia estatal** la **"autorización para la prestación de un servicio de seguridad con armas"** por parte de una empresa de seguridad privada. El conflicto surgió al autorizar el Viceconsejero vasco de Seguridad a la entidad bancaria BANKOA para poder contratar, con una empresa de seguridad autorizada para la actividad correspondiente, la realización de un servicio de vigilancia con armas en el ámbito de la Comunidad Autónoma del País Vasco. La STS 15/03/2005. Rec. de casación nº 1415/2002. De igual forma la STS 18/05/2011 en el Recurso de casación nº2603/2007, se casa la sentencia por considerar competencia estatal, la cuestión suscitada por la que el Director de Seguridad Ciudadana del Departamento del Interior del Gobierno Vasco, por la que se autorizó al BBVA S.A. para contratar, con una empresa de seguridad autorizada para la actividad correspondiente, la realización de un servicio de vigilancia con armas en las dependencias del Palacio Euskalduna

*Policía autónoma; lo que reclama necesariamente su unificación competencial en una misma instancia territorial*⁹⁸. Quizás no sea éste el razonamiento más acertado ya que no se trata más que de reflejar hechos o situaciones de carácter meramente operativo resultante de la función propia de la seguridad privada en relación con la acción policial pública.

Considera la sentencia que todo lo relativo a los requisitos que deben poseer el personal de seguridad privada, las autorizaciones y licencias para el ejercicio de la profesión de la seguridad privada y la obtención del diploma de detective privado se incardinan en el título competencial del artículo 149.1.29 de la CE, pues regulan actividades no propiamente policiales sino típicas de la policía administrativa de seguridad y orden público. Aseveración que se extiende a la formación que debe adquirir el personal que le habilite para el ejercicio de dichas tareas de seguridad privada así como el procedimiento asociado a ello. De igual forma, es del todo constitucional la atribución al Ministerio del Interior las pruebas selectivas para la habilitación o acreditación profesional, la expedición de tarjetas profesionales y considera que la acreditación o habilitación para el ejercicio de la seguridad privada es un título profesional⁹⁹, que no administrativo, en cuyo caso las dudas de atribución competencial serían más fundadas y proclives para la Generalidad¹⁰⁰. Dicha atribución se extiende tanto al ejercicio profesional de la seguridad privada como al Diploma de detective privado como dijimos anteriormente¹⁰¹. De la misma forma, se considera de competencia estatal los requisitos, la autorización e inspección de los centros de formación del personal de

⁹⁸ STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.8º.

⁹⁹ Artículo 149.1.30 CE determina que es competencia exclusiva del Estado “*la regulación de las condiciones de obtención, expedición y homologación de títulos académicos y profesionales y normas básicas para el desarrollo del artículo 27 de la Constitución, a fin de garantizar el cumplimiento de las obligaciones de los poderes públicos en la materia*”

¹⁰⁰ Vid. STC 118/1996, de 27 de junio, FJ 24, en relación con el Título de transportista.

¹⁰¹ “Por tanto, en este supuesto, **encuadrada la controversia en materia de «seguridad pública»**, las actuaciones administrativas relativas a la habilitación del personal de seguridad privada corresponden al Estado ex art. 149.1.29 CE, de acuerdo con lo razonado anteriormente. En cuanto al art. 60, la expedición de las tarjetas de identidad profesional han de corresponder también al Estado por estar directamente conectada con la superación de las pruebas que determinan la habilitación”. STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.8º

seguridad privada y los requisitos para la acreditación de su profesorado¹⁰²., las pruebas para vigilantes de seguridad y guardas particulares del campo, la configuración y expedición de la tarjeta y cartilla profesional, no sólo por la razón apuntada sino porque posibilita el ejercicio profesional en todo el territorio nacional.

Finalmente la sentencia procede a confirmar la incardinación en la materia seguridad pública y, por tanto, de competencia del Ministerio del Interior todo lo relativo a la uniformidad y utilización de éste así como otras prendas y accesorios por razón de la peculiaridad en la prestación del servicio que aseguren la integridad física y salud de los profesionales: *“Pues bien, las funciones a que se refiere el precepto nada tienen que ver con las tareas policiales que están comprometidas en la garantía de la seguridad y el orden públicos, ni con las administrativas inherentes a las mismas, por lo que su atribución al Estado no lesiona tampoco las competencias autonómicas que derivan de la creación de su propia policía, y sin perjuicio de que esa atribución competencial al Estado exige la intervención de la Generalidad aplicando los mecanismos de cooperación y colaboración previstos por el ordenamiento con el fin de que aquél disponga de la opinión e información oportunas respecto del color y las características del uniforme propio de los Mossos d'Esquadra. Por tanto, el art. 22 no vulnera las competencias de la Generalidad”*¹⁰³

1.2.11 La STC 31/2010, de 28 de junio. Exclusividad y ejecución en las competencias de seguridad pública^{104/105}

¹⁰² “En dicho fundamento jurídico hemos dejado sentado que la autorización de centros de formación del personal de seguridad **privada se incardina, desde la perspectiva del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, en la materia «seguridad pública»**, y que este encuadramiento determina la operatividad de la competencia ejecutiva del Estado en razón al contenido y finalidad perseguidos por estos preceptos, lo que impide atribuirles el carácter de complementariedad o inherencia respecto de lo estrictamente policial que determinaría la competencia de la Generalidad de Cataluña”. STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.9º

¹⁰³ STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.9º

¹⁰⁴ La gran extensión del recurso y dado el contenido sobre el que estamos tratando, hace que nos centremos en exclusiva sobre los contenidos competenciales recogidos por el Estatuto de Cataluña que pudieran afectar a la seguridad pública.

¹⁰⁵ STC, constitucional pleno, del 28 de junio de 2010 (ROJ: STC 31/2010). Conflictos positivos de competencia acumulados 1903/95 y 3768/95. Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

En primer término, debe señalarse que dentro de la materia que estamos tratando tan sólo fueron impugnados de la reforma del Estatuto Catalán¹⁰⁶ los artículos 84.2 e)¹⁰⁷ sobre la atribución a los Gobiernos locales de la coordinación mediante la Junta de seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio, el art. 132¹⁰⁸ sobre «Emergencias y protección civil», en su apartado 1, que asigna a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, el art. 163, bajo la rúbrica «Seguridad privada», impugnado en su letra c)¹⁰⁹, el art. 173¹¹⁰ sobre video vigilancia y control de sonido, y grabaciones de Estatuto de Autonomía de Cataluña.

El enjuiciamiento constitucional de los preceptos señalados, no ha supuesto un cambio significativo y sustancial en la doctrina que sobre la seguridad pública -y la pretendida distribución competencial de ésta- que el Alto Tribunal ha ido configurando, según hemos expuesto, desde la temprana STC 33/1982, de 8 de junio, si bien es verdad que también la decisión sobre algunos de estos preceptos es discutible y en algún caso ha supuesto cierta variación respecto a la doctrina que el propio Tribunal había configurado. Así y respecto al primer precepto impugnado se considera que no se ha producido una invasión en la regulación de las Juntas de Seguridad Locales ya que *“el precepto estatutario no tiene por objeto o finalidad la constitución, composición o funciones de la Junta de seguridad, aspectos que regula el art. 54 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”¹¹¹, sino*

¹⁰⁶ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña

¹⁰⁷ *“Los gobiernos locales de Cataluña tienen en todo caso competencias propias sobre las siguientes materias en los términos que determinen las Leyes: La coordinación mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio”.*

¹⁰⁸ *“1. Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de protección civil, que incluye, en todo caso, la regulación, la planificación y ejecución de medidas relativas a las emergencias y la seguridad civil, así como la dirección y coordinación de los servicios de protección civil, que incluyen los servicios de prevención y extinción de incendios, sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública”.*

¹⁰⁹ *“La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada”.*

¹¹⁰ *“Corresponde a la Generalitat la competencia sobre el uso de la video vigilancia y el control de sonido y grabaciones u otros medios análogos, en el ámbito público, efectuados por la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados. La Generalitat debe ejercer esta competencia respetando los derechos fundamentales”.*

¹¹¹ El art. 54 establece que *“1. En los municipios que tengan cuerpo de policía propio, podrá constituirse una junta local de seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial. 2.*

*más limitadamente la atribución a los gobiernos locales de la concreta facultad de coordinación a la que se refiere, cuyo ejercicio se dispone a través de la Junta de Seguridad de acuerdo con la configuración que de la misma ha efectuado el legislador estatal*¹¹². Tras la aprobación del Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad habría que plantearse realmente si dicha declaración de constitucionalidad del Tribunal es acertada. Es cierto que el tenor literal del precepto de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dice que reglamentariamente se determinará *“la constitución de dichas juntas y su composición”*, pudiendo dar lugar a cierta intermediación normativa por parte de las Comunidades Autónomas, como parece concluir el Tribunal constitucional. No creemos que sea así. Es cierto que el artículo 148.1.22 CE concede a las Comunidades Autónomas facultades de coordinación *“y demás facultades”* de las policías locales de su territorio pero en los términos de una Ley Orgánica en este caso la LOFCS). Si además entra en concurso el artículo 149.1.29 CE, como título competencial preferente, hemos de concluir que el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad debería ser la norma interpretativa y de ejecución ya que no es una competencia local, como dice el Estatuto Catalán *“la coordinación mediante la Junta de Seguridad de los distintos cuerpos y fuerzas presentes en el municipio”*, sino que es una competencia Estatal, al amparo del art. 149.1.29 CE, la determinación de las competencias de coordinación entre los diferentes Cuerpos y Fuerzas Seguridad presentes en el Municipio que pudieran atribuirse a las Juntas Locales de Seguridad¹¹³, ya que es un órgano de cooperación

La constitución de dichas juntas y su composición se determinará reglamentariamente. 3. La presidencia corresponderá al alcalde, salvo que concurriera a sus sesiones el gobernador civil de la provincia, en cuyo caso, la presidencia será compartida con este”. El desarrollo reglamentario se ha producido a través del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad (BOE 21-09-2010). En su disposición final primera, se declara el título competencial, el presente real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.29^a de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública.

¹¹² STC 31/2010, de 28 de junio FJ 37°.

¹¹³ El artículo 4° del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, determina, entre otras cuestiones, que *“Las Juntas Locales de Seguridad, desempeñarán las siguientes competencias: a) Establecer las formas y procedimientos*

interadministrativa y operativo, no propiamente local, en el que están presentes las tres Administraciones territoriales: Estatal, Autonómica y municipal¹¹⁴.

Respecto a “Emergencias y protección civil”¹¹⁵ para las que se dedica el artículo 132, el Estatuto catalán proclama la competencia exclusiva de la Comunidad Autónoma matizada con la expresión “*sin perjuicio de las facultades en esta materia de los gobiernos locales, respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública*”. Hay que decir que el precepto, tanto en el apartado impugnado como el segundo y cuarto apartado, no impugnados, adolecen de una imprecisión notable respecto al contenido y alcance del precepto, ya que se dice que “*en los casos relativos a emergencias y protección civil de alcance superior en Cataluña, debe promover mecanismos de colaboración con otras Comunidades Autónomas y con el Estado*”. En primer lugar como parece deducirse del texto, no es cierto que, conforme a la doctrina del Tribunal constitucional, que la materia de protección civil sea “autónoma” y desligada de cualquier referencia a la seguridad pública ya que precisamente la STC 123/1984, nos dice que “*la materia objeto de discusión en este conflicto ha de englobarse con carácter prioritario en el concepto de seguridad pública del art. 149.1.29 de la Constitución, sin entrar en estos momentos a dilucidar de manera más detallada cómo debe entenderse tal concepto en su sentido material y*

necesarios para lograr una coordinación y cooperación eficaz entre los distintos Cuerpos de Seguridad que ejercen sus funciones y competencias en el ámbito territorial del municipio...”

¹¹⁴La STC 137/2010, de 16 de diciembre de 2010, que responde al recuso de inconstitucionalidad interpuesto por el Defensor del Pueblo frente a la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, determina al respecto de los Reglamentos estatales de desarrollo de Leyes básicas: “*la doctrina constitucional que tradicionalmente ha incluido en el concepto 'legislación', cuando se predica del Estado, la potestad reglamentaria ejecutiva (STC 196/1997, de 13 de noviembre), pues en la referencia a 'la normativa del Estado' se comprenden con naturalidad las normas estatales adoptadas en ejercicio de la potestad reglamentaria, además de las que son resultado de la potestad legislativa del Estado. Cuestión distinta es si la competencia ejecutiva de la Generalitat puede ejercerse, a partir de 'la normativa (legal y reglamentaria) del Estado', no sólo como función ejecutiva stricto sensu, sino también como potestad reglamentaria de alcance general. La respuesta es, de acuerdo con nuestra doctrina, claramente negativa, aun cuando es pacífico que en el ámbito ejecutivo puede tener cabida una competencia normativa de carácter funcional de la que resulten reglamentos internos de organización de los servicios necesarios para la ejecución y de regulación de la propia competencia funcional de ejecución y del conjunto de actuaciones precisas para la puesta en práctica de la normativa estatal (STC 51/2006, de 16 de febrero, FJ 4)*”.

¹¹⁵ Al respecto, debemos citar aquí la obra dirigida por el prof. Ángel Menéndez Rexach “*Protección civil y emergencias: régimen jurídico*.” Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. 1ª edición. Madrid 2011.

*considerándolo grosso modo como el conjunto de actividades dirigidas a la protección de las personas y de los bienes y a la preservación y el mantenimiento de la tranquilidad y del orden ciudadano*¹¹⁶. Cuestión que no se solventa con la referencia del inciso final cuando se dice en el art. 132.1 EAC “*respetando lo establecido por el Estado en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública*”, dado que la exclusividad en la materia anunciada no es total por estar limitada por las facultades locales en la materia¹¹⁷ y, lo que es más importante, por la propia titularidad Estatal que es caracterizada por el Alto Tribunal como “*competencia inalienable*”¹¹⁸, y en este sentido exclusiva del Estado, en la materia específica de la protección civil, la cual, por cierto, es concurrente con las de las Comunidades Autónomas¹¹⁹. De hecho, corresponde al Ministerio del Interior como superior autoridad en materia de Protección Civil “*ejercer la superior dirección, coordinación e inspección de las acciones y los medios de ejecución de los Planes de Actuación Civil*”¹²⁰¹²¹. Esto está en consonancia con lo que ya dijera la STC

¹¹⁶ STC 123/1984, de 18 de diciembre. FJ 3º

¹¹⁷ Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. Art. 25.2 c) “*El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: Protección civil, prevención y extinción de incendios*”. Y, además sobre esta cuestión, el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, en su artículo 4, determina que son competencias de las Juntas Locales de Seguridad: “*k) Cooperar con los servicios de protección civil, en los términos que se establezcan en la legislación y en el planeamiento en materia de protección civil*”.

¹¹⁸ El preámbulo de la Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil señala que la “*Protección Civil se concibe como un Servicio Público cuya competencia corresponde a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en la presente Ley, a las restantes Administraciones Públicas*”.

¹¹⁹ Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil. El artículo 2.1 establece que “*La competencia en materia de Protección Civil corresponde a la Administración Civil del Estado y, en los términos establecidos en esta Ley, a las restantes Administraciones Públicas. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, siempre que las circunstancias lo hicieren necesaria, participarán en las acciones de Protección Civil*”.

¹²⁰ Art. 16.c) Ley 2/1985, de 21 de enero, sobre Protección Civil.

¹²¹ Se han dictado las siguientes normas relacionadas con esta materia y para las que es evidente que el Estado también ejerce sus competencias en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma de Cataluña: 1. Real Decreto 1378/1985, sobre medidas provisionales para la actuación en situaciones de emergencia en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública. 2. Real Decreto 407/1992, de 24 de abril, por el que se aprueba la Norma Básica de Protección Civil. 3. Resolución de 31 de enero de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior (Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo de Inundaciones). 4. Resolución de 5 de mayo de 1995, de la Secretaría de Estado de Interior (Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo Sísmico). 5. Resolución de 17 de septiembre de 2004, de la Subsecretaría de Estado de Interior (modifica la Directriz Básica de Planificación de protección civil ante el Riesgo Sísmico). 6. Resolución de 21 de febrero de 1996, de la Secretaría de Estado de Interior (Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo Volcánico). 7.

123/1984, cuando en su último fundamento añade las “*facultades del Delegado del Gobierno, tal y como resultan del art. 154 de la Constitución, pues al Delegado del Gobierno no sólo le compete dirigir la Administración del Estado radicada en el territorio de la Comunidad Autónoma, sino coordinar tal Administración con la Administración propia de la Comunidad, de suerte que la coordinación, en materia de protección civil, de los organismos y servicios de la Administración del Estado radicados en el territorio de la Comunidad con las de la Administración propia y peculiar de la Comunidad Autónoma deberá siempre llevarse a cabo con la intervención de la Delegación del Gobierno con la Comunidad Autónoma*”.

En las consideraciones anteriores no hemos mencionado ni la supraterritorialidad previsible de una determinada situación de emergencia en cuyo caso la “exclusividad”¹²² debe ceder automáticamente el hecho competencial sin consideración alguna, como el propio Estatuto Catalán dice: “*debe promover mecanismos de colaboración*”, a la acción competencial del Estado, ni los casos regulados y contemplados por la Ley Orgánica 4/1981, de 1 de junio, de los Estados de Alarma, Excepción y Sitio, cuya titularidad es en exclusiva del Gobierno y el Congreso de los Diputados¹²³.

Orden de 2 de abril de 1993 (Directriz Básica de Planificación de Protección Civil de Emergencia por Incendios Forestales). 8 Real Decreto 387/1996 (Directriz Básica de Planificación de Protección Civil ante el Riesgo de Accidentes en los Transportes de Mercancías Peligrosas por Carretera y Ferrocarril). 9. Real Decreto 1196/2003 (Directriz Básica de protección civil para el control y planificación ante el riesgo de accidentes graves en los que intervienen sustancias peligrosas). 10. Real Decreto 1546/2004, de 25 de junio, por el que se aprueba el Plan Básico de Emergencia Nuclear. 11. Real Decreto 1254/1999 por el que se aprueban medidas de control de riesgos inherentes a los accidentes en los que intervengan sustancias peligrosas. 12. Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia.

¹²² Los conceptos de “exclusividad” o la expresión “en todo caso” realizadas por el Estatuto Catalán a ahora de enumerar la competencias propias son matizados por el Tribunal Constitucional: “*no es contrario a la Constitución en tanto que aplicable a supuestos de competencia material plena de la Comunidad Autónoma y en cuanto no impide el ejercicio de las competencias exclusivas del Estado ex art. 149.1 CE, sea cuando éstas concurren con las autonómicas sobre el mismo espacio físico u objeto jurídico, sea cuando se trate de materias de competencia compartida, cualquiera que sea la utilización de los términos “competencia exclusiva” o “competencias exclusivas” en los restantes preceptos del Estatuto, sin que tampoco la expresión “en todo caso”, reiterada en el Estatuto respecto de ámbitos competenciales autonómicos, tenga otra virtualidad que la meramente descriptiva ni impida, por sí sola, el pleno y efectivo ejercicio de las competencias estatales*» (STC 31/2010, FJ 59).

¹²³ Art. 116 de la CE

No compartimos, por tanto, la posible inocuidad del texto cuyo tenor literal, parece despejar toda distribución competencial en favor de un único Ente territorial –la Generalidad- al calificar de extraordinaria cualquier situación no contemplada por el texto¹²⁴. De esta forma, se desplaza la efectiva y real concurrencia competencial entre el Estado, las Comunidades Autónomas y Municipios sobre la proclamación de una única competencia exclusiva der la Comunidad Autónoma sobre todas la demás administraciones sólo “inquietada” por situaciones absolutamente extraordinarias, tales como la proclamación de los Estados de Alarma, excepción y sitio, así como por la supraterritorialidad, en su caso, del acontecimiento. Aunque esto último también con ciertas matizaciones.

El art. 163, bajo la rúbrica «Seguridad privada», fue impugnado en su letra c), cuando establecía en favor de la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en relación con la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada. En primer término el Tribunal constitucional encontró cierto grado de inconstitucionalidad con este apartado y el enunciado del precepto impugnado ya que el texto inicial caracterizaba dicha competencia como exclusiva de la Generalidad a consecuencia de la existencia de una policía propia pero la sentencia declara que *“el concreto examen del precepto cuestionado, se acude, como criterio interpretativo, a la diferencia existente entre el texto aprobado por el Parlamento catalán y el texto definitivo, en el que las Cortes Generales suprimieron el calificativo de la competencia y restringieron adecuadamente el ámbito subjetivo de la misma, lo que habría de entenderse como una voluntad contraria a que la competencia sea entendida*

¹²⁴ A este respecto la STC 123/1984, de 18 de diciembre. FJ 4º dice: *“El reconocimiento que en los apartados anteriores se ha hecho de la competencia de la Comunidad Autónoma del País Vasco en materia de protección Civil queda subordinada a las superiores exigencias del interés nacional en los casos en que éste pueda estar en juego. En realidad, la Comunidad Autónoma del País Vasco no discute esta subordinación, que se producirá, en primer lugar, siempre que entre en juego la Ley 4/1981, de 1 de junio, y los estados de alarma, de excepción y de sitio por ella previstos, pero que deberá producirse igualmente en aquellos casos, en que, sin darse lugar a la declaración del estado de alarma, la calamidad o la catástrofe sean de carácter supraterritorial y exijan por consiguiente la coordinación de elementos distintos de los que dispone la Comunidad Autónoma o en que sea de tal envergadura que requiera una dirección de carácter nacional”*

como exclusiva. Y, buscando la interpretación más conforme a la Constitución, y dado que la materia seguridad pública se atribuye plenamente al Estado, habría que concluir que la competencia del art. 173 **sólo puede ser ejecutiva**¹²⁵. Sin embargo, en la STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.9 se afirmaba que dicha autorización era una competencia plenamente Estatal, por lo se produce un cambio en la opinión del alto Tribunal y ello, no basado sobre un fundamento doctrinal sólido, sino sobre el proceder del legislativo que suprimió del texto originario el término “*exclusivo*”, dentro de la competencia que se atribuía el Estatuto Catalán¹²⁶, pero olvidando que la plenitud de la competencia Estatal sobre seguridad pública –como la sentencia dice- también implica el ejercicio de las facultades ejecutivas a favor de éste, tal y como se señalaba en la antedicha sentencia STC 154/2005¹²⁷. Dicho lo cual, tanto el tenor literal del enunciado del precepto (art. 173 EAC), como la afirmación de la sentencia, nos suscitan dudas considerables: si se dice que “*Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: c. La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada*” ¿a qué tipo de ejecución nos estamos refiriendo? ¿a la interposición legislativa y normativa autonómica desde la legislación estatal? ¿Tan sólo a la interposición normativa? O ¿se refiere, en exclusiva, a la ejecución administrativa, admitiéndose el reglamento organizativo para la realización de estas actividades? ¿No supone esto también una contradicción con la doctrina del propio Tribunal acuñada por la STC 154/2005? Es evidente que esta cuestión, como ya dijimos, está inserta dentro del ejercicio de la policía administrativa de seguridad y orden público que, a su vez despliega sus efectos desde el ámbito competencial del artículo 149.1.29 CE. No son, pues, facultades inherentes a la actividad policial, sin perjuicio de su participación en

¹²⁵ STC 31/2010, de 28 de junio FJ 37º

¹²⁶ El Tribunal dice que para enjuiciar la constitucionalidad del precepto impugnado “se acude, como criterio interpretativo” a la verdadera intención del legislador. Lo cual resulta ciertamente sorprendente.

¹²⁷ “*que la autorización de centros de formación del personal de seguridad privada se incardina, desde la perspectiva del sistema constitucional y estatutario de distribución de competencias, en la materia «seguridad pública», y que este encuadramiento determina la operatividad de la competencia ejecutiva del Estado en razón al contenido y finalidad perseguidos por estos preceptos, lo que impide atribuirles el carácter de complementariedad o inherencia respecto de lo estrictamente policial que determinaría la competencia de la Generalidad de Cataluña*”. STC 154/2005, de 9 de junio, FJ.9

el procedimiento administrativo correspondiente. Por otro lado, nada sostiene la afirmación del Abogado del Estado cuando cita que la sentencia hace de la STC 154/2005, FJ 8), se refiere a la prestación de servicios de seguridad privada con o sin armas de fuego y a la llevanza del libro- registro que el Reglamento determina cuya validación y custodia atribuye a la Generalidad por la proximidad y conexión con las actividades policiales, nada coincidente con el contenido material del apartado impugnado, el cual fue declarado –volvemos a repetir- de competencia plena estatal¹²⁸.

Finalmente, el artículo 173 EAC sobre Video vigilancia y control de sonido y grabaciones¹²⁹ es enjuiciado sobre la base de la impugnación del grupo parlamentario que interpuso el recurso. Rechaza el Tribunal que el artículo vulnere el artículo 81.1 CE¹³⁰ en relación con la conexión del contenido con los derechos y deberes fundamentales, y su desarrollo a través de ley orgánica, y lo conecta en su totalidad con el título competencial previsto en el artículo 149.1.29 CE, es decir la seguridad pública y la actuación de los Cuerpos policiales. Ya el preámbulo de la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, hacía referencia al carácter sustancial del ejercicio competencial sobre las previsiones del artículo 149.1.29 CE por lo que dicha afirmación sólo ofrece una duda de acuerdo con lo expresado con el preámbulo de la precitada ley Orgánica: *“Corresponde al Estado, en el ejercicio de la competencia que le atribuye la Constitución (artículo 149.1.29.) en materia de seguridad pública, la aprobación de la presente Ley que, por otra parte, en la medida en que incide*

¹²⁸ El Abogado del Estado aduce en las alegaciones que *“ En concreto, en relación con la seguridad privada, el Tribunal entendió que existen actividades de tales establecimientos directamente relacionados con una actividad típica y genuinamente policial (STC 154/2005, FJ 8), actividades que podían ser de competencia autonómica cuando la tuviera en materia de seguridad”*. Afirmación muy lejana a lo que hasta el momento el Tribunal Constitucional ha definido como residenciable en la parte no condicionada por la creación de policías autonómicas del artículo 149.1.29 CE.

¹²⁹La utilización de videocámaras por las fuerzas y Cuerpos de Seguridad se regula a través de la *Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos*. Ley orgánica que, a su vez, tiene unas conexiones específicas con la Ley Orgánica 15/1999, de 13 de diciembre, de protección de datos de carácter personal.

¹³⁰El Artículo 81 de la Constitución dice: *1. Son Leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. 2. La aprobación, modificación o derogación de las Leyes orgánicas exigirá mayoría absoluta del Congreso, en una votación final sobre el conjunto del proyecto.*

en la regulación de las condiciones básicas del ejercicio de determinados derechos fundamentales, como el derecho a la propia imagen y el derecho de reunión, debe tener en su totalidad el carácter de Ley Orgánica”. Ciertamente que la Ley incide en más de un aspecto con los derechos fundamentales de los ciudadanos demostrándonos, con ello, la fuerte conexión existente entre seguridad pública y derechos fundamentales¹³¹, por lo que el artículo 173 EAC es un hecho que puede incidir, en cierto modo, en dichas condiciones básicas de los derechos fundamentales, pero la cuestión es acertadamente solucionada por el Tribunal constitucional cuando aclara que “el precepto impugnado no atribuye a la Generalitat competencia alguna sobre «la regulación del uso» de estas técnicas, sino exclusivamente sobre el «uso» o el «control» que de estas técnicas se hagan por parte de «la policía de Cataluña o por empresas y establecimientos privados». Por todo ello hay que rechazar que se vulnere el art. 81.1 CE¹³²”. Dicho esto, el juicio de constitucionalidad se centra sobre la conformidad de la materia con el artículo 149.1.29 CE. A este respecto ha de tenerse en cuenta que la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de videocámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos, en su disposición adicional primera otorga competencias a las Comunidades Autónomas: “Las Comunidades Autónomas con competencia para la protección de las personas y los bienes y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos de Autonomía, podrán dictar, con sujeción a lo prevenido en esta Ley, las disposiciones necesarias para regular y autorizar la utilización de videocámaras por sus fuerzas policiales y por las dependientes de las Corporaciones locales radicadas en su territorio, la custodia de las grabaciones obtenidas, la responsabilidad sobre su ulterior destino y las peticiones de acceso y

¹³¹ “La acción administrativa de policía de seguridad y el orden públicos está impregnada toda ella, pues, de la tensión entre libertad-límites y limitaciones a la libertad (en particular, la seguridad en cuanto que derecho fundamental igualmente reconocido) pues en el Estado de derecho proclamado por la Constitución (en el que la libertad es valor y principio superior del entero ordenamiento: art. 1.1CE) sólo puede operar legítimamente sobre tales límites y limitaciones, respetando así y en todo lo demás, la libertad personal”. Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto “*Seguridad pública y derecho administrativo*”. Ed. Marcial Pons. 1ª edición. Buenos Aires – Madrid, 2001.

¹³² STC 31/2010, de 28 de junio FJ 109.

cancelación de las mismas". Entiende la ley que hay un alto grado de conexión con la actividad policial tanto en su plano operativo de prevención como en el reactivo del orden público y tranquilidad ciudadana, y, por tanto, incardinables dentro del ámbito de la policía gubernativa. Así lo considera el Tribunal cuando dice que las técnicas de videovigilancia y complementarias referidas por el Estatuto "**constituyen una técnica instrumental necesaria para la actuación de la Policía autonómica, que está llamada, por sus cometidos, tanto a su empleo, como en su caso, al control de los sistemas de videovigilancia existentes**"¹³³.

Algún problema más se plantea respecto al control de las grabaciones realizadas por "empresas y establecimientos privados" ya que la cuestión fundamental que ha de solventarse es si dicho control ha de considerarse como tarea inherente o propiamente policial, es decir, como dice la STC 154/2005, si se trata de una "actividad típica y genuinamente policial" para poder inmediatamente ser puesta dentro de las facultades de la policía gubernativa y de ésta manera dentro de las facultades de los Mozos de Escuadra. La cuestión se solventa a favor de esta última consideración al "*admitir el control autonómico sobre empresas y establecimientos privados, sin perjuicio de que para asegurar la virtualidad de la competencia estatal sea necesaria la «puesta en juego de los mecanismos de coordinación y cooperación», que pueden ser todo lo intensos que se estime conveniente para el logro del objetivo de la seguridad pública, cuya tutela corresponde al Estado*"¹³⁴ y, por tanto salvando la constitucionalidad del artículo en su integridad. Aunque entendemos que sin duda alguna el Tribunal constitucional se plantea, cuando habla de **mecanismos intensos de coordinación y cooperación**, la posibilidad de que las grabaciones efectuadas por las empresas y establecimientos privados capten delitos e infracciones fuera del ámbito competencial atribuido a la policía autonómica catalana, en cuyo caso ¿cuál será el proceder a la hora de recibir y traslado de la información suministrada? ¿Podrá resistir la acción operativa policial un procedimiento lento y pesado para que la información suministrada

¹³³ STC 31/2010, de 28 de junio FJ 109

¹³⁴ STC 31/2010, de 28 de junio FJ 109

llegue al lugar que hubiera correspondido desde el primer momento? Téngase en cuenta, al respecto, el procedimiento diseñado por la Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto. La cuestión habrá de ser solventada, cuando menos, por la Junta de Seguridad.

1.3 Conclusiones respecto al concepto seguridad y orden públicos a la luz de la doctrina constitucional expuesta.

1.3.1 Seguridad y orden público

Lo primero que ha de afirmarse es que el Tribunal constitucional opta claramente por un concepto restringido a la hora de definir y caracterizar la llamada “seguridad y el orden públicos” al entender que se explica por la protección de las personas y bienes (concepto estricto, según aquél) y el mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano. Así pues, nos encontramos con dos partes mutuamente vinculadas, interrelacionadas en sus efectos, e inseparables desde un punto de vista conceptual. GARRRIDO FALLA, afirmaba que *“determinar el concepto de policía en función del concepto de orden público es hacer de la primera, de una vez para siempre, un concepto relativo”*¹³⁵ ya que lo que se entiende por “orden público” depende del régimen político dominante y el estado de evolución del Estado de derecho, tanto en su vertiente histórica, como en las adaptaciones que deben producirse en cada situación política y social concreta. Es más, lo que el legislativo pueda considerar como orden público, en un momento determinado, puede variar sustancialmente respecto a período anteriores, aunque no el grado suficiente como para producirse una involución del propio Estado de Derecho. Por eso, el propio Tribunal Constitucional afirma que la seguridad pública no puede circunscribirse al *“puro orden y tranquilidad en la calle”* ampliando y superando, por el contrario, la noción de orden público que concibe en un sentido exclusivamente material. La seguridad pública englobaría un conjunto plural de actuaciones orientadas a la misma finalidad descrita (protección de las

¹³⁵ Garrido Falla, Fernando, *“Las transformaciones del régimen administrativo”* Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1954, pág. 116.

personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano) bajo el parámetro del ordenamiento y que contendría dentro de ello la acción puramente policial. Por tanto como parte inescindible de la seguridad ha de incluirse el orden público, *como la referencia a la situación espacial /territorial y de comportamientos que propician la convivencia y la interacción mutua en una comunidad política determinada, con independencia de su posible positivización -que puede no darse-, y por la que podemos identificar externamente la seguridad ciudadana*. PAREJO ALFONSO habla del orden público como presupuesto mínimo indispensable para que entren en juego los valores, principios y derechos constitucionales contemplados en nuestra Constitución¹³⁶. MORELL OCAÑA, por su parte, parece identificar el orden público con la *“paz pública en si misma considerada”* como valor residual y con sustantividad propia¹³⁷. En este sentido, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, insiste tanto en su preámbulo, como en el artículo primero, que la finalidad esencial del orden público es la erradicación de la violencia en las relaciones sociales y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos. Parece de esta manera concretarse desde el punto de vista normativo, cuál es el programa de acción en la parte del orden público dentro del concepto “seguridad pública” y su actualización en la sociedad de nuestros días¹³⁸. Aunque MONCADA LORENZO, parafraseando a MERKL afirma que el “orden público” es un concepto metajurídico no definitorio de una institución

¹³⁶ Parejo Alfonso, Luciano, *“Seguridad pública y policía administrativa de seguridad. Problemas de siempre y de ahora para el deslinde, la decantación y la eficacia de una responsabilidad nuclear del Estado Administrativo”* Ed. Tirant lo Blanch. Valencia 2008. Pág. 77

¹³⁷ *“protección de la paz pública que en situaciones de normalidad puede no requerir, incluso, actuación limitativa o coactiva alguna, por ser tarea de simple vigilancia; pero que alcanza mayor importancia cuando se producen situaciones de anormalidad, contempladas en el artículo 116 CE”* Morell Ocaña, Luis, en *“Curso de Derecho Administrativo. Tomo II. Actividad de las Administraciones Públicas. Su control Administrativo y jurisdiccional”* Ed. Aranzadi. 3ª Edición. Pamplona 1998.

¹³⁸ El preámbulo de la Ley Orgánica señala textualmente: *“Se estima que así puede facilitarse y orientarse la tarea de proteger un ámbito de seguridad y convivencia en el que sea posible el ejercicio de derechos y libertades, mediante la eliminación de la violencia en las relaciones sociales y la remoción de los obstáculos que se opongan a la plenitud de dichas libertades y derechos, todo lo cual entraña una de las principales razones de ser de las autoridades a que se refiere la presente Ley y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes”* Y en citado artículo 1.2: *“Esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta Ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas”*.

jurídica, no significa que no tenga una sustantividad propia dentro del ya anunciado “seguridad pública”¹³⁹. La falta de definición constitucional de este concepto y la contienda competencial ha dificultado precisamente una construcción teórica sobre la cuestión, cuya interpretación ha quedado centrada por la discusión “ad hoc” sobre las materias supuestamente parcelables, al admitir el artículo 149.1.29 CE la creación de policías autonómicas. De hecho y como aclaratorio de la medida cierta de la excepción constitucional, el Tribunal ya advertía en la STC104/1989 que la circunstancia de poseer policía autonómica, cualquiera que fuera su régimen jurídico, no significa que se atraiga hacia la Administración autonómica la titularidad de cualquier otra competencia en garantía de la seguridad ciudadana, pues ello significaría tomar el todo por la parte y confundir las que son funciones meramente complementarias de las esenciales.

El carácter prioritario que la doctrina constitucional da al concepto de seguridad y orden públicos, hace que pueda incidir en otros ámbitos, relacionados o no, para los que se predique necesidad, urgencia y /o peligro público. Por eso, se ha calificado, por la doctrina, dicha posibilidad como una verdadera “cláusula de apoderamiento general” y de “competencia pluridimensional” (DE LA MORENA) a favor de las autoridades gubernativas del Estado, o bien como un principio subsidiario del resto de las medidas de policía administrativa (PAREJO) en relación con la competencia de seguridad y orden públicos. Dicha medida viene representada por lo dispuesto en el artículo 4.1 de la LOPSC al determinara que “*en las materias sujetas a potestades administrativas de Policía especial no atribuidas expresamente a Órganos dependientes del Ministerio del Interior, estos solo podrán intervenir en la medida necesaria para asegurar la consecución de las finalidades previstas en el apartado 2 del artículo 1*”, las cuales hemos identificado como medidas predominantemente de orden público. Además de lo anterior, han de tenerse en cuenta que, conforme a esa naturaleza expansiva propia de la seguridad y

¹³⁹ Moncada Lorenzo, Alberto “*Significado y técnica jurídica de la policía administrativa*”. RAP, nº 28. Madrid 1959. Pág. 63. En otro lugar (pág.84) habla del orden público como un concepto “*extrajurídico y cambiante*”

orden públicos, algunas de las actividades calificadas como relevantes para la seguridad ciudadana por la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, entran de lleno dentro del concepto de seguridad pública en su vertiente preventiva y a las que se imponen una serie de medidas “*en más*” sobre las administrativas habituales¹⁴⁰. Como consecuencia de esto, entendemos que el título competencial contemplado en el artículo 149.1.29 CE podría habilitar al Estado central cuando ello sea necesario para desplazar algunas competencias autonómicas en determinadas circunstancias. De hecho, incluso cuando se trata de competencias asignadas por la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los Cuerpos policiales autonómicos hay una reserva para la acción de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado cuando, a petición de las propias Autoridades comunitarias o **por decisión propia estimen necesaria la intervención** ante ciertas alteraciones del orden público¹⁴¹. Podemos hablar, pues, de la seguridad y orden públicos como un “*númerus apertus*” en cuanto a sus posibilidades expansivas sobre ámbitos, no incluidos a priori, pero potencialmente incorporables a esta materia.

Por otro lado, la doctrina del Tribunal también se ocupa de aclarar que no es equiparable o identificable el concepto de seguridad pública con el de actuación policial por cuanto que éste es un aspecto incluido dentro de aquel y con un carácter claramente instrumental, admitiéndose, en su caso, respecto a esta materia únicamente la actuación de las Comunidades autónomas con Cuerpos de policía propios. Así pues, podemos entender el concepto de seguridad y orden públicos como *el conjunto de medidas, preventivas y*

¹⁴⁰ El artículo 12 de la Ley Orgánica 1/1992 enumera dichas actividades: las de hospedaje, el comercio o reparación de objetos usados, el alquiler o el desguace de vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos, embarcaciones de alta velocidad y la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud.

¹⁴¹ La referencia se encuentra en el punto 2º del artículo 38 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cuando al relacionar las competencias de las policías autonómicas, termina estableciendo: “*En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado: c) Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los cuerpos de policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las autoridades de la comunidad autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las autoridades estatales competentes*”.

reactivas, tendentes a la protección de personas y bienes, para su pleno desenvolvimiento social e individual, a través del conjunto de derechos y deberes fundamentales recogidos en el Título I de nuestra constitución, junto a las que de manera directa e inmediata aseguren dicho desenvolvimiento en lugares y espacios públicos. Así pues, lejos de contenerse un concepto negativo y limitativo sobre la misión de la “seguridad y orden públicos” como una acción de intervención y limitación en exclusiva a desplegar por los poderes públicos en nuestra sociedad, ha conectarse necesariamente con el mandato contenido en el artículo 9.2 CE¹⁴², como facilitador de la libertad e igualdad del individuo y de los grupos en que se integre a los efectos de su participación y protagonismo social.

La doctrina del Tribunal constitucional también ha avalado la vinculación directa de uno y otro componente (“seguridad pública” y “orden público”) aunque con la idea del carácter subsumible del segundo en el primero (“seguridad pública”), bajo la razón de que no es posible la intervención administrativa en “orden público” sin la participación en esta intervención de la “seguridad pública” como un todo abarcante, habilitante y delimitador¹⁴³. ***Dicha vinculación hace que el orden público no sea sólo un reflejo material del “deber ser” (paz y tranquilidad social) sino que está ligado a un orden de valores mínimo e imprescindible representado por el ordenamiento constitucional***¹⁴⁴. Por eso la STC 117/1984, de 5 de diciembre, afirma que “*La noción de seguridad pública refleja aquella parte de la actuación administrativa que consiste en un aseguramiento preventivo o en una realización urgente, y no demorable, del derecho*”. FERNÁNDEZ FARRERES, a la vista de la temprana jurisprudencia constitucional sobre esta materia, dice que la “*seguridad pública engloba única y exclusivamente los supuestos más*

¹⁴² El artículo 9.2 de la Constitución Española de 1978 tiene este tenor literal: “*Corresponde a los poderes públicos promover las condiciones para que la libertad y la igualdad del individuo y de los grupos en que se integra sean reales y efectivas; remover los obstáculos que impidan o dificulten su plenitud y facilitar la participación de todos los ciudadanos en la vida política, económica, cultural y social*”.

¹⁴³ La cláusulas de salvaguarda reproducidas por los Tratados de la Unión Europea se expresan: “*por razones de orden público, moralidad y seguridad públicas*” y es común a todos los artículos en los que se incluye. Así aparece en los artículos 36, 45, 52 y 65 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

¹⁴⁴ Cruz Villalón habla de un “*orden público configurado por la Constitución*” en su obra “*Estados excepcionales y suspensión de garantías*” Ed. Tecnos. Madrid 1984.

*graves de alteración del orden público, aquellos en los que la integridad de bienes y personas y, por tanto, la tranquilidad u orden ciudadano, se ven en peligro o amenazados por cuales quiera causas*¹⁴⁵. Ahora bien, no siempre es fácil detectar sobre cada situación concreta qué es orden público y su posible inclusión en el concepto seguridad pública; el Tribunal Supremo haciéndose eco de la jurisprudencia de Tribunal de Justicia de la Unión, en su sentencia de del 19 de febrero de 2000, RC nº 270/1996¹⁴⁶, y tratando sobre una expulsión de un ciudadano de la Unión Europea por motivos de orden público definía éste como **“una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, sin que la mera existencia de condenas penales se constituyan por sí sola motivo para la adopción de dicha medida”**. Si apelásemos al interés fundamental de la sociedad, como dice la sentencia de uno y otro tribunal, probablemente la sociedad no coincidiría con esta apreciación al apreciar como motivo suficiente la peligrosidad social de un individuo en la comisión de delitos y en la posible reiteración de éstos.

Desde luego que no estamos impulsando un concepto trasnochado de orden público, ligado al viejo Estado absoluto, sino redescubrir el concepto en el vigente Estado de derecho. Como afirma REBOLLO PUIG, pudiera sostenerse que el Estado social y democrático de derecho, o la simple evolución social, ha alterado los contornos del concepto de orden público, pero no ha disminuido lo más mínimo su valor capital como fin esencial del Estado y,

¹⁴⁵ *“Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional”* Revista Española de Derecho Constitucional, nº 14. Mayo – agosto de 1985, pág. 219

¹⁴⁶ La STS, contencioso sección 6ª, del 19/02/2000. (ROJ: STS 1250/2000) Rec. casación 270/1996 [Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE, en su FJº 4º recoge lo apuntado:” *la falta de integración social en el medio o la conflictividad de la persona, pues, como ha expresado el Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas en su Sentencia de 19 de marzo de 1999 (asunto C-348/96, Donatella Calfa), siguiendo su propia doctrina (Sentencia 27 de octubre de 1977, Bouchereau 30/77), el concepto de orden público puede invocarse, con el fin de justificar la expulsión del territorio de un Estado miembro de un ciudadano comunitario, en el caso de que exista una amenaza real y suficientemente grave que afecte a un interés fundamental de la sociedad, sin que la mera existencia de condenas penales constituya por sí sola motivo para la adopción de dicha medida, porque sólo cuando aquéllas evidencien la existencia de un comportamiento personal que constituya una amenaza actual para el orden público cabe restringir la estancia de un nacional de otro Estado miembro (artículo 1, apartado 1, y artículo 3 de la Directiva 64/221), situación que no es equiparable al defecto de integración social de una persona ni a su conflictividad indefinida”*

específicamente de su Administración¹⁴⁷. Precisamente, la ley es la que está llamada a moldear esos contornos y afirmar su aplicación sin ambages y sin olvidar que entre los derechos fundamentales de los sujetos de derecho y el Estado, hay una interacción mutua a pesar del carácter tuitivo del Estado para con éstos. Dicha interacción opera entre el Estado y el individuo, y del individuo respecto a sus propios conciudadanos y necesita, de forma más básica, del orden público ya que es el primer pilar para la supervivencia de la propia sociedad que es el deber de no amenazar el orden de los derechos y deberes fundamentales de unos frente a los otros. *Es decir, debe existir, cuando menos, un principio general del derecho que contemple el orden público como elemento interpretativo que asegure la no puesta en peligro de la seguridad ciudadana y la convivencia social.*

1.3.2 Policía¹⁴⁸ administrativa y policía administrativa de seguridad y orden público.

La seguridad y orden públicos, tradicionalmente, se han visto contemplados en los conceptos de policía administrativa y policía de seguridad. Y éstos han sido incorporados por la doctrina constitucional con el objeto de delimitar su contenido y alcance, si bien es verdad que con la única finalidad de establecer o apuntar un posible catálogo competencial territorial en la materia. La jurisprudencia constitucional parte del hecho incontrovertible, desde el punto de vista de nuestra doctrina administrativa, como es la existencia, en las actuaciones de las distintas Administraciones públicas, de la actividad de policía administrativa como actividad de limitación de los derechos e interés de los particulares con el objeto de conformarlos a los intereses generales¹⁴⁹, y,

¹⁴⁷ Rebollo Puig, Manuel. *“La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad”*. RVAP. Nº 54. Oñate 1999.

¹⁴⁸ El profesor Alejandro Nieto afirma del concepto “policía” que “*es, como tantos otros, radicalmente proteico: variable en el tiempo y en el espacio*” y por el contrario a la doctrina administrativista francesa y española, los autores alemanes consideran que “*la Policía no es un género, sino una especie característica, una variante muy peculiar de la actividad estatal (la provista de unas prerrogativas jurídicas excepcionales), que se separa cualitativamente de las demás formas del actuar administrativo*”. Todo ello en “*Algunas precisiones sobre el concepto de policía*” RAP, nº 81. 1976. Págs.35 y 66 ,

¹⁴⁹ Existe una amplísima bibliografía respecto a este instituto jurídico de la policía administrativa como actividad administrativa de gravamen sobre las que puedan realizar o realicen los particulares. Morell

dentro de ésta, la denominada policía administrativa de seguridad general en contraposición con las policías administrativas especiales en sectores específicos. Sobre estos conceptos girará la construcción del Tribunal constitucional con el inconveniente añadido, como ya hemos destacado anteriormente, de que el objetivo es el discernimiento competencial territorial. Sin embargo, esta doctrina contiene nuevos contenidos y desarrollos sobre los tradicionalmente acuñados que ayudarán a entender la función de esta actividad administrativa en nuestro actual Estado de derecho. El Tribunal Constitucional incide en la diferenciación entre la “*policía administrativa de seguridad y orden público*”, como acción administrativa clásica de policía administrativa general –en su doble faceta preventiva y reactiva-, frente a la existencia de un ámbito denominado de “*policía gubernativa de seguridad*” representada por las funciones de control y actuación material, traducida en los llamados “actos de policía gubernativa”. Aunque en algún momento habla de “*materia gubernativa policial*” (STC 235/2001)¹⁵⁰. Las disposiciones legales y

Ocaña señala que “*la policía administrativa consiste, pues, en actuaciones administrativas que conllevan deberes, obligaciones o cargas: situaciones jurídicas pasivas (...) para verificar la adecuación de la actividad del particular a las exigencias del interés público*” en “*Curso de derecho administrativo. Tomo II. La actividad de las Administraciones Públicas. Su control administrativo y jurisdiccional*”. Ed. Aranzadi. 3º edición. Pamplona 1998, pág. 35. Por su parte Garrido Falla la define como “el conjunto de medidas coactiva arbitradas por el derecho para que el particular ajuste su actividad a un fin de utilidad pública” en “*Las transformaciones del régimen administrativo*” Ed. Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1954, pág. 107

¹⁵⁰ La STC, constitucional sala 2ª, del 1º de diciembre de 1991 (ROJ STC 234/1991) Recurso de amparo nº 1.473/1989 |Ponente: FRANCISCO RUBIO LLORENTE, hace una referencia subjetiva respecto a la denominada policía gubernativa: “*La tarea propia de la policía gubernativa es, entre otras, la averiguación de los delitos y la persecución de los delincuentes para ponerlos a disposición judicial*”. Dentro de este concepto se han incluido todas las cuestiones referentes a los Cuerpos policiales, tipos, categorías integrantes y demás relacionadas con su estatuto jurídico, incluyendo las disciplinarias. Así, por ejemplo la Ley Orgánica de la policía gubernativa de 27 de febrero de 1908, señala que “*la Policía Gubernativa está constituida por los Cuerpos de Vigilancia y Seguridad, a las ordenes del Gobernador Civil en cada provincia.- el Cuerpo de Vigilancia lo constituye un Comisario General en Madrid; un Inspector General en Barcelona; Jefe de los Servicios de Vigilancia y Seguridad de la provincia; un Secretario de la Comisaría General de Madrid y un Secretario de la Inspección General de Barcelona; Comisarios; Inspectores; Agentes; Aspirantes; Vigilantes; Escribientes y Ordenanzas*”, a éstos se añaden los “*Auxiliares de la Policía Gubernativa*” encargados de la vigilancia nocturna y de los edificios destinados a vecindad y establecimientos públicos.

Como antecedente inmediato y aun en vigor en parte está el denominado Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa, aprobado por Decreto 2038/1975, de 17 de julio. A modo de ejemplo, sobre qué se contiene en el concepto de policía gubernativa, en su artículo 1º, se dice que integran la Policía gubernativa los Cuerpos General de Policía, Especial Administrativo, Auxiliar .de Oficinas de la Dirección General de Seguridad y las Fuerzas de la Policía Armada. Todos. ellos dependen de la Dirección General de Seguridad. A este se añaden, conforme a su artículo 6, “*los auxiliares de la Policía*

normativas enjuiciadas, a través de las STC 235/2001; STC 175/1999 y STC 104/1989, tuvieron su acomodo directo en los contenidos de los artículos 12 y 13 de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana y un indudable contenido característico para la acción administrativa de la policía de seguridad. Pero, el Tribunal se ha visto obligado a delimitar y precisar el propio contenido conceptual de la policía administrativa de seguridad y orden público de cara al debate competencial territorial ante la supuesta limitación que el artículo 149.1.29 CE podría suponer respecto a las competencias estatales, “la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica”. Es decir, sobre el hecho y materia regulada, qué ámbitos competenciales podrían ser extraídos del concepto matriz “*policía administrativa de seguridad y orden público*”, y qué haz de actividades podrían serle atribuibles, para desde ahí establecer las competencias territoriales Estado – Comunidades Autónomas.

Pues bien, la STC 235/2001, considera que la actividad administrativa de policía de seguridad se encuentra reflejada de forma clara en la ley impugnada, a través de los requisitos que se imponen en una actividad plenamente liberalizada, así lo son, la correspondiente licencia de apertura específica para el tipo de actividades, la inscripción en un registro especial y la información que ha de ser proporcionada a la Administración actuante (en este caso el

gubernativa” y, dentro de la misión especial que a cada uno compete en su propia Esfera: los individuos pertenecientes a: Cuerpos armados que dependan de las Diputaciones o Ayuntamientos, los Vigilantes jurados de industria y comercio, de Entidades bancarias y similares; los Vigilantes nocturnos (Serenos) y Porteros; los Guardas forestales, Guardas jurados y Guardas particulares de montes, sembrados y fincas rústicas o urbanas, cualquiera que sea su denominación; los empleados de Compañías de ferrocarriles con cometidos propios de Agentes de la autoridad; y, en general, cuantos individuos. puedan tener intervención legal en funciones de vigilancia, seguridad o mantenimiento del orden público. Pero además de estas formulas descriptivas hay que añadir que dentro de este concepto se conciben las funciones propias asignadas por el ordenamiento que figuran en el artículo 2, a modo de cláusula general, y sobre las que se apunta un concepto objetivo de la policía gubernativa: “1. Prevenir, mantener y restaurar. en su caso, la seguridad y el orden públicos, cumpliendo y haciendo cumplir las disposiciones legales.2. Evitar la comisión de hechos delictivos y, de haberse cometido, investigarlos, descubrir y aprehender a los presuntos culpables y asegurar los efectos, instrumentos y pruebas del delito, poniéndoles a disposición de las autoridades competentes.3. Colaborar activamente con las Instituciones y Organismos de asistencia pública en esta misión y prestarla directamente en los casos necesarios”.

Así pues, el término policía gubernativa no es desconocido en nuestra actividad normativa, bien es verdad que mucho más centrado en la cuestión organizativa y sus peculiaridades que sobre las misiones y fines que también tienen su apartado..

Ministerio del Interior). Junto a estos requisitos, consecuencia de la limitación o configuración del interés particular hacia el interés general -en este caso representado por la seguridad pública- reflejo del concepto doctrinal, se alcanza a vislumbrar un “ámbito material” que, por relevante que pudiera parecer, se ve circunscrito a una actividad meramente ejecutiva. No le parece fácil establecer un marco estricto diferenciador entre las funciones de los servicios policiales y las tareas de policía administrativa de seguridad ya que ambas forman parte de un todo, dada la “inherencia o complementariedad” entre las facultades estrictamente administrativas y las “materiales o ejecutivas de éstas”. Tampoco facilita la labor el término “policía” que puede –y de hecho así ocurre- *“manifestar una tipología de actos, bien en sentido netamente jurídicos o incluso de carácter material”* (STC 235/2001). Al que hemos de añadir la organización instrumental facultada por el artículo 104 CE para la realización de la misión encomendada por el constituyente. Podemos, no obstante, encontrar dos ámbitos dentro del concepto doctrinal, que hemos denominado matriz, de policía administrativa de seguridad y orden público: un ámbito objetivo representado por el contenido y alcance del artículo 149.1.29 CE y otro subjetivo, representado por el artículo 104 CE, al que podríamos situar dentro del primero pero identificándolo con el concepto de policía gubernativa de seguridad y en donde el componente “material” de la acción administrativa tiende a desdibujar –que no eliminar- el componente jurídico de dichos actos.

La cuestión que se plantea el propio Tribunal es si se pueden catalogar las medidas impugnadas de la Ley¹⁵¹ como “medidas de seguridad” contenidas en el artículo 13 y 14 de la LOPSC¹⁵² y, por tanto inscribibles dentro de la

¹⁵¹ Se trata de la Ley 3/1996, de 10 de enero, sobre medidas de control sobre sustancias químicas catalogadas susceptibles de desvío para la fabricación ilícita de drogas enjuiciada en la STC 235/2001, de 13 diciembre, y cuyo comentario se ha realizado en la pág. 26.

¹⁵² El artículo 13 tiene este tenor literal: “1. El Ministerio del Interior podrá ordenar, conforme a lo que se disponga reglamentariamente, la adopción de las **medidas de seguridad** necesarias en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables. El artículo 14, por su parte, “Las autoridades competentes, de acuerdo con las Leyes y Reglamentos, podrán **dictar las órdenes o prohibiciones y disponer las actuaciones**

denominada “policía gubernativa de seguridad” o, por el contrario, son medidas de “policía administrativa de seguridad y orden público”. Para ello, se plantea en primer lugar el carácter jurídico de la acción administrativa y el carácter preventivo y prepolicial de ésta, entendido éste como actividad no material que, por el contrario, es la que genuinamente caracteriza a los Cuerpos de policía.

Llega a la conclusión de que las actividades dictadas en la Ley bajo el título de seguridad pública son netamente jurídicas en contraposición de las actividades materiales características de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad, y entendiendo lo *prepolicial* como actividad preventiva desligada también del contenido material de la acción policial. Sin embargo, no compartimos la idea de que, en la policía gubernativa de seguridad, lo “jurídico” haya sido desplazado por la acción material ya que es posible encontrar este componente en todos los actos de policía gubernativa.

Así pues, podemos distinguir, dentro del concepto “matriz” policía administrativa de seguridad y orden público dos grandes ámbitos representados uno por lo “*prepolicial*” y otro por lo “*policía*”. Dentro del primero podemos distinguir actividades netamente preventivas y actividades fiscalizadoras de éstas. Y dentro del ámbito policial nos encontramos con actividades de coacción. Las actividades de coacción administrativa serían “los actos convergentes al logro de la seguridad” y los actos “inherentes o complementarios” de los primeros (STC 175/1999.FJ 5º). Por su parte, la denominada policía gubernativa de seguridad, incluida dentro de la matriz conceptual, constituye el conjunto de autoridades y Fuerzas y cuerpos de seguridad, sus normas de organización y las atribuciones y competencias asignadas para asegurar “el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan”. En su actividad instrumental de la policía administrativa de seguridad y orden público podemos encontrar medidas preventivas y reactivas directamente vinculadas

policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de las finalidades previstas en el artículo 1 de esta Ley”

con las infracciones administrativas o la comisión de delitos, y en las que el componente “material” es claramente mayoritario sobre el jurídico aunque este carácter no excluye de la posibilidad de reacción sobre dichos actos (art. 106 CE). Estos actos serían “los actos estrictamente policiales” (STC 175/1999. FJ 5º). ***No obstante, esta actuación policial –policía gubernativa de seguridad- según aclara el Tribunal, tiene un contenido acotado y limitado y se delimita por la “adopción de medidas de especial intensidad” (STC 25/2004. FJ 6º) superadoras de la intervención de la policía administrativa ordinaria.*** Dicha afirmación lleva a que dentro de este concepto, limitado y limitable, no se agote el concepto de seguridad pública, siempre más amplio y superior del mismo, y al que debe ser reconducido. Ahora, cuándo deba activarse la actuación de la policía administrativa de seguridad y orden público en su componente de policía gubernativa de seguridad, es una cuestión de apreciación por parte de la Administración en el que el factor de la discrecionalidad juega un papel importante¹⁵³.

1.3.3 Competencias sobre seguridad pública del Estado y las Comunidades Autónomas.

El pretendido sistema competencial territorial es el punto preferente sobre el conjunto de las sentencias analizadas. El Tribunal parte de la idea de que el concepto de seguridad pública, aunque más concreto y delimitado que el de orden público¹⁵⁴, es un conjunto normativo reservado en exclusiva al Estado “per se” porque es una obligación establecida por la Constitución y que puede estar configurada –que no limitada- por la creación de Cuerpos de policía propios por las Comunidades Autónomas. Hemos de entender que la atribución Estatal realizada por el constituyente hace referencia no sólo al Gobierno sino

¹⁵³ “En la policía administrativa de seguridad y orden públicos debe reconocerse a la Administración una determinada discrecionalidad en punto a la decisión sobre la intervención, en función de su propia capacidad, de la importancia de los bienes en peligro y del riesgo o peligro de daño que amenace a éstos” Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto “*Seguridad pública y derecho administrativo*”. Ed. Marcial Pons. 1ª edición. Buenos Aires – Madrid, 2001. Pág. 105

¹⁵⁴ Entendemos que aquí la identificación que hace el Tribunal Constitucional con el concepto de “orden público” hace referencia al concepto “orden jurídico” como estado general que evita las perturbaciones y amenazas al sistema legalmente constituido sea procedente de acontecimientos naturales imprevisibles o por hechos determinados por el factor humano.

también a las Cortes Generales ya que la naturaleza de la materia “seguridad pública” necesita de un título habilitante legislativo para su concreción sobre el sector concreto sobre el que operará. La razón de dicha atribución del constituyente estriba, por un lado, en la íntima conexión existente entre la seguridad pública y los derechos contenidos en el Título I de la CE y la interpretación de éstos que ha de ser realizada a la luz del artículo 10 de la CE¹⁵⁵, por otro, en la urgencia o necesidad de las medidas a llevar a cabo cuando trascienden la actividad administrativa ordinaria y ésta se muestra insuficiente, para su realización, en cuyo caso se da paso a un estadio superior situando directamente la actividad administrativa ordinaria en el ámbito de la Seguridad Pública. A las que han de añadirse las actividades policiales específicas inherentes a aquéllas. Por tanto, podemos hablar de un contenido material omnicomprensivo de las competencias de seguridad pública como señala BARCELONA LLOP¹⁵⁶.

En la Sentencia 117/1984 se adivina una primera delimitación competencial cuando apunta que la existencia efectiva de la policía autonómica vendría a referirse al aspecto material del orden público frente al de seguridad pública que correspondería al Estado. Pero es que el artículo 149.1.29 CE al establecer la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas, es decir que dentro de esta materia han de entenderse incluidas en favor del Estado tanto las potestades normativas como las de mera ejecución si nos atenemos a lo que disponen otros apartados del mismo artículo 149.1 CE. Por tanto, sólo corresponderían a las Comunidades autónomas aquellas tareas relativas a los “servicios policiales”. Cuáles sean estos servicios policiales se irán señalando a través de los diferentes pronunciamientos. Lo que si está claro es que dichas funciones parten de una

¹⁵⁵ “1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás **son fundamento del orden político y de la paz social**. 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se **interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España**”.

¹⁵⁶ Barcelona Llop, Javier “*El régimen jurídico de policía de seguridad*”. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. 1988. Pág 151

clara restricción únicamente salvada a través de “*los posibles convenios de colaboración en la materia, atraiga hacia quien la ostente la titularidad de cualquier otra competencia en garantía de la seguridad ciudadana*” (STC 104/1989 FJ 4º) y del mandato que el propio Tribunal realiza para disponer la colaboración real de las Comunidades Autónomas en esta materia de seguridad¹⁵⁷. No obstante y de forma muy clara, queda declarado que la creación de policías autonómicas no implica la asunción competencial en materias de seguridad y orden públicos. Así pues, la competencia del Estado regulatoria tanto en el ámbito legislativo como reglamentario es indiscutible ex art. 149.1.29 CE (la denominada (policía administrativa de seguridad y orden publico) tal y como se puso de manifiesto en diversas sentencias del Tribunal. Así en la STC 104/1989, se dice “*El art. 149.1.29 de la C.E. atribuye en exclusiva al Estado -no distinguiendo, al contrario que otros apartados del mismo precepto, entre potestades normativas y de mera ejecución- la competencia en materia de seguridad pública*” o en la STC 175/1999 “*no se discute la competencia estatal para realizar la regulación legal sobre la obligatoriedad de la implantación de controles a estos establecimientos por razones de seguridad y lucha contra la delincuencia, ni tampoco se objeta la modalidad técnica elegida*”, o en la STC 148/2000, respecto a su confluencia con la materia de espectáculos públicos: “*centrada la materia "seguridad pública", según nuestra doctrina, en la protección de personas y bienes y en el mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano, no puede descartarse que la competencia del art. 149.1.29 CE permita al Estado la regulación de medidas destinadas a atender a las finalidades específicas a que se encauza dicho título competencial*”. O en la STC 205/2004 cuando se dice “*En suma, nuestro canon de enjuiciamiento se concreta en que en materia de "seguridad pública" al Estado le corresponden todas las potestades normativas y ejecutivas, salvo las que se deriven de la creación de policías*

¹⁵⁷ “Pero esta relación no implica necesariamente la unificación de todas las competencias sobre seguridad pública en un mismo ente -tesis que, elevada a categoría general, podría tener un efecto reductor de las autonomías territoriales-, sino que puede y debe establecerse en base a los instrumentos propios de la colaboración que implícita y recíprocamente impone la Constitución al Estado y a las Comunidades Autónomas” (STC 104/1989 FJ4)

*autonómicas en el marco de la Ley Orgánica a la que se refiere el art. 149.1.29 CE'. Y la STC 235/2001, a la hora de contraponer el ámbito propio de la policía gubernativa como término material de la acción limitativa, con el regulatorio ex art. 149.1.29 superador de lo estrictamente policial afirma que **"la Generalidad de Cataluña no cuestiona que los preceptos recurridos contengan la atribución al Estado de las competencias que se discuten, sino que los mismos no prevean las competencias de la Generalidad derivadas de las competencias asumidas estatutariamente sobre su propia policía autónoma"** al ser *"un ámbito genérico de la actividad de la Administración, caracterizada por la utilización de técnicas de limitación de los derechos e intereses de los particulares, que, a su vez, pueden manifestarse en una plural tipología de actos, bien de sentido netamente jurídico o incluso de carácter material. En tal sentido se habla de actividad de policía, o de policía administrativa"*.*

Sin embargo, lo que forma parte del ámbito de la denominada policía gubernativa (STC 235/2001), con el criterio de inherencia y complementariedad, y funcionalidad, son la expresión del carácter limitativo del artículo 149.1.29 CE y que, por tanto, sería competencia de las Comunidades Autónomas en función de su Estatuto de Autonomía y los preceptos de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Es decir, las funciones estrictamente policiales son la modulación de la competencia constitucional del Estado determinando que si el carácter de la actividad concernida es intracomunitaria cabe la actuación competencia policial de la Comunidad Autónoma. Se llega a decir que hay que estarse a *"la actividad en sí misma considerada"* (STC 175/1999) para despojarla de cualquier implicación que pudiera establecer una conexión extracomunitaria de sus consecuencias.

Aunque no toda materia con cierta vinculación con el concepto de seguridad pública adscribe directamente aquél ámbito en éste concepto, como había declarado la STC 175/1999, sin embargo se le atribuye un "carácter trascendente" a dicho concepto de "seguridad pública", de competencia exclusiva del Estado, y su prevalencia en caso de ser fronteriza con otras que pudieran estar en manos de las Comunidades Autónomas como también constata la STC 235/2001; ya que no puede darse tampoco una identificación

absoluta entre la materia “seguridad pública” y el ámbito orgánico policial; sí parece claro que el aspecto “reactivo” de la seguridad pública puede precisar del concurso de las policías autonómicas conforme al sistema funcional atribuido por el bloque de constitucionalidad (LOFCS y Estatuto de autonomía respectivo). La STC 235/2001 habla de este aspecto como intervención material policial frente al carácter “prepolicial” que se da al conjunto normativo ex artículo 149.1.29 CE. Para que se dé esta actuación policial y, por tanto, incluirse en el ámbito competencial autonómico, las funciones a ejercer deben poseer una inherencia o complementariedad absoluta con las atribuidas por dicho bloque de constitucionalidad. Ahora bien, el acomodo de dicho concepto jurídico indeterminado ha de pasar también por lo que la STC 235/2001 determina como actos de policía gubernativa o de seguridad, entendidos como actos no jurídicos sino materiales, en los que se han de ponderar el contenido y la finalidad de la actuación¹⁵⁸. A modo de ejemplo y según las disposiciones normativas enjuiciadas en las sentencias anteriormente comentadas ¿qué puede considerarse estrictamente policial o inherente con lo policial y por tanto competencia de los órganos policiales autonómicos? Por ejemplo y tras enjuiciarse el Reglamento de Seguridad Privada en el conflicto competencial¹⁵⁹, la determinación para autorizar la prestación de servicios con armas por parte de los vigilantes de seguridad privados¹⁶⁰, anotaciones en las cartillas profesionales de los vigilantes de las distinciones profesionales, la llevanza del libro-registro relativo a los investigadores privados. O, por ejemplo, en relación

¹⁵⁸ “en ocasiones este Tribunal ha señalado como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, fundamento jurídico 2. y 69/1988, fundamento jurídico 4.). Aunque también se ha dicho que «a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto» STC 197/1996, de 3 de noviembre, FJ3º

¹⁵⁹ Se refiere al Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre por el que se aprueba el Reglamento de seguridad y privada junto a la Orden Ministerial de 7 de julio de 1995 que desarrolla algunos aspectos de dicho reglamento que dio lugar a la STC 154/2005

¹⁶⁰ Téngase en cuenta que ahora, tras la modificación del Estatuto catalán, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña las competencias sobre seguridad privada ha quedado de la siguiente forma: *Corresponde a la Generalitat la ejecución de la legislación del Estado en las siguientes materias: a) La autorización de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social en Cataluña y cuyo ámbito de actuación esté limitado a su territorio. b) La inspección y sanción de las actividades de seguridad privada que se realicen en Cataluña. c) La autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada. d) La coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía de la Generalitat y las Policías Locales de Cataluña.*

con el conflicto surgido por la Orden del Ministerio del Interior de 02/11/1989 por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro y otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos¹⁶¹, se declara estrictamente policial y, por tanto, competencia de la policía autonómica la llevanza de los libros - registro de las casas de compraventa o cambio, los montes de piedad, las casas de empeño o préstamo y, en general quienes se dediquen al comercio de objetos usados, de oro, plata o platino, con o sin piedras preciosas o perlas finas. De igual forma, se refiere a la llevanza de los libros – registro que deben diligenciar y aprobar las personas naturales o jurídicas que se dediquen a la compraventa de muebles, ropa y otros efectos usados, alquiler de vehículos de turismo sin conductor, los establecimientos que se dediquen al desguace de vehículos y depósito de automóviles. En cualquier caso, el Tribunal Supremo alerta que a través de normas estatutarias pueda producirse propiamente una **mutación constitucional**: *“no podemos, pues, plantearnos la existencia de una "mutación estatutaria", en sentido similar al que, por el Tribunal Constitucional de la antigua República Federal Alemana, fuera definida la "mutación constitucional", esto es, como un cambio del contenido de las normas que, conservando la misma redacción, adquieren un significado diferente, por cuanto con ello estaríamos socavando las propias bases del Estado de Derecho instaurado con la Constitución de 1978*¹⁶².

¹⁶¹ Dio lugar a la STC 175/1999.

¹⁶² STS, Contencioso sección 5 del 19 de Mayo del 2004 (ROJ: STS 3440/2004) Recurso: 2773/2000 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

2. Competencias de seguridad pública de los municipios.

2.1 Autonomía y competencias municipales

En la Constitución española de 1978 no existe un “catálogo” de competencias locales propias y específicas, circunstancia que no es, en parte, diferente a las Comunidades Autónomas ya que, por el contrario a que pudiera pensarse el catalogo relacionado en el artículo 148.1 es una referencia transitoria, tal y como se preocupa de señalar el propio artículo 148, es tal vez el núcleo mínimo que podía diseñarse sobre una estructura, en parte puramente regional, en contraposición a un régimen autonómico cercano al federal y cuya justificación teórica parte de un sentimiento de nacionalidad de los territorios, y a los que se dota de instrumentos específicos de acceso.

Sólo nos adelanta la Constitución, en sus artículos 137 y 140, que los municipios forman parte de la organización territorial del Estado y que se les garantiza la autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. Qué se entiende por autonomía local lo conceptualiza el Tribunal Constitucional cuando dice que *"por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"* (SSTC 159/2001, cit., FJ 4; 240/2006, cit., FJ 8). Así pues, esta autonomía junto las funciones y que competencias que se le atribuyan dependerán del legislador ordinario, aunque bajo el paraguas de la protección especial de la Constitución como afirmaba C. Schmitt. Precisamente por eso, el margen de actuación de aquél no es absoluto ya que está predeterminado por la ya consolidada doctrina del Tribunal Constitucional sobre la garantía institucional de la autonomía local¹⁶³, complementada por la

¹⁶³ Entre otras pueden significarse STC, constitucional pleno, del 21 de diciembre de 1989 (ROJ STC 214/1989) | Ponente: LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS STC 214/1989 de 21/12/1989 STC, constitucional pleno, del 28 de julio de 1981 (ROJ STC 32/1981) Recurso de inconstitucionalidad núm. 6/1980, |Ponentes: FRANCISCO RUBIO LLORENTE, RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT Y ÁNGEL ESCUDERO DEL CORRAL; STC, constitucional pleno, del de 16 de mayo de 1983 (STC 38/1983) Recurso previo de inconstitucionalidad núm. 132/1983 | Ponente: FRANCISCO PERA VERDAGUER; STC, constitucional pleno, del 19 de octubre de 1989 (STC 170/1989) Recurso de inconstitucionalidad, núm. 404/1985 |Ponente: MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO- FERRER; STC, constitucional pleno, del de 21 de mayo de 1998 (STC 109/1998); Cuestiones de

denominada “garantía Constitucional” como conjunto de elementos configuradores y competenciales que se identifican indisolublemente con la institución local¹⁶⁴ y más allá de esto, como afirma VELASCO CABALLERO, por los denominados “estándares mínimos de autonomía municipal”¹⁶⁵ que bien pueden identificarse, en materia competencial, con las comprendidas en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local que reflejan los intereses locales de la comunidad ex art. 137 CE pero que han de verse incrementadas por los Estatutos de Autonomía, las leyes sectoriales estatales y autonómicas, y por los Tratados Internacionales en cuanto a la referencia explícita hacia lo local. Incluso este mismo autor se refiere a la posibilidad de asunción competencial por parte de los municipios a través del principio de subsidiaridad¹⁶⁶ *ex lege* que no tiene una manifestación única, como máxima atribución competencial, sino que tiene diversas formas jurídicas. De hecho, éste debe ser un principio inspirador de la legislación sectorial si nos atenemos al artículo 4.3 de la Carta Europea de la Autonomía local cuando afirma que “*el ejercicio de las competencias públicas debe, de modo general, incumbir preferentemente a las*

inconstitucionalidad acumuladas núms. 1.576/92, 2.567/92, 1.404/93, 2.607/93, 2.752/1993 y 399/95 | Ponente: Pablo García Manzano; STC, constitucional pleno, de 5 de julio de 2001 (STC 159/2001) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2140/93 | Ponente: GUILLERMO JIMÉNEZ SÁNCHEZ; STC, constitucional pleno, del 13 de abril de 2004 (STC 51/2004) Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 946/97, 3475/98, 4837/98 y 281/99 | Ponente: EUGENI GAY MONTALVO.

¹⁶⁴J. García Morillo “*La configuración constitucional de la autonomía Local*” Ed. Marcial Pons. Madrid 1998, págs. 26 y ss “*la garantía constitucional es por tanto, en definitiva, una disposición o criterio interpretativo (...) en razón de parámetros configuradores de instituciones y cuya consecuencia es un contenido indispensable para el despliegue de las funciones que la institución tiene constitucionalmente asignada*”. Dentro de este concepto de garantía constitucional también se alinean Javier García Roca y Eliseo Aja. Vid. Javier García Roca “*El concepto actual de Autonomía local según el bloque de constitucionalidad*” REALA 282. Enero – abril 2000.

¹⁶⁵ “*lo que garantiza la Constitución no es propiamente una institución sino concretos mínimos de autonomía local; mínimos superables y configurables por las leyes (o por los Estatutos de Autonomía) pero, en todo caso, garantizados de forma directa por la Constitución*” en “*Autonomía Municipal*” Ponencia del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander, 2007.

¹⁶⁶ Recordemos que el principio de subsidiaridad es un principio incorporado al texto articulado de los Tratados de la Unión Europea y por tanto de plena aplicación en nuestro ordenamiento. Vid. Art. 5 del Tratado de la Unión Europea del que destacaremos el punto 3º: “*En virtud del principio de subsidiaridad, en los ámbitos que no sean de su competencia exclusiva, la Unión intervendrá sólo en caso de que, y en la medida en que, los objetivos de la acción pretendida no puedan ser alcanzados de manera suficiente por los Estados miembros, ni a nivel central ni a nivel regional y local, sino que puedan alcanzarse mejor, debido a la dimensión o a los efectos de la acción pretendida, a escala de la Unión*”

*autoridades más cercanas a los ciudadanos*¹⁶⁷. La atribución de una competencia a otra autoridad debe tener en cuenta la amplitud o la naturaleza de la tarea o las necesidades de eficacia o economía. En definitiva, la llamada “garantía constitucional” de la autonomía local es *un mandato de optimización* dirigido a los poderes públicos para poder identificar de forma evidente la institución y su régimen competencial, pero como afirma VELASCO CABALLERO al máximo de lo constitucionalmente posible¹⁶⁸. Así hemos de entender las cláusulas competenciales en la que se insta a los poderes públicos el aumento de participación de los intereses locales en ellas, dado que autonomía local y competencias van intrínsecamente unidas y porque en el ámbito local hay una verdadera expresión política de la comunidad vecinal a través de su presencia institucional. Para autores como GARCÍA ROCA, la garantía institucional favorece un concepto de autonomía local “administrativo” que reduce la posición constitucional de las Entidades locales. Sin embargo, el contenido “administrativo” de la autonomía local concreta y compromete al legislador dentro del concepto “constitucional” de autonomía ya que la interpretación evolutiva y sociológica que propone este autor de la Constitución, en materia de autonomía local, se individualiza más fácilmente a través de un haz competencial reconocible y adecuado a las necesidades de la comunidad vecinal¹⁶⁹. A modo de ejemplo, la Disposición adicional décimo tercera cuando insta al Gobierno para promover la participación de las entidades locales en la configuración de la voluntad Estatal en el proceso de elaboración de las políticas comunitarias en materias de su responsabilidad¹⁷⁰ o bien la adicional

¹⁶⁷ La Carta Europea de Autonomía Local forma parte de nuestro ordenamiento desde el 24 de febrero 1989 cuando fue publicada en el B.O.E., siendo el Instrumento de Ratificación del Tratado de 20 de enero de 1988.

¹⁶⁸ Francisco Velasco Caballero, *“Derecho local. Sistema de fuentes”*. Ed. Marcial Pons. Madrid. 2009. Pág. 209. Este autor significa – y en ello estamos de acuerdo de lleno- que hablar de autonomía local como principio equivale a identificar en la Constitución una opción a favor del máximo posible de autonomía para los municipios y provincias (e islas)

¹⁶⁹ Javier García Roca *“El concepto actual de Autonomía local según el bloque de constitucionalidad”* REALA 282. Enero – abril 2000

¹⁷⁰ La Disposición Adicional 13ª de la LRBRL tiene este tenor literal: *“El Gobierno adoptará las medidas necesarias para hacer efectiva la participación de las entidades locales, a través de la asociación de ámbito estatal más representativa, en la formación de la voluntad nacional en la fase ascendente del proceso de elaboración de todas aquellas políticas comunitarias que afectan de manera directa a las competencias locales”*

décima cuando también insta al Gobierno a potenciar “*la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial*”¹⁷¹ o incluso se faculta, por el artículo 139 LRBRL para el ejercicio de la potestad sancionadora en lo relativo a “*las relaciones de convivencia social*” directamente vinculadas con el “*uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos*”¹⁷². De igual forma, aunque quizás con un significado más modesto, se faculta la participación de las Entidades locales en la acción pública administrativa correspondiente cuando la asignación diferenciada de facultades haga difícil la atribución a una u otra administración la facultad decisoria¹⁷³.

En definitiva, como GARCÍA ROCA dice, para hablar de competencia local plena hay que efectuar “un juicio de subsidiaridad y de suficiencia” de la acción local a los efectos de reconocer si el hecho competencial concreto es de interés local y, por tanto, incardinable dentro de del concepto de autonomía local¹⁷⁴.

¹⁷¹De igual forma, la Disposición Adicional 10ª de la LRBRL dice: “*En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación*”.

¹⁷² El Art. 139 es el inicio del Título XI de la Ley, que se añadió en virtud de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, y vine a reforzar la posibilidades de actuación sancionadora dentro del conjunto competencial atribuido a las Entidades Locales “*Para la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes*”.

¹⁷³ Esta forma de participación es indudable que ha de partir del indudable interés que puedan tener para la comunidad vecinal determinada acción administrativa o política pública. El terno literal del artículo 62 de la LRBRL es como sigue: “*En aquellos casos en que la naturaleza de la actividad de que se trate haga muy difícil o inconveniente una asignación diferenciada y distinta de facultades decisorias en la materia, las Leyes reguladoras de la acción pública en relación con la misma asegurarán, en todo caso, a las entidades locales su participación o integración en actuaciones o procedimientos conjuntamente con la Administración del Estado y/o con la de la Comunidad Autónoma correspondiente, atribuyéndole a una de éstas la decisión final. En ningún caso estas técnicas podrán afectar a la potestad de autoorganización de los servicios que corresponde a la entidad local*”.

¹⁷⁴ Javier García Roca “*El concepto actual de Autonomía local según el bloque de constitucionalidad*” REALA 282. Enero – abril 2000. Pág. 49

Realmente lo que el legislador, sobre todo Estatal --aunque también el autonómico--, debe captar en cada momento cuál es ese interés de la Comunidad local, porque así lo ha determinado el poder constituyente, al efecto de determinar el aumento y desarrollo competencial o, por el contrario --por qué no decirlo- su disminución¹⁷⁵, porque está en relación directa el "*interés de la comunidad local*" con la autonomía local como efectivo derecho y, por ende, de la garantía institucional como garante de dicho derecho. Por eso, el contenido funcional de la autonomía local queda permanentemente en la disposición de la Ley ordinaria y está sujeto así a una continua evolución¹⁷⁶. Evolución que no ha de significar un ataque al principio de autonomía local como se ha formulado por parte de la doctrina (VELASCO CABALLERO) sino en su actualización frente a otros valores y principios constitucionales.

Como decíamos este juego del interés local puede dirigirse hacia un sentido u otro --aumento o disminución--y esto lo vemos plasmado hoy en día con la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, recientemente aprobada y que, además de confirmar las previsiones que ya adelantábamos en nuestra anotación número 174, altera el núcleo competencial del art. 25.2 de la LRBRL dándole una nueva redacción en la que

¹⁷⁵ En estos tiempo de crisis económica persistente, de fuertes restricciones presupuestarias y de una alarmante falta de liquidez se debate constantemente sobre el sentido de la existencia de ciertos organismos instrumentales de las Administraciones territoriales matrices aunque también de estas mismas Administraciones territoriales, en concreto de ciertos municipios con escasa población y escasos medios para poder atender a los servicios públicos encomendados a estos por la LRBRL. Se aboga por la supresión de estos aunque también --quizás de forma más realista- se habla de potenciar y realmente reafirmar la Diputaciones provinciales al efecto de poder sostener --siempre fue así- a los municipios con menos recursos para que puedan prestar los servicios públicos mínimos atribuidos por la ley bajo un estándar de calidad acorde con la sociedad de nuestro tiempo. Este es el sentido que poseen las propuestas de modificación de la Ley 7/1985, de 2 de abril, RBRL. Así se hace constar en las conclusiones del grupo de colaboración interadministrativa del INAP para propiciar la delimitación competencial de los municipios, en su informe de 25 de mayo de 2012. Precisamente esa reforma de la LBRL se contiene en el anteproyecto de LEY DE RACIONALIZACIÓN Y SOSTENIBILIDAD DE LA ADMINISTRACIÓN LOCAL, cuyo informe fue tomado en consideración por el Consejo de Ministros en su sesión del día 13 de julio de 2012. En el anteproyecto la modificación no prevé la supresión de ningún municipio aunque se potenciarán el papel las Diputaciones Provinciales, Consejos Insulares o Cabildos y Comarcas, para la gestión de servicios obligatorios mínimos en municipios inferiores a veinte mil habitantes. Además con la reforma, las competencias en materia de educación y sanidad de las Entidades locales pasarían a las Comunidades Autónomas. Algo que, en efecto, como afirma sin ambages el Consejo de Estado ha supuesto una reducción competencial de los municipios. La Ley ha sido publicada en el BOE del 30 de diciembre de 2013: Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

¹⁷⁶ Luciano Parejo Alfonso "*La autonomía local*". Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 229.1986. pág 57.

sólo “caen de la lista” las materias de “defensa de usuarios y consumidores”, “participación en la gestión primaria de la salud”, “turismo”, y, aunque se mantiene formalmente la colaboración y cooperación de los municipios en los aspectos materiales de los centros públicos destinados a educación infantil y educación primaria junto a programas de seguimiento del cumplimiento de escolarización obligatoria (letra n) del art. 25.2 en la nueva redacción, la disposición adicional 15ª las despoja de tal carácter al establecer la asunción competencial por parte de las CC. AA de dicha materia, si bien diferida a la regulación del sistema de financiación de las propias CC. AA y las haciendas locales. La precitada Ley aporta en algunas materias una mayor concreción al texto originario de la Ley de 1985 pero, su concreción terminológica, tampoco ofrece una claridad indiscutible al respecto a otros ámbitos competenciales.

Por eso, como asegura SOSA WAGNER la autonomía de los entes locales es una autonomía específica y en un contexto constitucional determinado¹⁷⁷. No es, pues, este interés de la comunidad local, avalado por el derecho a la autonomía, algo etéreo e inconcreto como afirma la STC 214/1989, sino una materia *“no evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también -y no excluye- lo relativo a las competencias de los Entes locales”*¹⁷⁸. Por lo tanto, el artículo 2 de la LRBRL¹⁷⁹ es el auténtico parámetro y directriz de la autonomía local a la hora de concretar, en distintos ámbitos competenciales,

¹⁷⁷ Sosa Wagner, Francisco *“Los principios del Régimen Local”* en el Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. 3ª edición. Ed. Iustel. Madrid 2011.

¹⁷⁸ STC, constitucional pleno, del 21 de diciembre de 1989 (ROJ STC 214/1989) | Ponente: LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS, FJ1º.

¹⁷⁹ *“1. Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. 2. Las Leyes básicas del Estado previstas constitucionalmente deberán determinar las competencias que ellas mismas atribuyan o que, en todo caso, deban corresponder a los entes locales en las materias que regulen”*

los intereses de las comunidades locales. FUENTETAJA PASTOR señala, a su vez “*que la autonomía local constitucionalmente garantizada incluye un haz mínimo de competencias municipales relevantes y reconocibles que debe ser necesariamente reconocido por los legisladores autonómico y estatal al regular cada ámbito material determinado*”¹⁸⁰. Si la Ley 7/ 1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local niega la vinculación entre autonomía a un bloque de competencias “sedicentemente locales”, también es verdad que hay un conjunto de intereses de la comunidad sedicentemente locales manifestados en las necesidades más básicas a satisfacer dentro de su propia comunidad política local que, por otro lado, es desde donde se inserta en la realidad política autonómica y Estatal. Y así, aunque las competencias que el legislador le asigne puedan ser plenas o exclusivas, concurrentes con las estatales y /o autonómicas y compartidas con éstas, han de ser identificables como tales¹⁸¹ ya que “*lo que la Constitución veda de una forma terminante y sin excepciones no es sino el menoscabo del núcleo esencial o reducto indisponible de la institución, estrictamente*” (STC 109/1998, cit., FJ 10). Por eso ORTEGA ÁLVAREZ afirma que la propia naturaleza de las competencias locales “*participa del modelo constitucional, por lo que no se trataría simplemente de un sistema de construcción legal*”¹⁸² entendiendo que existe una “*cláusula general constitucional de atribuciones en favor del poder local*”. Buena parte de esa cláusula constitucional se encuentra recogida en el artículo 25 de la LRBRL aunque no es el único.

Debemos recordar que la autonomía local –como no podría ser de otra manera-, si está intrínsecamente unida a los intereses de la comunidad local, se ve afectada por la propia realidad social, por las circunstancias y necesidades momentáneas, aunque buena parte de ellas se localizarán en el

¹⁸⁰ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Carmen Fernández Rodríguez “*Manual de Derecho Local*”. Ed. Iustel. 1ª edición. Madrid 2010. Pág. 100. El subrayado es mío.

¹⁸¹ El artículo 3.1 de la Carta Europea de la Autonomía Local expresa: “Por autonomía local se entiende el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes”.

¹⁸² Luis Ortega Álvarez “*Las competencias como paradigma de la autonomía local*” en Justicia Administrativa, núm. Monográfico sobre régimen local. Madrid 2000. Págs. 33 y ss.

catálogo competencial del artículo 25.2 de la LRBRL. Para poder captar esa evolución social la cláusula del artículo 25.1 LRBRL¹⁸³, se manifiesta particularmente eficaz para adaptar los títulos competenciales a la realidad económica y social de la comunidad vecinal de cada tiempo. Es decir, las competencias afectan directamente a las necesidades vitales de los ciudadanos y sus estándares de calidad. Por eso, Parejo Alfonso, afirma que “*se administra política y no burocráticamente*”¹⁸⁴. Así pues, las competencias del artículo 25.2 de la LRBRL son competencias propias (el tenor literal del artículo es claro: “en todo caso”), porque lo exige la garantía institucional de la autonomía municipal, bien es verdad, que desde la trasposición legislativa estatal y autonómica, actualizadas por la cláusula contenida en el apartado 1 del artículo 25 LRBRL, que, su vez tendremos que enlazar con la contenida en el apartado 1º del artículo 2 ya que “la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local”. Pero como dice BURMEISTER no es sólo un derecho a la competencia, sino también una obligación de ejercerla¹⁸⁵.

Precisamente, algunos autores han visto en el apartado 1º del artículo 25 LRBRL una cláusula general de competencias en favor del municipio. Para

¹⁸³ El artículo 25.1 afirma que “El Municipio, para la gestión de sus intereses y en el ámbito de sus competencias, puede promover toda clase de actividades y prestar cuantos servicios *públicos contribuyan a satisfacer las necesidades y aspiraciones* de la comunidad vecinal”. Párrafo que se mantiene en su redacción original por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local (BOE 30/12/2013).

¹⁸⁴ Luciano Parejo Alfonso “*La autonomía local*”. Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 229.1986. pág 30

¹⁸⁵ Nota contenida en José Luis Carro Fernández - Valmayor “*El debate sobre la autonomía municipal*” en Revista de la Administración Pública. Nº 147. Sept-Diciembre 1998. Pág 86.

CARRO FERNÁNDEZ¹⁸⁶, este precepto contiene de forma inequívoca una habilitación que va más allá de una simple capacidad jurídica del municipio para la asunción competencial y el ejercicio de las potestades inherentes de éstas. Es más, en su conexión con el artículo 4.2 de la Carta Europea¹⁸⁷, el artículo 25.1 LRBRL adquiere un carácter también a partir del que los municipios, dentro de dicha cláusula general de competencias, puedan recibir más competencias. Sería un espacio directamente atribuido desde la fundamentación constitucional del artículo 137 CE por la ley estatal o autonómica cuando el concepto jurídico indeterminado “interés de la comunidad vecinal” se actúa en virtud de la realidad social y temporal. Este ámbito se articula a través de la propia capacidad normativa atribuida por el artículo 7.2 de la LRBRL y la general, en calidad de Administración pública territorial. CARRO FERNÁNDEZ ve además en la cláusula general del artículo 25.1 LRBRL una garantía esta vez en relación con las que se contienen en el párrafo segundo de dicho artículo que deben ser instrumentadas por el legislador como competencias propias y como manifestación de la autonomía local.

Sin embargo, nosotros entendemos que tiene un mayor carácter configurador de las competencias locales, incluyendo el propio carácter residual atribuido por CARRO al artículo 25.1 LRBRL, el artículo 2.1 LRBRL. Su tenor literal ofrece menos dudas: “*Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente (...) la legislación (...) reguladora de los distintos sectores de acción pública (...) deberá asegurar a los Municipios (...) su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda”.* De igual forma asistimos a la misma técnica de conceptos jurídicos indeterminados actualizable en virtud de la realidad social del momento de dicha Comunidad local. De igual forma, el artículo 25.1 LRBRL actúa como cláusula general competencial sobre el núcleo de la autonomía municipal manifestada en el

¹⁸⁶ José Luis Carro Fernández - Valmayor “La cláusula general de competencia” Anuario del Gobierno Local. 1999/2000. Ed. Marcial Pons, IDP y Diputación de Barcelona.

¹⁸⁷ “Las Entidades locales tienen, dentro del ámbito de la Ley, libertad plena para ejercer su iniciativa en toda materia que no esté excluida de su competencia o atribuida a otra autoridad”.

párrafo segundo del artículo 25 y su relación concreta de competencias locales¹⁸⁸. El legislador básico ha considerado que tanto por la relación de materias como por la cláusula residual y de garantía se está llenando de contenido el artículo 137 CE, su fundamento causal. GARCÍA ROCA incluso incide aún más en este fundamento ya que entiende que la autonomía local no nace de la ley ni se mueve exclusivamente en el marco de la misma, sino de la propia Constitución¹⁸⁹.

Así pues, entendemos que el artículo 25 del LRBRL es la trasposición legislativa del artículo 137 de la CE y, como tal, es el núcleo esencial del que hayan de partir los servicios públicos a prestar a la comunidad vecinal. No hay, pues, diferenciación entre servicios mínimos y esenciales, necesarios y obligatorios ya que la relación de servicios señalados en el artículo 26 LRBRL son una especificación de los derivados del artículo 25.2 LRBRL, adaptados a su forma de prestación “por sí o asociados” y a la propia capacidad de gestión de cada uno de los municipios. Es decir el artículo 26 LRBRL es un precepto instrumental del artículo 25 no aportando nada al concepto “autonomía local” como un todo. Es más bien, como dice LEGUINA VILLA, una singularización del **contenido material** de la autonomía municipal¹⁹⁰. De hecho, podría darse al circunstancia de que un municipio en virtud de sus necesidades sociales y circunstancias específicas del lugar optara por la prestación de un servicio

¹⁸⁸ Recordamos nuevamente el contenido del artículo 25.2 de la LRBRL: “2. *El Municipio ejercerá, en todo caso, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en las siguientes materias: a. Seguridad en lugares públicos. b. Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. c. Protección civil, prevención y extinción de incendios. d. Ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística; promoción y gestión de viviendas; parques y jardines, pavimentación de vías públicas urbanas y conservación de caminos y vías rurales. e. Patrimonio histórico-artístico. f. Protección del medio ambiente. g. Abastos, mataderos, ferias, mercados y defensa de usuarios y consumidores. h. Protección de la salubridad pública. i. Participación en la gestión de la atención primaria de la salud. j. Cementerios y servicios funerarios. k. Prestación de los servicios sociales y de promoción y reinserción social. l. Suministro de agua y alumbrado público; servicios de limpieza viaria, de recogida y tratamiento de residuos, alcantarillado y tratamiento de aguas residuales. ll. Transporte público de viajeros. m. Actividades o instalaciones culturales y deportivas; ocupación del tiempo libre; turismo. n. Participar en la programación de la enseñanza y cooperar con la Administración educativa en la creación, construcción y sostenimiento de los centros docentes públicos, intervenir en sus órganos de gestión y participar en la vigilancia del cumplimiento de la escolaridad obligatoria*”

¹⁸⁹ Javier García Roca “*El concepto actual de Autonomía local según el bloque de constitucionalidad*” REALA 282. Enero – abril 2000. Pág. 25

¹⁹⁰ Jesús Leguina Villa “*La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local*” REALA, n° 227; pág.437

derivado del contenido de las competencias del artículo 25 LRBRL, distinto de la especificación contenida como de prestación obligatoria del artículo 26 LRBRL, solicitando *“de la Comunidad Autónoma respectiva la dispensa de la obligación de prestar los servicios mínimos que les correspondan según lo dispuesto en el número anterior cuando, por sus características peculiares, resulte de imposible o muy difícil cumplimiento el establecimiento y prestación de dichos servicios por el propio Ayuntamiento”*, porque la dirección política de la comunidad vecinal en el ejercicio de su autonomía optará por dicha prestación pública. Piénsese, por ejemplo, en lugares con alta conflictividad social y con problemas graves de seguridad ciudadana que impidan la convivencia vecinal cuya situación puede llevar a la decisión municipal de la creación del cuerpo de policía local y así poder instrumentar una política pública de seguridad propia que colme *“las necesidades y aspiraciones de la comunidad vecinal”*. De igual forma hemos de calificar la declaración artículo 86.3 de la LRBRL¹⁹¹ efectuando en favor de las entidades locales determinados servicios públicos denominados esenciales al ser actividades garantizadas por la Entidad Local.

Quizás, según lo expuesto, una buena fórmula para la concreción y protección competencial ordinaria de las Corporaciones locales pueda venir por la configuración y asentamiento de lo que GARCÍA ROCA llama **“bloque de constitucionalidad local”**¹⁹², dada la posición constitucional de estos Entes territoriales –indisponible para el legislador ordinario- y su posición “bifronte” respecto al ordenamiento estatal y los autonómicos. Por eso se dice que la autonomía local debe ser una autonomía en el marco del bloque de constitucionalidad local. Qué leyes constituyen dicho bloque las enumera el autor mencionado y son: La Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local (Ley 7/1985), en su función de Ley específica y directamente anclada en los

¹⁹¹ Art. 86.3 “Se declara la reserva en favor de las entidades locales de las siguientes actividades o servicios esenciales: abastecimiento y depuración de aguas; recogida, tratamiento y aprovechamiento de residuos; suministro de calefacción; mataderos, mercados y lonjas centrales; transporte público de viajeros. El Estado y las Comunidades Autónomas, **en el ámbito de sus respectivas competencias, podrán establecer, mediante Ley, idéntica reserva para otras actividades y servicios”**

¹⁹² Javier García Roca *“El concepto actual de Autonomía local según el bloque de constitucionalidad”* REALA 282. Enero – abril 2000. Pág. 37

artículos 149.1.18 y 148.1.2 CE, los diferentes Estatutos de Autonomía como elementos de diferenciación de las autonomías locales, la Carta Europea de Autonomía Local, sobre todo como fuente de principios interpretativos y la Ley de Haciendas Locales¹⁹³, directamente fundada en el artículo 142 CE. Sin embargo, no compartimos la afirmación de que el artículo 25.2 de la LRBRL no contenga una verdadera atribución de competencias al municipio ya que según hemos expuesto son materias sobre las que de forma indisponible el legislador ordinario debe dar participación competencial a los municipios según el grado que pueda determinarse conforme a otros bloques de constitucionalidad que delimiten algunas competencias sectoriales.

Ahora bien, la nueva redacción producida por la Ley de Racionalización y Sostenibilidad de la Administración Local para el actual art. 27 LRBRL, se aparta de un elemento básico que rezuma en toda la Ley 7/1985, según hemos expuesto, y es el “interés local propio” ya que este concepto se anteponía a cualquier otra consideración económica, entrando en consideración, junto a aquél, otros principios constitucionales –recientemente constitucionales¹⁹⁴— como son la sostenibilidad económica y la estabilidad presupuestaria que de alguna manera han de delimitar el interés local –también, por otro lado, el necesario cumplimiento de los previsiones constitucionales del art. 103 CE para las restantes Administraciones-- en torno a los criterios de eficiencia de la gestión pública, la eliminación de duplicidades administrativas, mejorar la transparencia de los servicios públicos y el servicio a la ciudadanía y, en general, contribuir a los procesos de racionalización administrativa. Principios que han de entrar automáticamente en juego cuando, con la puesta en marcha del interés local, se produzca un ahorro neto de recursos para las Administraciones del Estado y de las CC.AA¹⁹⁵.

¹⁹³ Real Decreto Legislativo 2/2004, de 5 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley Reguladora de las Haciendas Locales.

¹⁹⁴ Hay que recordar al respecto que el art. 135 CE tuvo una nueva redacción que operó la segunda Reforma de la Constitución Española de 27 de septiembre de 2011 («B.O.E.» 27 septiembre): “*Todas las Administraciones Públicas adecuarán sus actuaciones al principio de estabilidad presupuestaria*. Que ha dado lugar a Ley Orgánica 2/2012, de 27 de abril, de Estabilidad Presupuestaria y Sostenibilidad Financiera (BOE, nº 103 de 30 de abril de 2012)

¹⁹⁵ Art. 27.3 de la LRBRL, en la redacción dada por la Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local

2.2 Seguridad y orden público en el municipio.

2.2.1 Fundamentos.

La raíz del poder municipal se fundamentó siempre, desde el primer momento, en materia competencial, en tres ámbitos: la propiedad, la salubridad y la tranquilidad en las calles, lugares y espacios públicos. En torno a estos pilares se fue creando y configurando el concepto de policía administrativa que con el avance del siglo XX fue engrosando dentro de su concepto aquellas nuevas intervenciones administrativas que, de igual forma a las que se planteaban en las Administraciones territoriales superiores, se reflejaban en el ámbito local. Y mientras la policía de seguridad –una más entre las policías especiales- empieza a ser desempeñada en el ámbito local por Cuerpos de seguridad de carácter estatal fruto de su reorganización y asignación de nuevas misiones realizada desde la mitad del siglo XIX¹⁹⁶, el resto de las acciones de intervención administrativa eran de responsabilidad local plena. Sin embargo, en manos de los alcaldes aún queda un núcleo competencial relativo a la seguridad y orden públicos de sus municipios. NIETO destaca que *“la policía de seguridad se subordina a la estatal, por un lado, y, por otro, hay una actividad de policía material de características muy acusadas y homogéneas, que pasa al primer plano de las actividades municipales: la policía urbana (cuyas normas fueron codificadas por vez primera en las ordenanzas madrileñas de 15 de octubre de 1847¹⁹⁷”*. Así, en la Ley de 20 de agosto de 1870¹⁹⁸, llamada Ley Municipal, determinada en su artículo 67 que era de exclusiva competencia de los Ayuntamientos el servicio de vigilancia y guardería, la policía urbana y rural, cuando tenga relación con el buen orden y vigilancia de los servicios municipales establecidos, y el cuidado de la vía pública en general. Y singularmente, el artículo 68 de dicha ley atribuye a su acción y vigilancia, a la denominada Policía de seguridad. De igual forma,

¹⁹⁶ Para seguir el nacimiento de la policía de seguridad en España y su evolución, véase Javier Barcelona Llop *“El régimen jurídico de la policía de seguridad”*. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública. 1988 y *“Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y política”* REDA nº 95. Madrid, marzo de 1997.

¹⁹⁷ Alejandro Nieto *“Algunas precisiones sobre el concepto de policía”* RAP, nº 81. 1976. Págs.72

¹⁹⁸ Gaceta de Madrid de 21 de agosto de 1870.

declara dependientes y bajo mando del Alcalde –artículo 107- todos los asuntos dependientes de los ramos de vigilancia y de policía urbana y rural. La siguiente Ley Municipal de 3 de octubre de 1877, reproduce las competencias municipales descritas en la Ley de 1870¹⁹⁹ confirmando de esta manera el núcleo competencia de seguridad y orden atribuidos a los municipios. Por su parte, el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924²⁰⁰, seguía la misma línea competencial apuntada en las anteriores leyes, y a través del artículo 150.13 señalaba como competencia municipal la *“Policía de Vigilancia y seguridad para ordenar el uso comunal de la vía pública, y para proteger personas y cosas en construcciones, talleres, fábricas, canteras, muelles, transportes, fondas, tabernas, posadas casinos, cafés, circos y demás lugares de reunión abiertos al público”*. En el mismo artículo, en su apartado segundo, se atribuye la designación y separación al Alcalde, así como su dependencia, de los Agentes de Vigilancia municipal que usaren armas por lo que es evidente la existencia de tareas de seguridad y orden públicos asignados a los municipios. Es interesante citar aquí el Real Decreto de 24 de febrero de 1908²⁰¹ que, si bien es referido al aspecto de la sumisión operativa de Guardas municipales armados, serenos, guardas de campo y demás agentes municipales a los Servicios de Vigilancia y Seguridad y a los Gobernadores Civiles, también detalla las funciones que corresponde a este Cuerpo. Así, por ejemplo, en el artículo 3º, letra A), se dice que *“la guardia municipal armada tiene el deber ineludible de intervenir, impidiendo la comisión de delitos (...) atenderá ordinariamente los servicios propios del Cuerpo de seguridad, sin perjuicio de cumplir los especiales o extraordinarios que las Ordenanzas municipales les encomienden”*. Incluso en la exposición de motivos se hace alusión a algo muy recurrente y de actualidad: *“se logrará con ello evitar duplicidad de los servicios, y que siendo análogos, y a veces idénticos, los fines que unos y otros organismos realizan”*, señalando que la norma pretende no *“lesionar derechos*

¹⁹⁹ Gaceta de Madrid de 4 de octubre de 1877.

²⁰⁰ Gaceta de Madrid nº 64 de 9 de marzo de 1924

²⁰¹ Gaceta de Madrid, nº 56, de 25 de febrero de 1908

y facultades de los Ayuntamientos”. Algo en perfecta consonancia con los llamados intereses locales, concebidos en su día sobre la institución.

Ya, en el período constitucional surgido desde 1978, el artículo 1 de la LOFCS otorga a las Corporaciones Locales la participación en el mantenimiento de la seguridad pública, competencia exclusiva del Estado, conforme a las previsiones de la Ley de Bases de Régimen Local y en el marco de la propia LOFCS y en la Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana. El tenor literal es el mismo que el empleado para la atribución competencial a las Comunidades Autónomas, difiriendo lógicamente sobre el sistema legislativo en el que deba sustentarse. Para el ejercicio de estas funciones, la LOFCS se remite a “los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local” por lo que, inicialmente habría de estarse a lo dispuesto en el capítulo III de la mencionada Ley cuya rúbrica determina el ámbito funcional de sus competencias. Así, en relación con la seguridad, el Municipio ejerce, en todo caso, competencias sobre **la seguridad en lugares públicos, la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas, protección civil, y la protección del Medio Ambiente**²⁰², entre otras, pero sus facultades han de enmarcarse en los propios términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas²⁰³. La nueva Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, en la redacción

²⁰² Todas están incluidas dentro del artículo 25 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. **En la nueva redacción dada a la precitada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. (B. O. E nº 312 del 30 de diciembre de 2013), desaparece la primera “la seguridad en lugares públicos”, y “parece” subsumirse en la competencia sobre Policía local, [art. 25.2 f]**

²⁰³ El artículo 26 de la LRBRL no incluye la seguridad en lugares públicos como un ejercicio de competencias en régimen de asociación o de concierto con otros municipios y, por tanto, modulable por las propias competencias de las Comunidades Autónomas. De ello hablaremos más adelante. Sin embargo, la Disposición adicional quinta, Añadida por Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural. DISPOSICIÓN ADICIONAL QUINTA, se establece que “En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía.

que da al art. 52, como hemos apuntado en la nota a pie de página, a pesar de sustituir la letra a) de dicho artículo y trasladar supuestamente “la materia” en una nueva letra f) *Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios*, es necesario proseguir con nuestra argumentación original ya que una de las funciones atribuidas a las policías locales por la LOFCS, en su art. 53. h) es la de *Vigilar los espacios públicos* letra h) del art. 53 LOFCS. Ahora bien, es una técnica legislativa absolutamente incorrecta derivar los contenidos competenciales sustanciales y propios de los órganos administrativos e institucionales a los Cuerpos de funcionarios que sólo pueden ejercer atribuciones, y porque, al respecto, el régimen local tiene su propio ámbito regulador que entendemos no debe verse desplazado por la acción legislativa derivada del art. 104 CE y de los art. 148.1.22 y 149.1.29 de la CE. Pero si de esta “discreta operación”, se trata de eliminar dentro de las competencias locales propias y, por tanto, de un alto interés vecinal, las competencias de vigilancia en lugares públicos, nos encontraríamos con uno de las mayores restricciones a la autonomía local realizada de este nuestro período constitucional²⁰⁴.

Era evidente que la participación de las corporaciones locales – municipios- en el mantenimiento de la seguridad pública a través de los términos de la LRBRL –a pesar de la escueta expresión del viejo art. 25.2 a)-- y el marco de la propia LOFCS, como hemos dicho, nos lleva a dos escenarios: el primero relativo al ejercicio propio de las competencias de seguridad y orden público manifestadas, en todo caso, a través de la seguridad de los lugares públicos que, según la LOFCS²⁰⁵, consistiría en “*Vigilar los espacios públicos* y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la policía de las Comunidades Autónomas la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean

²⁰⁴ Hay que recordar que la LOFCS, en su art. 1.3 señala 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”

²⁰⁵ Art. 53.1 h) de la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

requeridos para ello” y “*Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de seguridad*”. No parece que estemos hablando de lo mismo porque el término seguridad va más allá que la original competencia local “*vigilancia de espacios públicos*”. En realidad, lo que se produce es una confusión competencial entre las competencias asignadas al municipio y las funciones de los Cuerpos de la Policía local. Aunque ambas debieran corresponderse mutuamente, no ocurre así. A pesar de que la Policía municipal/ local es el instrumento para la prestación del servicio público “seguridad” en su ámbito territorial tal y como asevera el punto cuarto del artículo 1 de la LOFCS: “*El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”., no queda acotado aquí el concepto de seguridad pública que, efectivamente, se pide ejerzan las Corporaciones locales aunque adaptado a la previsiones mencionadas según la prelación LRBRL y LOFCS²⁰⁶. Si la colaboración en la prestación del servicio de la Seguridad Pública ha de realizarse en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de la LOFCS había de tomarse, como punto de partida de la asignación competencial, en primer término, el artículo 25 LRBRL. Y así, lo escueto de la anterior letra a) del artículo 25.2 no implicaba una limitación interpretativa al solo tenor literal ya que la seguridad en lugares públicos no puede interpretarse como algo meramente pasivo y sin capacidad de ejercicio de la potestad coactiva propia de toda policía de seguridad.

Efectivamente, según hemos explicado en capítulos precedentes el término seguridad -pública, porque no cabe otro calificativo- implica según la doctrina constitucional que, de forma reiterada, ha pronunciado la “actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano” (STC 33/1982, de 8 de julio). Lo cual no explica la tímida explicitación que realiza la LOFCS respecto a

²⁰⁶ Es interesante recordar lo que afirmaba el Abogado de la Generalidad de Cataluña en la STC117/1984, de 5 de diciembre, FJ 2º, cuando afirmaba que la cuestión tratada podía calificarse como de “*cuestión de orden público local*” y, por tanto inherente a las competencias sobre régimen local. Sobre todo nos parece interesante la expresión.

la realización de tareas efectivas de seguridad ciudadana por parte de los cuerpos locales policiales: “*efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las juntas de seguridad*²⁰⁷”, cuando los municipios, a través del ordenamiento local, están habilitados para intervenir la actividad de sus administrados en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de **restablecerlas o conservarlas**²⁰⁸. Dicha intervención podrá realizarse a través de órdenes individuales constitutivas de mandato para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo²⁰⁹, dictar las órdenes y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, garantizar la seguridad ciudadana y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos²¹⁰. Como, por ejemplo, la limitación de la permanencia o circulación en vías y lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuere necesario para su restablecimiento²¹¹. Por tanto, los municipios tienen (al menos la tenían con anterioridad a la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local) competencias claras de seguridad y orden público, en los términos descritos, ante perturbaciones de la tranquilidad, moralidad y seguridad ciudadana restringidas a los lugares públicos. Se trataría de asegurar lo que MORELL OCAÑA denomina la “*protección de la paz pública*” que, en situaciones de normalidad puede no requerir, incluso, actuación limitativa o coactiva ninguna por ser tarea de simple vigilancia²¹². Atribuciones que se ven confirmadas por la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad ciudadana a quien atribuye a las

²⁰⁷ Art. 53.1 g) de la Ley 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

²⁰⁸ Art. 1.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales. (BOE nº 196, de 15 de julio de 1955)

²⁰⁹ Art 84.1 c) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

²¹⁰ Cfr. Art. 1 y 14 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

²¹¹ Art. 19 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

²¹² Luis Morell Ocaña, “*Curso de Derecho Administrativo, tomo II*”. Ed. Aranzadi. 3ª edición Pamplona 1998.

autoridades locales –el Alcalde- tal carácter a los efectos del ejercicio de competencias en materia de seguridad²¹³.

La acción directa del ejercicio de las competencias de seguridad se “singulariza” sobre el concepto “lugares públicos”. Qué entenderemos por “lugares públicos”, nos lo proporcionará la propia Ley de Bases y el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales. Por lugares públicos hemos de entender aquellos en los que existe una afectación expresa de demanialidad por ser de utilización repetida y constante por los vecinos – uso general- y aquellos en los que se prestan servicios públicos de interés local por parte de la propia Administración local o de otras Administraciones públicas. A este respecto, hemos de incluir los medios instrumentales para la prestación del servicio del transporte público establecido en el artículo 26 de la LRBRL. El artículo 344 del Código Civil ya hacía una enumeración de “lugares públicos” municipales y provinciales: “*son bienes de uso público, en las provincias y los pueblos, los caminos provinciales y los vecinales, las plazas, calles, fuentes y aguas públicas, los paseos y las obras públicas de servicio general, costeadas por los mismos pueblos o provincias*”. No obstante, la legislación del régimen local ha aclarado y delimitado los bienes asociados a la utilización general de los vecinos y a la prestación de algún servicio público de interés de la comunidad vecinal. Así el Texto Refundido de Disposiciones Vigentes en Régimen Local enumera los bienes de uso público local: los caminos y carreteras, plazas, calles, paseos, parques, aguas, fuentes, canales, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la Entidad local (art. 74.1) y los destinados a servicios públicos de responsabilidad del Ayuntamiento respectivo: las casas Consistoriales, Palacios Provinciales y, en general, edificios que sean sede de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, así como los montes catalogados de propiedad provincial (art.74.2). Disposiciones del Texto Refundido que, junto al capítulo I

²¹³ El tenor literal del artículo 2.1 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana establece que “*a los efectos de esta Ley, son autoridades competentes en materia de seguridad: las autoridades locales (que) seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Legislación de Régimen Local...*”

del Título VI de la LRBRL, han sido desarrolladas por el Reglamento de Bienes de las Entidades locales relacionando como bienes de uso público general: los caminos, plazas, calles, paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de la competencia de la entidad local (art. 3.1), a los que se añaden los destinados al cumplimiento de servicios públicos de responsabilidad o interés local: Casas consistoriales, Palacios provinciales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos. (art. 4). En el ámbito local, la Comisión de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias ha diseñado un modelo tipo de Ordenanza de Seguridad y Convivencia Ciudadana con la idea de coadyuvar en la labor reguladora de este aspecto tan crucial para las facultades de los Municipios. Y aunque no posea valor normativo alguno, sirve de referencia para aportar nuevas ideas al concepto de “espacios públicos” sobre los que ejercer las labores de policía de seguridad, además de su adopción por muchos municipios como ordenanza propia. Se consideran, pues, espacios y bienes públicos objeto previsible de protección: los bienes de servicio o uso públicos de titularidad municipal, así como a construcciones, instalaciones, mobiliario urbano y demás bienes y elementos de dominio público municipal situados en aquéllos, tales como aceras, calles, vías de circulación, plazas, avenidas, paseos, pasajes, bulevares, parques, jardines y demás espacios, zonas verdes o forestales, hoces, puentes y pasarelas, túneles y pasos subterráneos, aparcamientos, fuentes y estanques, áreas recreativas, edificios públicos, mercados, museos y centros culturales, colegios públicos, cementerios, piscinas, complejos deportivos y sus instalaciones, estatuas y esculturas, bancos, farolas, elementos decorativos, señales viarias, árboles y plantas, vallas, elementos de transporte y vehículos municipales y demás bienes de la misma o semejante naturaleza. A los anteriores espacios añadiremos lo que se pueda entender por

mobiliario incluido dentro de aquellos espacios, el cual está constituido por el conjunto de objetos existentes en las vías y espacios libres públicos, superpuestos o adosados a los elementos de urbanización o edificación, semáforos, postes de señalización, cabinas telefónicas, papeleras, fuentes públicas, veladores, toldos, quioscos, bolardos, alcorques, barandas, aparca bicicletas, fuentes, jardineras, vallas, vallas publicitarias, parasoles, marquesinas, bancos, contenedores, y cualquier otro de naturaleza análoga²¹⁴.

Estas “bases” normativas han recogido, de facto, en algunas Ordenanzas locales las cuales han hecho referencia al “lugar físico” espacios públicos. Así la Ordenanza de la ciudad de Albacete dice que se entienden por espacios públicos municipales, a los efectos de la Ordenanza bienes de uso público como calles, caminos, carriles, vías de circulación, aceras, plazas, avenidas, paseos, pasajes, bulevares, parques, jardines, zonas verdes, espacios naturales, zonas forestales, puentes, túneles, pasos subterráneos, aparcamientos, agua de fuentes y estanques y demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean competencia municipal²¹⁵. En algunos casos se ha añadido a la tradicional enumeración de espacios típicamente públicos o de uso general, espacios y equipamientos de titularidad privada con determinadas características, también recogidos en la Ordenanza tipo; así, por ejemplo, la Ordenanza de la ciudad de Ceuta, a los efectos de la finalidad de la ordenanza que incluya Bines de titularidad privada: se entienden por espacios públicos, el conjunto de espacios, instalaciones, equipamientos e infraestructuras de titularidad pública o privada destinados por su naturaleza, por su uso o afectación a la satisfacción de necesidades urbanas colectivas o a un servicio público. Asimismo, contribuyen a la configuración del espacio público y tendrán dicha consideración, las fachadas de inmuebles públicos y privados, el mobiliario urbano y los

²¹⁴ Art. 3 de la Ordenanza tipo de Seguridad y Convivencia Ciudadana de la Federación Española de Municipios y Provincias, aprobada por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de día 28 de julio de 2009

²¹⁵ Art. 2 de la “Ordenanza reguladora de los espacios públicos de Albacete para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana y el civismo”, aprobada por el Pleno del Ayuntamiento el 23 de febrero de 2012, y publicada en el BOP, nº 28 del 7 Marzo de 2012.

elementos arquitectónicos, escultóricos, lúdicos, ornamentales y naturales²¹⁶. También la Ordenanza de la Ciudad de Zaragoza incluye dentro de la garantía de la seguridad pública que pretende regular la norma, tanto los bienes de uso o servicio públicos de titularidad municipal puestos a disposición de los ciudadanos para el libre desarrollo de su personalidad, como los bienes e instalaciones titularidad de otras Administraciones Públicas y entidades públicas o privadas en cuanto están destinados al público o constituyan equipamientos, instalaciones, infraestructuras o elementos de un servicio público²¹⁷

En general esta exhaustividad se debe a la reiteración y la mayor gravedad con que se vulnera la convivencia, la seguridad y orden público y los constantes ataques a los espacios públicos y el mobiliario urbano en ellos contenidos.

He aquí, pues, el elenco de lugares públicos sobre los que el municipio tiene²¹⁸ las responsabilidades de seguridad. Es evidente que la función lejos de ser simplemente residual tiene un protagonismo esencial dentro del interés y bienestar de la comunidad vecinal. Si a ello le añadimos el mandato realizado por el legislador básico al Gobierno de la Nación, para que provea las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de la participación²¹⁹ en el mantenimiento de la seguridad ciudadana y la concreción de un “roll” concreto para las policías municipales (policía de proximidad), parte necesariamente de la previsiones del artículo 2.1 de la LRBRL por tratarse de asuntos que inciden directamente en el círculo de sus intereses. Pero es que además compartimos la opinión de AGUADO Y CUDOLÁ cuando afirma que la *expresión “seguridad en lugares públicos”* puede plantear la duda de si únicamente comprende las vías públicas

²¹⁶ Art. 2.1 de la Ordenanza sobre buen uso de los Espacios públicos, aprobado por Pleno de la Asamblea de la Ciudad de Ceuta de 18 de julio de 2011, Boletín oficial de 19 de julio

²¹⁷ Art.2.2 de la Ordenanza de la Ciudad de Zaragoza sobre protección del Espacio Urbano, aprobada por Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de 27.06.2008 y publicada en el BOPZ nº 251 de 30.10.2008, posteriormente modificada por el Pleno de 29.06.2009 y publicada en el BOPZ nº 243 el 22/10/2009

²¹⁸ Refirmamos el presente del verbo “tener” a pesar de la nueva modificación de la LRBRL porque la realidad es que las policías locales seguirán realizando dichos cometidos

²¹⁹ Disposición Adicional 10ª de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local

o bienes de dominio público destinados al uso público o si también incluye los locales privados abiertos al uso público. La cuestión se solventa entendiendo que “*lugares públicos*” debe ser interpretado en el sentido de “*lugares abiertos al público*” con independencia de quién sea propietario del lugar, ya sea de dominio público ya sea de propiedad privada²²⁰.

La jurisprudencia se ha mostrado favorable al ejercicio de la seguridad pública en ámbitos que podrían situarse fuera de los lugares públicos pero con notable incidencia en la opinión pública y así, sobre las competencias reconocidas por los artículos 1, 11 y 25 de la Ley de Bases de Régimen Local de 2 de abril de 1985, reconoce la capacidad competencial de los municipios para regular mediante Ordenanza y como “*un aspecto parcial y muy concreto en orden al mantenimiento de la seguridad pública: las alarmas situadas en establecimientos públicos y privados que tengan algún tipo de conexión con centrales o aparatos similares situados en dependencias municipales y bajo la custodia de la Policía Municipal de Toledo. Si las normas han de interpretarse a tenor del artículo 3 del Código Civil según la realidad social del tiempo en que han de ser aplicadas, la demanda social de seguridad pública actualmente choca con cualquier pronunciamiento obstativo o limitatorio de los medios legales o de otra naturaleza al servicio y con la finalidad de velar por esa seguridad*”²²¹. Incluso, apunta a los responsables del ejercicio de las competencias de seguridad en los municipios: “*las Corporaciones Municipales y sus Alcaldes están obligados a velar por la seguridad ciudadana, la adecuada utilización de los bienes de uso y dominio público mediante el cumplimiento de las Ordenanzas reguladoras de aquél y la corrección por el abuso o utilización clandestinos o a espaldas de la Administración de aquéllos*”²²².

²²⁰ Vicente Aguado y Cudolá “*Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil*”, en la obra Comentarios al Régimen municipal especial de Barcelona. Dir. Andrés Betancor. Ed. Thomson Civitas. 1ª edición 2008. Pág. 613.

²²¹ STS, Contencioso sección 1 del 20 de Diciembre del 1988 (ROJ: STS 8948/1988) Recurso: | Ponente: PEDRO ESTEBAN ALAMO

²²² STS, Contencioso sección 1 del 11 de Abril del 1987 (ROJ: STS 16191/1987) Recurso: 649/1986 | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO

Está claro que y sin lugar a dudas que las competencias locales sobre seguridad deben encuadrarse dentro del núcleo duro de la autonomía local y son un elemento imprescindible para el reconocimiento como institución de las Corporaciones locales y que se incardinan directamente en el artículo 137 de la Constitución, tanto en su elemento “estático” -núcleo local de la seguridad pública- como en las atribuciones posteriores que formen parte del “circulo concéntrico” de la seguridad y orden públicos locales. De hecho, la jurisprudencia ha avalado una consulta popular de los vecinos de un municipio por la construcción de un puerto deportivo en su término municipal a afectar específicamente a la seguridad ciudadana: *“atendiendo a las características que se revelan en el informe del Director de Puertos de Cantabria de 9 de febrero de 2012, incorporado al ramo de prueba de las presentes actuaciones, entendemos que quedan afectadas directamente competencias propias del municipio en materia de seguridad en lugares públicos y en materia de ordenación urbanística, enunciadas en el artículo 25.2 a) y d) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local , por lo que resulta procedente la convocatoria de la consulta propuesta²²³”*

Así pues, la regulación legislativa estatal o autonómica que invada dicho ámbito e incluso actuaciones públicas para suprimir, si quiera parcialmente, o tan sólo afectar el interés de la comunidad local en esta materia, atentaría frontalmente contra la autonomía local²²⁴ Efectivamente, la Ordenanza de Medidas para Fomentar y Garantizar la Convivencia Ciudadana en el Espacio Público de Barcelona concibe *“el espacio público como lugar de convivencia y civismo, en el que todas las personas puedan desarrollar en libertad sus actividades de libre circulación, ocio, encuentro y recreo, con pleno respeto a la*

²²³ STS, Contencioso sección 3 del 15 de Noviembre del 2012 (ROJ: STS 7682/2012) Recurso: 546/2010 | Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

²²⁴ *A este respecto urgen una aclaración legislativa o normativa al respecto, tras la transformación del apartado a) del anterior art. 25.2 LRBRL porque la Disposición adicional 10ª señala que “En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”*

*dignidad y a los derechos de los demás y a la pluralidad de expresiones culturales, políticas, lingüísticas y religiosas y de formas de vida diversas*²²⁵. Pero es que incluso consideramos que las disposiciones relacionadas con la seguridad en la LRBRL han de ser puesta también en relación con la posibilidad de delegación por parte de la Administración del Estado el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, es decir que el ámbito competencial “seguridad” es susceptible de crecer por tratarse de materias incluidas dentro de los intereses municipales y, por ende, residenciarse en el concepto “*autonomía local*”²²⁶. Tras la reforma del art. 25.2 propiciada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local ¿es posible que, tras esta modificación, las corporaciones municipales puedan adquirir como competencias propias otros ámbitos, ligados o relacionados con las señaladas por el precitado art. 25.2, LRBRL? Nosotros entendemos que sí, a pesar de que en el proyecto de Ley, tras su llegada del Senado al Congreso para su última consideración finalmente cayó el apartado 6º del art. 25, contenido sin duda positivo, flexible y más cercano al principio de la autonomía local, cuando se abría a la posibilidad de establecer más competencias propias en manos de los municipios tanto a obrar por parte del Estado como de las CC. AA. Proceso para el que se preveía el mismo camino que las ya definidas como propias al señalar que “cuando, por Ley, las Comunidades Autónomas en sus respectivos ámbitos competenciales atribuyeran a los municipios competencias propias en materias distintas a las previstas en el apartado 2 del tantas veces señalado artículo 25, debiendo tener en cuenta los criterios señalados en sus apartados 3, 4 y 5. Decíamos que sí es posible, primero porque parece deducirse del propio precitado apartado 5 “*La Ley determinará la competencia municipal*

²²⁵ Art. 1º de la Ordenanza que fue aprobada por el Pleno del Ayuntamiento de Barcelona de 23/12/2005 y publicada en el B.O.P. nº 20 Anexo I el 24-01-2006. Recientemente fue modificada por sendos Acuerdos de 29/04/2011 (BOP 12-05-2011) y 25/07/2012 BOP 16-08-2012. Esta última incluye algunas disposiciones polémicas en relación con la prostitución callejera y su prohibición.

²²⁶ El artículo 27 de la LRBRL prevé esta posibilidad “*La Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras Entidades Locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana*”

propia de que se trate, garantizando que no se produce una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública”, cuyo sentido, en caso contrario, quedaría reducido a la simple conminación de que no es posible producir una atribución simultánea de la misma competencia a otra Administración Pública, aunque tras las numerosas advertencias y aseveraciones de la necesidad de que la producción legislativa ligada a estas competencias, respete los principios de descentralización, eficiencia, estabilidad y sostenibilidad financiera; entendemos que no tiene sentido alguno salvo el hecho de constituir una redundancia innecesaria. Aunque creemos que puede servir de base para un aumento competencial propio para las Corporaciones municipales, siempre y cuando se respete una no atribución simultánea y los contenidos expresados en los apartados anteriores al 5º del art. 25 LRBRL.²²⁷

Esta conclusión encuentra mayor apoyo, si se quiere, en la doctrina utilizada por el Tribunal Constitucional para, mirando más allá del estricto tenor literal de la norma constitucional o estatutaria, delinear un reparto competencial más racional, como se deduce de la teoría del «contenido inherente a la competencia» (SSTC 42/1981 y 33/1982) o la de las «materias conexas» (STC 5/1981). Efectivamente: *“la técnica utilizada por la Constitución es compleja, dada la coincidencia sobre una misma materia de intereses generales de diverso alcance, y dado que un mismo objeto es susceptible -generalmente e ser situado en diversos campos. De aquí que para solucionar las cuestiones que puedan plantearse hay que partir del contenido inherente a cada competencia y sólo si, aun aplicado este criterio, se sigue produciendo un entrecruzamiento habrá que determinar la competencia que debe prevalecer²²⁸”,* o lo que se dice *“también es verdad que, aunque lógicamente identificables por criterios tales como su contenido o la clase de órganos y*

²²⁷ Sin embargo y a pesar de lo expresado, nos tememos que el camino a transitar próximamente va en sentido contrario y buena prueba de ellos es el anteproyecto de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana, aprobado por el Consejo de Ministros del 29 de noviembre de 2013.

²²⁸ STC, constitucional pleno, del 22 de diciembre de 1981 (ROJ: STC 42/1981) Recurso de inconstitucionalidad núm. de registro 221/81. |Ponente: RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT

*autoridades a quienes se encomiendan, ciertas facultades administrativas no son separables, por su inherencia o complementariedad*²²⁹”

Ciertamente y por lo que queda dicho, la remisión que la LOFCS realiza en el artículo 1º a la legislación local para la participación en el mantenimiento de la seguridad pública **no deja de ser sino una atribución directa del Estado a los Municipios con exclusión o, mejor, sin disponer de una intermediación necesaria, de las Comunidades Autónomas para el ejercicio municipal de estas competencias**²³⁰. Parece con ello destinar a las Comunidades Autónomas –como luego se verá del análisis de la LOFCS-, a un papel auxiliar y, en cierto modo, asistencial de las Corporaciones Locales que realmente son las llamadas a la prestación directa en régimen de colaboración. Si la colaboración en la prestación del servicio de la Seguridad Pública ha de realizarse en los términos establecidos en la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de la LOFCS ha de tomarse como punto de partida de la asignación competencial, en primer término, el artículo 25 LRBRL para la que el municipio en todo caso ha de ejercer la Seguridad en lugares públicos, como se decía en la anterior redacción. Lo escueto de la letra a) del artículo 25.2 no implicaba una limitación interpretativa al solo tenor literal según hemos explicado más arriba y en capítulos precedentes, el término seguridad -pública, porque no cabe otro calificativo- implica según la doctrina constitucional que de forma reiterada ha pronunciado la “*actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano*”. Y esto, a pesar de la reforma “sobrevvenida” de la Ley 27/2013, 27 diciembre, porque sigue siendo un pilar básico de la acción municipal, ya que “*sin perjuicio de la superior entidad cualitativa de la autonomía local, no hay en manera alguna subordinación*

²²⁹ STC, constitucional pleno, del 8 de junio de 1989 (ROJ STC 104/1989). Conflicto positivo de competencia núm. 864/84. |Ponente: VICENTE GIMENO SENDRA

²³⁰El artículo 148 de la Constitución es el punto de partida y, en principio de llegada para las Comunidades Autónomas, salvo la previsión del artículo 149.1.29 CE relativa a la posibilidad de crear un cuerpo de policía propio. En concreto, el artículo 148.1.22 dispone: “La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una Ley Orgánica”. Hay, pues, una atribución específica de seguridad muy limitada sobre todo si tenemos en cuenta las vías de acceso y constitución de las diversas Comunidades Autónoma

*jerárquica, ya que ello resulta radicalmente contradictorio con la propia idea de autonomía local, tal como quedó expuesta en la STC 4/1981²³¹ Téngase en cuenta además que “la autonomía local consiste, fundamentalmente, en la capacidad de decidir libremente, entre varias opciones legalmente posibles, de acuerdo **con un criterio de naturaleza esencialmente política**²³².*

Ahora bien, ¿en qué términos queda en dicha Ley el mantenimiento de la seguridad ciudadana? Viene representada por el término “*policía local*²³³” y “*se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación*²³⁴” Se contiene por un lado la acción de la “policía local”, que según entendemos no debería implicar una sola interpretación en el sentido de la creación, diseño y dirección de un Cuerpo funcional conforme a las especificaciones de la LOFCS, sino todo lo que conlleva la acción de la policía administrativa general de seguridad y policía administrativa especial²³⁵. De igual forma, se invoca el mantenimiento de la seguridad ciudadana, más próxima al ciudadano que es evidentemente la que puede ejercerse en cada espacio público de esparcimiento y de cotidianidad en el ciudadano /vecino de una Comunidad local. Y además se añade un mandato al Gobierno de la Nación, para que dichos principio se definan y concreten en una disposición normativa que defina el ámbito material de dicha participación. Mientras esto no

²³¹ STC, constitucional pleno, del 21 de diciembre de 1989 (STC 214/1989) Recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 610/1985 Ponente: JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS

²³² STC, constitucional sala 2ª, del 9 de diciembre de 1987, (STC 193/1987) Recurso de amparo núm.385/86 |Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

²³³ Art. 25.2 f) LRBRL

²³⁴ Disposición adicional décima de a LRBRL

²³⁵ En directa conexión con el art. 53.1 d) de la LOFCS: “Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia”

se produzca –el mandato formulado a fines de 2003²³⁶- no se está respetando de forma real la autonomía local, a pesar de la reciente reforma.

2.2.2 Orden público y actividades recreativas y espectáculos públicos.

Que esta materia es una cuestión de orden y seguridad públicos es clara no sólo por una tradicional regulación plasmada en el Reglamento Policía de Espectáculos²³⁷, en vigor hasta 1982, sino porque la legislación positiva así lo ha contemplado. En primer término, el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas²³⁸, que, a pesar de su intención de mantenerse estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana, no tuvo más remedio que regular ámbitos que sobrepasaban esta competencia o, cuando menos, podrían situarse en sus aledaños, razón por la que hubo un proceso de transferencias a las Comunidades Autónomas, las cuales acometerían toda esa materia conexas con la seguridad y que es típicamente materia de policía administrativa especial²³⁹. Hay que recordar que la Ley

²³⁶ Esta disposición se añadió *por* el apartado 3 del artículo primero de Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

²³⁷ Reglamento de Policía de Espectáculos, de 3 de mayo de 1935. Gaceta de Madrid: Diario Oficial de la República nº 125, del 05/05/1935.

²³⁸ BOE, nº 267, de 6 de noviembre de 1982. Sobre el carácter y la cláusula de supletoriedad pretendida por dicho reglamento véase el trabajo de Federico A. Castillo Blanco y Pilar Rojas Martínez del Marmol “*Espectáculos públicos y actividades recreativas: régimen jurídico y problemática actual*”. Ed. Lex Nova. 1ª edición. Valladolid 2000. Págs. 19 a 23

²³⁹ Efectivamente la práctica totalidad de las Comunidades Autónomas han asumido competencias sobre dicha materia: **1) Madrid**. En el art. 26.1.30 (Espectáculos públicos) de la Ley Orgánica 3/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid, desarrollado por la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas.; **2) Cataluña**. En el artículo 141.3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, desarrollado por la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas. (BOE nº Núm. 186, 3 de agosto de 2009) y el art. 4 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña; **3) País Vasco**. En el artículo 10.38 “Espectáculos” de la Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía del País Vasco, desarrollado por la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas y el artículo 6 y 65 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. **4) Galicia**. Ley Orgánica 16/1995, de 27 de diciembre, de transferencia de competencias a la Comunidad Autónoma de Galicia, le transfiere la competencia exclusiva en materia de espectáculos públicos. A pesar de esto, la Comunidad Gallega no ha dictado una ley reguladora al respecto, aunque sí reglamento sectoriales sobre la materia. **5) Asturias**. En el artículo 10.1.28 de la Ley Orgánica 7/1981, Estatuto de Autonomía del Principado de Asturias, desarrollado por la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas. **6) Andalucía**; en el artículo 72 de la Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía, desarrollado por la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

Orgánica 9/1992, de 23 de diciembre, operaba dichas transferencias de forma generalizada para la materia “Espectáculos públicos y actividades recreativas” a las Comunidades Autónomas denominadas “de vía lenta” aunque con la reserva de competencia Estatal en el aspecto de seguridad y orden público que pudieran deducirse de éstas²⁴⁰. Dichas transferencias han sido incorporadas en los respectivos Estatutos de Autonomía. El desarrollo legislativo autonómico

de Andalucía. **7) Cantabria;** en el artículo 24.27 de la Ley Orgánica 8/1981, Estatuto de Autonomía para Cantabria, no ha dictado ley que desarrolle esta materia, tan sólo el Decreto 72/1997, de 7 julio, de la Consejería de Presidencia, por el que se establece el régimen general de horarios de establecimientos y espectáculos públicos y actividades recreativas. **8) Castilla y León,** en el art. 70.32 de la Ley Orgánica 4/1983, de 25 de febrero, Estatuto de Autonomía de Castilla y León, desarrollado por la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León. **9) Navarra,** en el art. 44.15 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral, desarrollado por la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, Reguladora de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. **10) Aragón.** En el art. 71.54 de la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, desarrollado por la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón. **11) La Rioja.** En el art. 2.29 de la Ley Orgánica 3/1982, Estatuto de Autonomía de La Rioja desarrollado por la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. **12) Comunidad Valenciana.** En el art.49.1.30 de la Ley Orgánica 5/1982, de 1 de julio, Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, desarrollado por la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos y el reglamento de la anterior Ley: Decreto 52/2010, de 26 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos. **13) Castilla La Mancha,** en el art. 31.1.23 Ley Orgánica 9/1982, de 10 de agosto, Estatuto de Autonomía de Castilla-La Mancha, desarrollado por la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha. **14) Región de Murcia,** el art. 10.1.24 de la Ley Orgánica 4/1982, de 9 de junio, Estatuto de Autonomía de Murcia., desarrollado por la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia. **15) Comunidad de Extremadura,** en el art. 9.1.43 “Espectáculos y actividades recreativas. Ordenación general del sector y régimen de intervención administrativa y control de espectáculos públicos” de la Ley Orgánica 1/1983, Estatuto de Autonomía de Extremadura. **16) Comunidad Autónoma de Islas Baleares,** en el art. 30.31 de la Ley Orgánica 2/1983, Estatuto de Autonomía de las Illes Balears, desarrollado por la Ley 16/2006, de 17 de octubre, de Régimen jurídico de las licencias integradas de actividad de las Illes Balears, con una curiosa concepción que no reproduce la sistemática de las restantes Leyes, recogiendo los diferentes tipos de licencias y autorizaciones para ir exponiendo el régimen competencial entorno a ellas. Además, la Ley 7/1999, de 8 de abril, de Atribución de Competencias a los Consejos Insulares de Menorca y de Eivissa i Formentera en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. **17) Comunidad Autónoma de Canarias,** en el art. 30.20 de la Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, de Estatuto de Autonomía de Canarias, desarrollado por la Ley 7/2011, 5 abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias

²⁴⁰ Efectivamente, la transferencia se realiza mediante Ley Orgánica 9/1992, de 23 de Diciembre, de Transferencia de Competencias a Comunidades Autónomas que accedieron a la Autonomía por la Vía del Artículo 143 de la Constitución y el artículo de reserva competencial Estatal es el 8, cuyo tenor literal es: “1. De conformidad con lo dispuesto en el número 29 del apartado uno del artículo 149 de la Constitución, el contenido de la competencia sobre espectáculos públicos se entiende sin perjuicio de la competencia estatal sobre seguridad pública.2. Queda reservada al Estado la facultad de dictar normas que regulen los espectáculos taurinos”.

posterior no ha gozado de un denominador común sistemático, yendo desde regulaciones sumarias a otras exhaustivas de esta materia contemplando la enorme variedad y tipologías que este tipo de actividades tienen en el momento presente. Sin embargo, no sabemos si sobre esta circunstancia o la tan repetida razón de la sostenibilidad financiera del conjunto de la Hacienda municipal, la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que viene a incidir en el sistema competencial de los municipios al producir una nueva redacción y reforma de los arts. 26, 26 y 27 de la LRBRL, menciona de forma expresa como competencia delegable en los municipios “*la Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos*”²⁴¹. Es evidente que esta explicitación competencial significa reconocer una realidad evidente y sobre la que expondremos a continuación nuestro parecer.

En primer término señalamos que este ámbito competencial está residenciado “*in radice*” en la seguridad y orden público con ramificaciones en materias de urbanismo –licencias municipales- y en las actividades de esparcimiento. Por eso, el artículo 8 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana despeja toda duda al respecto ya que todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedan sujetas a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno, en atención a garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, se puedan derivar del comportamiento de quienes organicen un espectáculo o actividad recreativa, participen en ellos o los presencien, asegurar la pacífica convivencia cuando pudiera ser perturbada por la celebración del espectáculo o el desarrollo de la actividad, limitar las

²⁴¹ Aparece relacionada en la letra k) del art. 27 de la LRBRL, en la redacción dada por Ley de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local. En contraposición con la Ley 7/1985, de 2 de abril, la Ley establece un listado de competencias delegables en los municipios tanto por el Estado como por las CC AA. LRBRL pero con esta reforma se quiere dar un mayor impulso a esta faceta que, a pesar de su mero interés administrativo general, ya que no se contienen el núcleo duro del interés local, inciden supuestamente en el interés general de acercar a la Administración a los ciudadanos y en cumplir los principios descentralizadores contenidos en el ya citado art. 103 de la CE. Entendemos que el Gobierno ha pretendido buscar una fórmula más cercana al sistema de listas en la distribución competencial trasunto del sistema constitucional diseñado por los arts. 148 y 149 CE para las CC.AA. El art. Desde luego que se aparta de un elemento básico que rezuma en toda la Ley 7/1985, y es el “*interés local propio*” ya que este concepto se anteponía a cualquier otra consideración económica.

actividades de los locales y establecimientos públicos a las que tuvieren autorizadas, e impedir, en todo caso, el ejercicio en ellos de cualesquiera otras que estuvieren prohibidas y fijar las condiciones a las que habrán de ajustarse la organización, venta de localidades y horarios de comienzo y terminación de los espectáculos o actividades recreativas, siempre que sea necesario, para que su desarrollo transcurra con normalidad. Y señala finalmente que los espectáculos deportivos quedaran, en todo caso, sujetos a las medidas de prevención de la violencia que se disponen en el Título IX de la Ley 10/1990, de 15 de octubre, del Deporte. Aunque la afirmación categórica de este artículo se matiza por la Disposición final segunda de la LOPSC cuando declara que las disposiciones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas contenidas en la Ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general **en defecto** de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia, no cabe duda de que estos aspectos se encuentran directamente “emparentados” con la competencia en seguridad pública que posee en exclusiva el Estado. Esta misma Ley Orgánica añade además que, en esta misión de protección de la seguridad ciudadana, participan las autoridades locales las cuales son autoridad administrativa no sólo a los efectos de la materia seguridad pública, sino también en todo lo referente a los espectáculos públicos y actividades recreativas: “*las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas*”²⁴² que sin duda se inscriben dentro de dicho concepto. Como ya dijimos, nos encontramos ante normas que provienen del “núcleo del poder municipal” al corresponder a materias típicas de la policía de seguridad y salubridad²⁴³, y para las que han de aplicarse las potestades limitativas de la policía administrativa general o de seguridad y orden público, y las potestades

²⁴² Art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

²⁴³ Se recogen en el listado de materias esenciales para salvaguardar la autonomía local, en concreto, en el artículo 25.2 h) “Protección de la salubridad pública” Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases de Régimen Local.

administrativas especiales de medio ambiente y las actividades recreativas. La jurisprudencia ha llamado la atención acerca de lo esencial para la seguridad ciudadana el estricto cumplimiento de las normas relacionadas con espectáculos públicos y actividades recreativas: ***“en todo caso tienen mayor importancia y relieve, sin duda alguna, la verdadera cuestión de fondo que por afectar a la seguridad ciudadana exige el riguroso cumplimiento de todos los requisitos que tiendan a preservar tal seguridad. Pues bien, el examen del informe pericial pone de relieve que no se cumple el artículo 11 de la Ordenanza Primera de Prevención de Incendios -OPPI- en cuanto existen puntos de la sala a más de 25 metros de distancia de una rampa o salida al exterior, aunque se matiza que la norma de ámbito nacional NBE-CPI es menos restrictiva que la OPPI aplicable en Madrid²⁴⁴”***.

DE LA MORENA afirma que la policía de espectáculos públicos es una materia de seguridad pública netamente circunscrita a lo municipal²⁴⁵. De hecho, la práctica totalidad de las disposiciones legislativas autonómicas reservan un núcleo competencial en la materia, con mayor o menor alcance, pero con protagonismo regulatorio, de gestión, de inspección y de sanción sobre las actividades recreativas y los espectáculos públicos. Sin duda que nos encontramos en un sector de la intervención administrativa en el que confluyen potestades de policía generales y especiales, pero con claro predominio de las primeras, tal y como afirma el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, cuando declara la supletoriedad del Reglamento respecto de las disposiciones especiales dictadas, en relación con todas o alguna de las actividades enumeradas en el Anexo, para garantizar *la higiene y sanidad pública y la seguridad ciudadana*, proteger a la infancia y a la juventud y defender los intereses del público en general, así como para la prevención de incendios y otros riesgos colectivos²⁴⁶. Prueba de ello, la Ley

²⁴⁴ STS, Contencioso sección 5 del 30 de Enero del 1997 (ROJ: STS 533/1997) Recurso: 9854/1991 | Ponente: PEDRO ESTEBAN ALAMO

²⁴⁵ Luis de la Morena de la Morena, *“La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos”*. RAP, nº 109. Enero-abril de 1986. Pág. 352.

²⁴⁶ Art. 1.3 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, aprobado mediante Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto.

7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, declara que la finalidad del régimen normativo contenido en la Ley es *salvaguardar el orden público y la seguridad pública*, la protección de los consumidores y destinatarios de los servicios, de los terceros no participantes en los espectáculos y de los trabajadores, del medio ambiente y del entorno urbano, así como la conservación del patrimonio cultural²⁴⁷. O lo que su homónima de Castilla La Mancha afirma: *“el orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, la protección del medio ambiente y del entorno urbano y la conservación del patrimonio histórico y artístico son razones imperiosas de interés general que motivan la necesidad de obtener la autorización o licencia de la Administración que corresponda de conformidad”*²⁴⁸. De igual forma, la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas del País Vasco²⁴⁹ hace una referencia explícita a la policía de seguridad y orden público cuando afirma que la celebración de espectáculos, y, en su caso, de actividades recreativas, será objeto de especial atención por los servicios ordinarios de vigilancia de los Cuerpos de la Policía del País Vasco, conforme a las competencias que les atribuye tanto la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco como la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. Con la particularidad de ciertos espectáculos, y en su caso actividades recreativas, en los que por la gran afluencia de público, u otras razones, se estime necesario prever la adopción de especiales dispositivos de seguridad policial, la coordinación de los mismos se llevará a cabo de conformidad con lo previsto en ambas leyes²⁵⁰. De hecho, la Ley 15/2012, de 28 de junio, como un trasunto de la Ley Orgánica de Protección y Seguridad Ciudadana, afirma que los municipios participan en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que se

²⁴⁷ Art. 1.2 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León.

²⁴⁸ Art.7 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha

²⁴⁹ Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco.

²⁵⁰ Art. 26 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco.

establezcan en la normativa de espectáculos públicos y actividades recreativas²⁵¹.

Efectivamente, esa es la razón de ser inicial del intervencionismo administrativo de la Administración municipal en esta materia cuando en el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales se faculta el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas²⁵² que en el caso de la alteración del orden público se ejercerá –dice el Reglamento “defensivamente”- frente a los sujetos que lo perturbaren²⁵³. Atribución clara del poder coactivo de la Administración en el ejercicio de sus potestades de policía, recalcado por la LRBRL mediante la atribución a las Entidades locales de la potestad de intervención en las actividades de los ciudadanos mediante órdenes individuales constitutivas de mandatos para la ejecución de un acto o la prohibición del mismo o bien mediante bandos²⁵⁴.

2.2.2.1 Espectáculos públicos y actividades recreativas, de interés local

Pudiera argumentarse que si acudiéramos al núcleo competencial de interés de la comunidad Local²⁵⁵ y, por tanto, protegido por el concepto de autonomía local, no encontraríamos explícitamente esta materia de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas. Es más, encontramos en la nueva redacción dada al art. 27.3 k) LRBRL por la Ley 27/2013, 27 diciembre que las competencias de “*Comunicación, autorización, inspección y sanción de los espectáculos públicos*” son delegables en las Corporaciones municipales, por lo que no podríamos hablar de una competencia propia *ex lege* de esta materia. Sin embargo, tanto de la tradición normativa sobre la materia, como de

²⁵¹ Art. 6 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi.

²⁵² Art. 1. 1º del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

²⁵³ Art. 3.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

²⁵⁴ Artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril reguladora de las bases de Régimen Local.

²⁵⁵ El artículo 25.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

la regulación autonómica al respecto, como también del conjunto de materias que podrían confluir ante un evento o espectáculo determinado podríamos deducir la participación competencial del municipio desde el conjunto de los contemplados en el artículo 25.2 LRBRL, así se pueden dar cita tanto del apartado “a) *planeamiento, gestión, ejecución y disciplina urbanística*”, del “g) *Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad.*”, del “f) *Policía local*”²⁵⁶, *protección civil, prevención y extinción de incendios*”, del “b) *Medio ambiente urbano: en particular, parques y jardines públicos,(...) protección contra la contaminación acústica, lumínica y atmosférica en las zonas urbanas.*”, y finalmente el “l) *Promoción del deporte e instalaciones deportivas y de ocupación del tiempo libre*”. Por tanto, nos hallamos ante una actividad administrativa de policía general y especial, ambas mutuamente concernidas, para las que el acto administrativo unilateral es su máxima expresión.

Así pues, las Administraciones municipales tiene atribuidas potestades seguridad y orden públicos manifestadas por sus potestades no sólo por la autorización o licencia de dichas actividades, sino también por sus poderes de inspección, supervisión y vigilancia de aquéllas. Y ello lo volvemos a repetir y sostener, tras la modificación operada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local y a su alusión directa como competencia delegable por parte de las Comunidades Autónomas y del Estado²⁵⁷. En este sentido, la sistemática legislativa autonómica para con las competencias municipales en Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, como dijimos, no ha sido muy clara ya que algunas leyes dan por supuesto dichas competencias o se limitan a reconocer la necesidad de

²⁵⁶ Hay que recordar que la competencia de vigilancia en los espacios públicos, ha desaparecido como tal, tras la aprobación de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, y que, a través del art. 1.8 se ha diluido en la nueva redacción en un nuevo apartado f) del art. 25 LRBRL: “f) *Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios*”. En nuestra opinión es una acción claramente restrictiva de la autonomía local y un reenvío en toda regla hacia la LOFCS

²⁵⁷ Se contiene en la letra i) del art. 27.1 de la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, que incluye como competencia delegable en los municipios la “Inspección y sanción de establecimientos y actividades comerciales”. La Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, de hecho ya prevé, en su art. 30, esta delegación: “*Corresponde a los Ayuntamientos el ejercicio de las funciones inspectoras que garanticen el cumplimiento de las normas reguladoras de los establecimientos y locales y de la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas objeto de la presente Ley*”.

obtener licencias y autorizaciones para los tipos de Espectáculos y Actividades recreativas. En cambio otras acotan el campo competencial autonómico y municipal de forma clara y precisa. Algunas leyes califican de “tradicionales” las competencias municipales en la materia²⁵⁸. El denominador común es la atribución de las funciones ordinarias de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas a los municipios dando un carácter extraordinario a la intervención administrativa de la Comunidad Autónoma. Dicha intervención administrativa se explica ante espectáculos y actividades que presenten graves problemas en relación con intereses públicos que superan el ámbito municipal o que sean distintos de los que se realizan habitualmente en los locales o establecimientos y que no figuren expresamente autorizados en la correspondiente licencia ni deban ser objeto de autorización municipal por las respectivas normas (en general la utilización de artificios pirotécnicos aéreos o dotados de medios de proyección de la carga explosiva, pruebas deportivas con vehículos a motor), o la utilización de animales²⁵⁹, aunque algunos de estos componentes dependerá de la capacidad técnica de los respectivos municipios. Para esta cuestión, los diferentes ordenamientos autonómicos han introducido cláusulas comunes a todos ellos contemplando la posibilidad de la asistencia técnica a los municipios para el ejercicio de estas competencias, bien ante la falta de dicha capacidad técnica o bien en función de sus recursos, y en especial para los municipios de menor población, la colaboración que precisaren para el ejercicio de las funciones de inspección y control, así como para facilitarles los elementos técnicos necesarios²⁶⁰. Han contemplado

²⁵⁸ Preámbulo de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

²⁵⁹ Como ejemplo de este supuesto, así lo establece el art. 19 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas: “será necesaria autorización expresa de la Comunidad de Madrid para la celebración de los espectáculos y actividades siguientes: a) Los espectáculos en que se utilicen animales y no estén comprendidos en la prohibición del artículo 5.

²⁶⁰ Art. 6.3 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha; o bien el art 47 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid; o el art. 27.3 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León; o la Disposición adicional 2ª de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía, la cual encarga a las Diputaciones provinciales la ayuda a los municipios que precisen cooperación y asistencia de carácter técnico para el ejercicio de las funciones de inspección y control que le atribuye la presente Ley y demás normativa de aplicación en la materia, sin

también la subrogación competencial municipal en favor de la Comunidad Autónoma en caso de inhibición municipal²⁶¹, debidamente justificada y motivada²⁶² o cuando se acrediten graves dificultades para el ejercicio de dichas competencias²⁶³. De igual forma y, en sustitución de los municipios, pueden ser objeto del ejercicio subsidiario de dichas competencias cuando no se ejerzan de forma ordinaria, y como consecuencia del mismo hecho, se pongan en riesgo la convivencia, la seguridad o la salud de los ciudadanos²⁶⁴, o cuando simplemente fuere requerida la entidad local competente por la Comunidad Autónoma y no adoptara medida alguna al respecto o cuando fuera preciso actuar con urgencia²⁶⁵. Todo ello, al ser declaradas de manera explícita el carácter obligatorio para los Municipios el ejercicio de estas competencias por parte de cierta legislación autonómica²⁶⁶, aunque las cláusulas, en la variedad expuesta, también manifiestan dicha obligatoriedad de forma implícita. En opinión de CASTILLO BLANCO Y ROJAS MARTÍNEZ, con esta regulación, la legislación autonómica daría un paso adelante y robustecería las competencias municipales al declararlas de interés de la comunidad vecinal y, por tanto, incardinable en su ámbito de autonomía de gestión de intereses

perjuicio de la acción autonómica; o el art. 12.1 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias, la cual da cierto protagonismo a los Cabildos Insulares para el apoyo de los municipios. De igual forma, la Disposición Adicional 2ª de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco, faculta a las Diputaciones Forales para prestar el soporte técnico a los Ayuntamientos que no cuentan con servicios adecuados para el desarrollo de las facultades de comprobación e inspección que les otorga la Ley. También sobre la cuestión el art. 18 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de espectáculos públicos y de actividades recreativas de Navarra.

²⁶¹ Art. 24 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas o el art. 6.8 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía

²⁶² Art. 27.3 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León; o el art. 45.2 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalidad Valenciana de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos; o el artículo 37 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas de la Rioja

²⁶³ Art. 47.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Comunidad de Madrid

²⁶⁴ Art. 15 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña

²⁶⁵ Art. 14.2 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, de espectáculos públicos y de actividades recreativas de Navarra.

²⁶⁶ Este es el caso del ya precitado artículo 15 de la Ley catalana.

propios²⁶⁷. Sin embargo, la Ley Catalana introduce mecanismos de flexibilidad permitiendo que los Ayuntamientos decidan si quieren asumir competencias en materia de inspección y de sanción, o bien, si prefieren que se ejerzan por la Generalidad de Cataluña, sobre todo cuando se carece de la capacidad técnica necesaria²⁶⁸.

Algunas disposiciones autonómicas contemplan un tímido régimen singular para los municipios considerados de “gran población”²⁶⁹ como cuando, por ejemplo, en el procedimiento de calificación regulado en el art. 21 de la Ley canaria, se otorgan facultades de resolución en los supuestos de discrepancia a la Junta de Gobierno en los municipios de gran población²⁷⁰ o bien aquellos que posean un número determinado de habitantes²⁷¹ y, desde luego se reconoce un régimen especial para el municipio de Barcelona otorgado por la propia Ley de Espectáculos públicos y actividades recreativas de Barcelona para autorizar los espectáculos públicos y actividades recreativas en el municipio de Barcelona²⁷². Sin embargo, la Ley de la Comunidad de Madrid sobre Espectáculos públicos y actividades recreativas nada dice sobre el

²⁶⁷ Federico A. Castillo Blanco y Pilar Rojas Martínez del Mármol, “*Espectáculos públicos y actividades recreativas. Régimen jurídico y problemática actual*”. Ed. Lex Nova. 1ª edición. Valladolid 2000. Pág. 42

²⁶⁸ Al respecto y como avance sobre la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña, véase de Clara Isabel Velasco Rico “*De la Intervención administrativa “ex ante” al control “ex post” en la nueva regulación sobre Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas*” en Revista catalana de dret públic, núm. 43, 2011.

²⁶⁹ Hay que recordar que el régimen organizativo y competencial de estos municipios se recoge en el Título X de la LRBRL, añadido por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, y los requisitos para acceder a esta denominación se determinan en el artículo 121.1 de la LRBRL: a) municipios cuya población supere los 250.000 habitantes .b) municipios capitales de provincia cuya población sea superior a los 175.000 habitantes. C) municipios que sean capitales de provincia, capitales autonómicas o sedes de las instituciones autonómicas. d) Asimismo, a los municipios cuya población supere los 75.000 habitantes, que presenten circunstancias económicas, sociales, históricas o culturales especiales. En los supuestos previstos en los párrafos c y d, se exigirá que así lo decidan las Asambleas Legislativas correspondientes a iniciativa de los respectivos ayuntamientos.

²⁷⁰ Ley 7/2011, de 5 de abril, de Actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

²⁷¹ Es el caso del artículo 42.2 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña, cuando las actividades recreativas y espectáculos públicos de carácter extraordinario pueden ser objeto de licencia municipal en municipios de más de 50.000 habitantes.

²⁷² Disposición adicional 2ª de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña. Aunque previamente la Carta Municipal de Barcelona ya otorgaba este régimen especial en virtud del artículo 71 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona que atribuía al Ayuntamiento la competencia para autorizar la instalación o la apertura de todo tipo de establecimientos abiertos al público y de actividades en dicha ciudad

régimen especial de la Ciudad de Madrid, ni al respecto, la Ley reguladora de su especial estatus²⁷³.

Volviendo al terreno de distribución competencial, podemos diseñar un régimen común para todas las disposiciones legislativas de las Comunidades Autónomas, aunque algunas arrebatan peligrosamente parcelas competenciales que han sido incardinadas tradicionalmente en el ámbito municipal. Este es el caso de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalidad Valenciana de Espectáculos públicos, Actividades recreativas y Establecimientos públicos, al no delimitar de manera clara en los artículos 39 y 40 si la actividad inspectora y de control y las facultades administrativas inherentes las poseen los municipios conforme a las autorizaciones concedidas o al otorgar a los ayuntamientos tan sólo la incoación, instrucción y resolución de las faltas leves, quedando las restantes de la responsabilidad de la Generalidad Valenciana²⁷⁴.

En cualquier caso y en aras de una clarificación competencial, tan sólo las Leyes autonómicas de la Generalidad Valenciana, Castilla La Mancha, Andalucía, La Rioja y Cataluña han sistematizado en sus disposiciones las competencias municipales y las autonómicas. Incluso la Ley catalana prevé una cláusula general en favor de la delegación de competencias de la Generalidad en los municipios, sobre Espectáculos públicos específicamente atribuidos por la Ley a aquélla, previa solicitud de éstos, y que posean capacidad de gestión técnica de la materia²⁷⁵. Así pues, teniendo en cuenta el conjunto de las disposiciones legislativas autonómicas respecto a la materia, podemos afirmar que son competencias municipales en esta materia: a) Aprobar ordenanzas y reglamentos reguladores, aunque no todas las leyes hacen referencia a este hecho de necesaria referencia. b) Adoptar medidas de planificación urbanística, que, si lo establecen los correspondientes instrumentos de planeamiento, deban ser vinculantes para la ubicación de los

²⁷³ Esta ley es la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, la cual regula la doble condición de la ciudad de Madrid como capital del Estado y sede de las instituciones generales, y como municipio “más populoso de la nación” como dice su preámbulo.

²⁷⁴ Esta resolución se recoge en el art. 56 de la precitada Ley valenciana.

²⁷⁵ Esta cláusula se contiene en el art. 12 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña

establecimientos abiertos al público. c) Otorgar las licencias de establecimientos abiertos al público de espectáculos públicos y de actividades recreativas de carácter permanente, las licencias de establecimientos abiertos al público de espectáculos públicos y de actividades recreativas no permanentes, desmontables, las licencias de espectáculos públicos y actividades recreativas extraordinarias, dependiendo de las capacidades técnicas de los municipios y, en cualquier caso, con motivo de verbenas y fiestas populares o locales y las licencias de espectáculos públicos y de actividades recreativas en espacios abiertos al público. d) Las funciones de policía ordinaria, la inspección y de control de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos sometidos a licencia municipal, con excepción de las que lo sean de responsabilidad de las Administraciones autonómicas. e) Establecer horarios especiales de apertura y cierre de los establecimientos dedicados a espectáculos públicos o a actividades recreativas dentro del término municipal, aunque en el marco de lo que disposiciones reglamentarias autonómicas puedan establecer para todo su ámbito territorial, y a pesar de esto, con carácter excepcional u ocasional, se les reconoce el establecimiento de horarios especiales de apertura y cierre de los establecimientos dedicados a espectáculos públicos o a actividades recreativas dentro del término municipal, con motivo de fiestas locales y navideñas. f) La autorización y horario de terrazas o veladores en espacios públicos sobre las disposiciones referentes al ruido y la contaminación acústica. g) La concesión de las autorizaciones de instalación de atracciones de feria en espacios abiertos. h) Ser titulares de establecimientos abiertos al público u organizadores de espectáculos públicos o de actividades recreativas.

Se añade a las anteriores las naturales facultades de inspección de los establecimientos públicos, el control de la celebración de los espectáculos y actividades recreativas y, en su caso, la prohibición y suspensión de los mismos, el ejercicio de la potestad sancionadora sobre las infracciones tipificadas en la correspondiente legislación autonómica y la imposición de las sanciones. Finalmente, algunas disposiciones legislativas añaden una cláusula competencial residual: el ejercicio, dentro de su término municipal, de todas las

potestades y facultades de naturaleza administrativa relativas a los establecimientos abiertos al público, a los espectáculos públicos y a las actividades recreativas otras leyes no atribuyen expresamente a otras administraciones públicas. Lo cual, viene a señalarnos de forma menos casuística y más acorde con la técnica legislativa, un núcleo competencial de interés local y, por tanto, propio de los municipios.

Se esgrimen, en general, razones imperiosas de interés general para someter las actividades relacionadas con la protección del orden público, la seguridad pública, la protección civil, la salud pública, la protección de los consumidores, de los destinatarios de los servicios y de los trabajadores, la protección del medio ambiente y del entorno urbano y la conservación del patrimonio histórico y artístico a la necesidad de obtener la autorización o licencia de la Administración que corresponda. Actividades, por otro lado, sobre las que se ejercieron tradicionalmente los poderes de policía administrativa²⁷⁶.

Ya dijimos al comienzo y a lo largo de este capítulo, que las actividades relacionadas con los Espectáculos públicos y actividades recreativas tienen una vinculación directa con la seguridad y orden públicos. Por eso los Reales Decretos por los que se operaban los traspasos de competencias entre el Estado y las diferentes Comunidades Autónomas siempre dejaron claro que la vertiente relativa al orden y seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado. Esta voluntad se observa incluso en un elemento meramente formal como es la redacción de dichas cláusulas que no hace sino repetirse para todos los procesos de transferencias de estas competencias. Y así se repite insistentemente: “C) *Funciones que se reserva la Administración del Estado. 1. La Administración del Estado podrá suspender o prohibir espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas, así como clausurar locales por razones graves de seguridad pública. 2. La Administración del Estado podrá dictar normas básicas de seguridad pública para los edificios e instalaciones en los que se celebren espectáculos y actividades recreativas*”.

²⁷⁶ Art. 7 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha.

Incluyendo una cláusula de cierre que no deja lugar a dudas: “3. *Cualquier otra que le corresponda legalmente si afecta a la seguridad pública*”²⁷⁷. Si a lo anterior, añadimos las funciones en cooperación atribuidas a las Comunidades Autónomas y a las que se insta a la comunicación a la Administración del Estado, --todo lo relativo a las resoluciones adoptadas en expedientes que puedan afectar a la seguridad pública— se cierran por igual el conjunto de los traspasos operados y sus límites. No obstante, se dan algunas peculiaridades, así en el caso de la Comunidad Foral Navarra²⁷⁸ se señala que coordinará con la Administración General del Estado aquellos aspectos de su actividad reglamentaria sobre materias que afecten a seguridad pública, lo cual implica una capacidad normativa que no se había reconocido a otras Comunidades Autónomas. De igual forma, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña las diferencias vienen representadas en que se traspasan a dicha Comunidad las funciones y servicios que la Administración General del Estado desempeña en su ámbito territorial en materia de Espectáculos a través del Ministerio del Interior y de las Subdelegaciones del Gobierno de las provincias, *siempre que no afecten a la seguridad pública*. Junto a lo anterior, la Administración General del Estado adquiere el compromiso de comunicar a la Generalidad de Cataluña, las autorizaciones relativas a pruebas deportivas que desarrollándose parcialmente en territorio de aquella, tenga un ámbito superior a la misma. Si bien es verdad que, como en el caso de todas las CC.AA, se señala que la Administración General del Estado, *por razones graves de seguridad pública* y de acuerdo con la legislación del Estado de aplicación, por razón de la materia, podrá adoptar las medidas de suspensión, prohibición o clausura que la misma autorice. Junto a la posibilidad de dictar las normas básicas de seguridad pública de los edificios e instalaciones para la celebración de espectáculos y actividades

²⁷⁷ Real Decreto 1640/1996, de 5 de julio, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Autónoma de Galicia en materia de espectáculos públicos. Boletín Oficial del Estado, núm. 184 de 31 de julio de 1996.

²⁷⁸ Real Decreto 228/1986, de 24 de enero, de traspaso de servicios de la Administración del Estado a la Comunidad Foral de Navarra en materia de espectáculos.

recreativas²⁷⁹. Y es que además sobre esta misma cuestión ya ha tenido oportunidad pronunciarse el Tribunal Constitucional, a través de la STC 175/1999, de 30 de septiembre²⁸⁰, en donde se dice que “ *los espectáculos públicos*” –*materia autonómica*- *que son fundamentalmente “las prescripciones que, velando por el buen orden de los mismos, se encaucen a la protección de las personas y los bienes a través de una intervención administrativa ordinaria –de carácter normal y constante- (STC 313/1994, de 24 de noviembre, FJ 6º), de modo que aun cuando la misma pueda conllevar la intervención de las fuerzas de seguridad, ello no se conciba como elemento integrante del sistema preventivo habitual de control del espectáculo”*. Mayor es la diferencia con todas las anteriores, incluidas las peculiaridades señaladas, cuando el Real Decreto de traspaso al País Vasco, establece que el ejercicio de las competencias correspondientes a Espectáculos, en cuanto afecte a la seguridad pública se ajustará a los preceptos delimitadores de la competencia en esta última materia²⁸¹. Cuestión, esta última, que hace referencia no sólo al

²⁷⁹ Real Decreto 1771/1985, de 1 de agosto, sobre traspaso de funciones y servicios de la Administración del Estado a la Generalidad de Cataluña en materia de espectáculos. El artículo 141. 3 de la Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña, establece que corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de espectáculos y actividades recreativas, que incluye, en todo caso, la ordenación del sector, el régimen de intervención administrativa y el control de todo tipo de espectáculos en espacios y locales públicos. Entendemos que esta disposición no neutraliza –aunque si matiza bastante- lo afirmado respecto a la reserva competencial para el Estado en materia de seguridad pública. (vid. 1.2.6 de este trabajo)

²⁸⁰ **STC, constitucional pleno, del 30 de septiembre de 1999 (STC 175/1999) Conflicto positivo de competencia núm. 745/90, Ponente: VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS**

²⁸¹ Real Decreto 2585/1985, de 18 de diciembre, de traspaso al País Vasco en materia de espectáculos. (BOE 10 de 11/01/1986). Evidentemente que “estos preceptos delimitadores” vienen dados por el artículo 17.1 y 2 del Estatuto de Autonomía cuyo tenor literal es como sigue: “*corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado*. Además habrá de tenerse en cuenta lo establecido en el artículo 2.2 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi: “el sistema de seguridad pública de Euskadi comprende la policía y seguridad ciudadana, la seguridad vial y la gestión de emergencias y protección civil, regulados en sus normativas específicas, **así como otras políticas públicas sectoriales** destinadas a garantizar la seguridad de personas y bienes y el libre ejercicio de los derechos y libertades”, junto al artículo 65 en el que se determinan las medidas de seguridad en torno a los Espectáculo públicos y actividades recreativas: “*El departamento competente en seguridad pública podrá ordenar, conforme a lo que disponga la normativa de seguridad ciudadana y seguridad privada, la*

ámbito normativo sino también al operativo cuyo marco de resolución funcional habilitado es la Junta de Seguridad, órgano de coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado²⁸².

Así pues, nos encontramos con que la legislación reguladora de los Espectáculos públicos y actividades recreativas en el ámbito autonómico general tiene la limitación constitucional del artículo 149.1.29 CE por cuanto la competencias de la seguridad pública son del Estado. Este es el sentido que tiene, tanto lo afirmado por el artículo 8 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, cuando afirma que todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedarán sujetos a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno, señalando a continuación las bases de dicha acción administrativa, y lo que, por otro lado, se afirma en la disposición final segunda cuando dice que las disposiciones relativas a los espectáculos públicos y actividades recreativas contenidas en la presente Ley, así como las normas de desarrollo de las mismas, serán de aplicación general en defecto de las que puedan dictar las Comunidades Autónomas con competencia normativa en esta materia. Las “bases” contempladas en el artículo 8 de la propia LOPSC (*Garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, se puedan derivar del comportamiento de quienes organicen un espectáculo o actividad recreativa, participen en ellos o los presencien...*) no olvidemos que son dictadas al amparo del artículo 149.1.29 de la CE²⁸³ como hemos dicho y esta exclusividad, se contempla directamente por algunas legislaciones

adopción de las medidas de seguridad necesarias en espectáculos y actividades recreativas, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer durante su desarrollo o los riesgos o situaciones de vulnerabilidad que su celebración genere”.

²⁸² Artículo 17.4 del Estatuto de Autonomía del País Vasco. Además el artículo 50.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad determinando como órganos competentes a las Juntas de Seguridad Autonómicas “*para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los cuerpos de policía de la Comunidad Autónoma a tal efecto, las autoridades competentes de las Comunidades Autónomas y los gobernadores civiles deberán informar periódicamente a dicha junta acerca de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre aquellos, indicando las medidas oportunas para corregir los problemas suscitados*”

²⁸³ La Disposición final segunda dice: “Las disposiciones de la presente Ley y las que en ejecución de la misma apruebe el Gobierno, determinadas por razones de Seguridad Pública, se entenderán dictadas al amparo del artículo 149.1.29 de la Constitución” .

autonómicas al dejar a salvo de forma explícita las precitadas facultades: “*lo dispuesto en los artículos precedentes se entenderá sin perjuicio de la facultad de la Administración del Estado de suspender o prohibir espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas, así como clausurar locales y establecimientos por razones graves de seguridad pública*”²⁸⁴. Por tanto, podemos llegar a la conclusión de que el **aspecto extraordinario** de la seguridad y orden públicos en los espectáculos públicos corresponde de forma clara al Estado, pudiendo las Comunidades Autónomas sin Cuerpo Policial propio, recabar el auxilio de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado²⁸⁵ a la hora de ejercitar las Inspecciones pertinentes a los efectos de la comprobación de los requisitos de seguridad y orden públicos previstos en la Ley de Espectáculos propia de cada Comunidad, el artículo 8 de la LOSE y el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Qué entendamos por seguridad y orden públicos en esta materia, tanto desde un punto de vista estático –instalaciones, locales, entornos

²⁸⁴ Art. 29 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid. .

²⁸⁵ Por ejemplo la **Comunidad de Madrid** en el artículo 30.1 de la Ley determina que la Comunidad de Madrid podrá realizar funciones inspectoras en el ámbito de sus competencias. Las inspecciones podrán ser realizadas por funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales, o por funcionarios de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos debidamente acreditados y dotados de los medios técnicos adecuados para desempeñar eficazmente su labor que, en todo caso, tendrán, en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agentes de la autoridad. En la **Junta de Castilla y León**, el artículo 39.1, determina que las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley serán efectuadas, **sin perjuicio de las competencias del Estado en la materia**, por funcionarios de las Corporaciones Locales y de la Comunidad Autónoma habilitados al efecto en sus respectivos ámbitos competenciales, quienes en el ejercicio de tales funciones tendrán el carácter de agentes de la autoridad. O en la **Comunidad Autónoma Aragón** el artículo 12 cuando afirma que los Municipios, las Comarcas y la Comunidad Autónoma **colaborarán con la Administración General del Estado para que ésta ejerza sus propias competencias en materia de seguridad ciudadana** respecto de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. También hay una referencia en la Comunidad Autónoma de la Rioja, en el artículo 33.1 de la Ley en donde se dice que **sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado**, las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley podrán ser efectuadas por funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales y por funcionarios debidamente acreditados de la Comunidad Autónoma o de las Entidades Locales, quienes tendrán en el ejercicio de sus funciones el carácter de agentes de la autoridad, y sus declaraciones gozarán de presunción de veracidad salvo prueba en contrario. En la Comunidad Valenciana el artículo 40.1 de su Ley de Espectáculos públicos prevé la intervención del Estado “**sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado**, las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley serán efectuadas por funcionarios debidamente acreditados de la Comunidad Autónoma o de las corporaciones municipales. Dichos funcionarios tendrán, en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agentes de la autoridad, y sus declaraciones gozarán de presunción de veracidad, salvo prueba en contrario”.

urbanos adyacentes...- como dinámico –concentraciones de personas, alteración del equilibrio convivencial, etc.- lo describiremos porque algunas leyes autonómicas recientes están dando paso a la colaboración privada en la gestión pública auspiciada por la Directiva 2006/123 (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior, por lo que el monopolio de gestión directa de la acción de la policía administrativa general comienza a replantearse²⁸⁶.

Y respecto a los municipios ¿qué papel les depara la legislación general y autonómica en este aspecto de la seguridad y orden públicos en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas? la remisión que la LOFCS realiza en el artículo 1º a la legislación local para la participación en el mantenimiento de la seguridad pública no deja lugar a dudas sobre la contribución atribución directa que el Estado exige a los Municipios con exclusión o, mejor, sin disponer de una intermediación necesaria, de las Comunidades Autónomas para el ejercicio municipal de estas competencias. Parece con ello destinar a las Comunidades Autónomas –como luego se verá del análisis de la LOFCS-, a un papel legislativo y normativo y, en cierto modo, asistencial de las Corporaciones Locales que realmente son las llamadas a la prestación directa de esta colaboración. Este es el sentido de lo afirmado por la LOPSC cuando afirma que *“las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas”*²⁸⁷. Facultades que se concretan, por ejemplo,

²⁸⁶ Este es el caso del artículo 18 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas, cuando prevé entidades colaboradoras de la Administración: *“La Generalidad puede acreditar y habilitar entidades colaboradoras de la Administración para que emitan informes técnicos, certificaciones y actas de verificación o control, en el marco de los procedimientos de otorgamiento de licencias y de autorizaciones, de control, de inspección y de sanción regulados por esta Ley, de acuerdo con lo que establecen esta Ley y su desarrollo reglamentario”*

²⁸⁷ Art. 2.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. En este mismo sentido se expresa el artículo 6 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, cuando afirma que *“los municipios participan en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en esta Ley, la legislación de régimen local, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, la Ley de Policía del País Vasco y la normativa*

en la posibilidad de denegar la celebración de un espectáculo o actividad recreativa pública cuando el Alcalde tenga conocimiento del cartel o programa tres días antes como mínimo de darlos a conocer al público y les haya estampado el sello correspondiente, como garantía de su presentación²⁸⁸ o la necesaria prohibición de un espectáculo o actividad recreativa pública cuando se dé cualquiera de estas circunstancias:

a) cuando el local, recinto o instalación en que pretenda celebrarse carezca de la licencia o autorización necesarias para ello o no reúna la aptitud exigible, teniendo en cuenta las características específicas del acto que se pretende realizar,

b) cuando, con ocasión o como consecuencia de los actos exista peligro cierto de que se puedan producir alteraciones graves del orden público,

c) cuando su realización pueda causar daños a personas o cosas y

d) en los casos de epidemias, riesgo grave para la salud pública, catástrofes públicas o luto colectivo²⁸⁹.

Facultades de prohibición que se amplían a los espectáculos o “*recreos públicos*”, dice el Reglamento, que ya estén desarrollándose cuando, durante la celebración, se produzcan tumultos, desórdenes o violencia, sin posibilidad inmediata de restablecer el orden perturbado. O bien, por exceso de ocupación – exceso de aforo-, o por otras razones²⁹⁰, así como también cuando el local o recinto deje de cumplir las condiciones de seguridad e higiene necesarias, produciéndose un riesgo grave para las personas o para las cosas. También debe ser objeto de denegación ante una clara transgresión, en perjuicio de la infancia y juventud o de la propiedad intelectual²⁹¹. Todo lo cual no deja de estar en consonancia con lo preceptuado por la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en relación precisamente del ejercicio de las potestades de seguridad y orden público que tienen atribuidas las autoridades

vigente en materia de emergencias y protección civil, tráfico y seguridad vial, y espectáculos públicos y actividades recreativas”.

²⁸⁸ Art. 62.1 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

²⁸⁹ Art 72.1 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

²⁹⁰ La cláusula parece otorgar un amplio grado de discrecionalidad a la autoridad local

²⁹¹ Art. 73 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

que la propia ley enumera²⁹², entre las que se encuentran las denominadas “autoridades locales”. A las cuales se atribuyen las medidas necesarias para proteger la celebración de reuniones o manifestaciones y de espectáculos públicos, procurando que no se perturbe la seguridad ciudadana, llegando a la suspensión los espectáculos disponiendo el desalojo de los locales y el cierre provisional de los mismos, --afirma la Ley Orgánica-- mientras no existan otros medios para evitar las alteraciones graves de la seguridad que se estuvieren produciendo²⁹³. Incluso se habilita a aquéllas autoridades a llevar a cabo, medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la evacuación de inmuebles o el depósito de explosivos, en situaciones de emergencia que las circunstancias del caso hagan imprescindibles y mientras éstas duren²⁹⁴.

Estas facultades vuelven a confirmarse en la mayor parte de la legislación autonómica: así por ejemplo la Ley Canaria de Espectáculos públicos establece que la clausura del local o el cese de la actividad, tendrá los mismos efectos que un precinto gubernativo y se pondrá en conocimiento de la autoridad competente, a efectos del inicio del correspondiente expediente sancionador, o resolución que proceda²⁹⁵ o la Ley de la Rioja al establecer la prohibición y, en su caso, suspensión de los espectáculos públicos y actividades recreativas cuando sean constitutivos de delito o supongan un atentado contra los derechos fundamentales o dignidad de la persona, así como los que inciten o fomenten la violencia o supongan incumplimiento de la legislación sobre protección de los animales. También cuando exista peligro grave para la seguridad de las personas o bienes o bien se incumplan gravemente las condiciones sanitarias o de higiene, e incluso cuando no se disponga de la correspondiente licencia o autorización administrativa²⁹⁶. Por su parte, la Ley de la Comunidad de Madrid recoge el mismo supuesto relativo a

²⁹² Art. 2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

²⁹³ Art. 16 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

²⁹⁴ Art. 15 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

²⁹⁵ Art. 56.6 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y Espectáculos Públicos y otras medidas complementarias de Canarias

²⁹⁶ Art. 4 y 35 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

espectáculos que inciten a la violencia, la xenofobia y cualquier otra forma de discriminación o atentado contra la dignidad humana, y se añaden al anterior supuesto las alteraciones de orden público que puedan producirse con peligro para las personas y bienes, o en los que exista riesgo grave para la seguridad de personas y/o bienes, cuando se incumplan gravemente las condiciones sanitarias y de higiene, o bien se carezcan de las autorizaciones preceptivas. Aunque, la misma ley prevé tan sólo la potestad de suspenderlos, previo aviso a los organizadores, cuando se produzcan graves alteraciones del orden público, o peligre la seguridad de personas o bienes. El acuerdo de prohibición²⁹⁷ o suspensión, según la ley, ha de ponerse en conocimiento del órgano jurisdiccional competente o del Ministerio Fiscal, los que pudieran ser constitutivos de delito²⁹⁸. Otro tanto podemos decir de la Ley de la Comunidad Valenciana²⁹⁹ y la Ley Andaluza de Espectáculos Públicos y actividades recreativas que añade a la prohibición y posible suspensión de aquellas celebraciones de las que se derive un riesgo grave o vejación para los asistentes y espectadores, a tenor de lo dispuesto en los reglamentos específicos de cada espectáculo o actividad recreativa o se atente a los derechos de las personas reconocidos en el título I de la Constitución Española.

De igual forma se prevé la prohibición expresa a los espectadores y asistentes de portar armas u objetos peligrosos, así como aquellos otros objetos prohibidos, bien con carácter general o bien para espectáculos y actividades recreativas determinados así como la adopción de conductas que

²⁹⁷ La STS de 22/03/2002, de la sección 4ª de la Sala tercera, Rec nº : 9328/1996, aun admitiendo estas facultades de los municipios, impone ciertos requisitos: “*Sin embargo, esta fiscalización no supone sin más que el Ayuntamiento pueda prohibir cualquier actividad que pretenda desarrollarse en el inmueble y que en principio se ajuste al ámbito de la licencia concedida si la misma supone falta de algún requisito ajeno al ámbito de sus competencias. Para ello es menester, de acuerdo con las normas en cada caso aplicables, que se demuestre que la actividad realizada incurre en quebranto de la salubridad, higiene, **tranquilidad o seguridad públicas**, en la infracción de las normas que directamente rigen este tipo de espectáculos, en vulneración de las exigencias impuestas por la normativa municipal en función de los intereses vecinales, o finalmente -con lo que matizamos la doctrina de la sentencia recurrida- que excede, por su carácter extraordinario, de las condiciones del local normalmente tenidas en cuenta para el otorgamiento de la licencia*”

²⁹⁸ Art. 5 y 26 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid.

²⁹⁹ Art. 3, 43 y 44 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Valenciana.

puedan producir peligro o molestias a otras personas³⁰⁰. Las máximas acciones coactivas también se extienden a aquellos actos que dificulten el normal desarrollo del espectáculo o actividad, o acceder a los escenarios, terrenos de juego o lugares de actuación durante la celebración del espectáculo. Y, finalmente, la exhibición de prendas, símbolos u objetos que inciten a realizar actividades contrarias a los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución y, en especial, a la violencia, xenofobia o, en general, a la discriminación³⁰¹. Para mayor abundamiento y quizás con una finalidad más pragmática, el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña, establece la creación de Registros Municipales de establecimientos abiertos al público y de personas organizadoras en los que se registren sus titulares, el aforo máximo, tipo de establecimiento y denominación de las personas titulares³⁰². Es decir que el conjunto de la legislación autonómica prevé las acciones coactivas de suspensión y prohibición tanto en lo referentes a las conductas como a los actos que puedan impedir o manifiesten un ataque sistemático a la convivencia ciudadana y el respeto a sus diferencias.

Así pues, como se ha señalado profusamente, las competencias municipales en esta materia de seguridad y orden público **no pueden ser consideradas como una comparsa de las Autonómicas a pesar de las que le que pudieran corresponder en materia de orden público a través de cuerpos policiales propios**. De ahí que la falta de precisión que se detecta en ciertas disposiciones legislativas al respecto obedece, según SOLA TEYSERRE, a la necesaria concurrencia en el ejercicio de las potestades

³⁰⁰ Al respecto la STS de 17 de Julio de dos mil, sección 4ª de la sala tercera, rec. nº 7232/1994

“El recurrente o su representación **procesal padecen error al entender que la revocación de una licencia de apertura de establecimiento es una sanción administrativa**. Pues no todo acto administrativo de contenido o consecuencias desfavorables para los particulares puede considerarse que constituya una sanción. Ello es lo que sucede en el caso de autos, ya que se está ante una licencia municipal que se otorga, por así decirlo, sometida en términos genéricos al cumplimiento de unas condiciones. Si no se cumple el condicionado el Ayuntamiento tiene potestad para revocar la licencia, según el artículo 16.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales aprobado por Decreto de 17 de junio de 1955”

³⁰¹ Art. 3 y 17 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía.

³⁰² Es el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña

administrativas de policía de seguridad que se atribuyen a las Administraciones autonómicas y municipales junto a la Estatal, ya que a veces hay otros criterios alternativos que juegan para determinar las competencias de una u otra Administración. Así, por ejemplo, la envergadura del evento, peligrosidad potencial de la celebración, cantidad de espectadores...³⁰³ En cualquier caso, esta inconcreción no facilita la solución concreta y cotidiana de los problemas que puedan incidir, a veces de forma grave, en la seguridad e integridad de las personas. De hecho, como afirma DE LA MORENA, los municipios siguen reteniendo la competencia última para decidir, por más que tal competencia pase a ser “compartida” en un punto y momento procedimental concreto, cuáles son las medidas mínimas de seguridad exigibles al local por razón de su aforo, instalaciones y espectáculos a celebrar³⁰⁴.

2.2.2.2 La acción de policía administrativa en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

Todas estas atribuciones, con un claro contenido de seguridad y orden públicos, son netamente policiales³⁰⁵, tal y como se concibe el régimen de policía general de seguridad³⁰⁶, y que, como establecen la LOFCS³⁰⁷ y la LOPSC³⁰⁸, se han de ejercer a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad,

³⁰³ Javier Sola Teyssiere. “*La Ley de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas de Andalucía: delimitación de competencias y ámbito de aplicación*”. Revista Andaluza de Administración Pública. Nº 43. 2001. Pág 331 y 332.

³⁰⁴ De la Morena de la Morena, Luis, “*Las licencias de espectáculos públicos y actividades recreativas, según la jurisprudencia (I)*” el consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados. Nº 9. 1997. Tomo 1º.

³⁰⁵ Es interesante señalar aquí la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Cataluña, sala de lo contencioso administrativo, sección 5ª, de 14 de mayo de 2001, en el recurso nº 1108/1997, relativa a la imposición de un sanción por una infracción muy grave cometida por la Empresa responsable de una discoteca en cuyo interior se encontraban tres menores de edad tras una inspección realizada por agentes de la Guardia Civil de la 412 comandancia. Es un ejemplo claro del contenido material de seguridad y orden público y, por tanto, policiales, que estas materias poseen.

³⁰⁶ Podríamos entender la relación entre los particulares titulares de los Establecimientos y espectáculos públicos, y de las actividades recreativas como un relación de sujeción especial por un lado y, por otro, como una situación general de sumisión, en relación con los ciudadanos /vecinos que participan de ellas. Por ello, se justifica la acción de la policía de seguridad en este segundo caso por las limitaciones a que se encuentran en general los ciudadanos para el ejercicio de sus derechos fundamentales sobre el de la libertad, la libertad de expresión, de manifestación y reunión, como manifestación del poder de supremacía general del Estado. Para estas cuestiones Vid. Garrido Falla, Fernando, “*Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas*” RAP, nº

³⁰⁷ Art. 1.4 Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

³⁰⁸ Art. 1.1 Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

lo cual es una señal indiscutible del papel destacado en estas actividades que se reserva a los municipios y, por ende, a las Policías municipales³⁰⁹. La concreción de estas funciones de policía, han de partir necesariamente de las atribuidas por la LOFCS respecto a las facultades de Policía administrativa, en lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia³¹⁰, a las que hemos de se añadir las contenidas en el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Efectivamente, dentro del término “*vigilancia policial*”, se señalan, tanto a las condiciones físicas de los locales y de sus instalaciones como al orden y moralidad en el desarrollo de los espectáculos y actividades, a los horarios de celebración, a las condiciones de las personas que intervengan en los mismos y a la edad de los espectadores que asistan, teniendo en cuenta la calificación otorgada a tal efecto en cada caso³¹¹. Además si, con ocasión de la ejecución de sus servicios –se dice- los agentes de la autoridad advirtieran que la representación, exhibición o actividad recreativa que se proyectará realizar, pudiera ser constitutiva de escándalo público, ofensas a instituciones o personalidades públicas o cualesquiera otra clase de delitos ha de informar de inmediato al responsable del recreo o espectáculo, levantando el atestado³¹² correspondiente y cursándolo a la autoridad judicial en la forma ordinaria³¹³.

³⁰⁹ Art. 78.2 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas: “*También corresponde la función de vigilancia a las policías municipales, bajo las órdenes de las respectivas autoridades, especialmente en los municipios en que no tengan su sede fuerzas o unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado*”.

³¹⁰ Art. 53.1 b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

³¹¹ Art. 79.1 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

³¹² Sobre el atestado y sin entrar en la polémica doctrina al respecto señalar lo que el atestado equivale, en principio, a una denuncia (art. 297 LECrim), pero también alcanza virtualidad probatoria propia cuando contiene datos objetivos y verificables, que expuestos por los agentes con su firma y rúbrica y con las demás formalidades exigidas por los arts. 292 y 293 LECrim han de ser calificados como declaraciones testificales. El Tribunal Constitucional al respecto ha señalado que “*el valor probatorio así atribuido al contenido del atestado policial está en contradicción con doctrina reiterada de este Tribunal que tan solo otorga al atestado valor de denuncia, por lo que en sí mismo considerado se erige en objeto y no en medio de prueba, circunstancia por la que “los hechos que en él se afirman por funcionarios, testigos o imputados han de ser introducidos en el juicio oral a través de auténticos medios probatorios”* STC, constitucional sala 2ª, del 2 de diciembre de 2013 (STC 195/2013) recurso de amparo núm. 162/2012 Ponente: ENRIQUE LÓPEZ Y LÓPEZ.

³¹³ Art. 80.2 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Existiría, pues, un conjunto de actuaciones ordinarias – de vigilancia ordinaria dice el Reglamento- en las funciones de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas y que, de hecho son señaladas por algunas normas reglamentarias en desarrollo de las Leyes autonómicas. Así por ejemplo, el Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía³¹⁴:

- 1) la vigilancia y comprobación de la posesión de la autorización administrativa para la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas tanto las ordinarias como las especiales, y de la licencia de apertura para los establecimientos públicos,
- 2) el grado de ocupación del aforo autorizado para el establecimiento³¹⁵,
- 3) el cumplimiento de las condiciones establecidas para la venta de entradas y localidades,
- 4) la adecuación del espectáculo o actividad a las autorizaciones concedidas, el cumplimiento del horario establecido de apertura y cierre³¹⁶,
- 5) la autorización administrativa de las de las condiciones específicas de admisión así como publicidad de las mismas y observancia de las expresamente prohibidas,
- 6) el cumplimiento de las limitaciones de acceso y permanencia en los establecimientos públicos,

³¹⁴ Decreto 165/2003, de 17 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Inspección, Control y Régimen Sancionador de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (BOJA nº 130, 9 de julio 2003).

³¹⁵ La STS, contencioso sección 4ª, del 20 de Noviembre de 2000, Rec. nº 1847/1995, |Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, señala precisamente las facultades del Ayuntamiento de Tolosa para determinar el aforo máximo en una sala de fiestas.

³¹⁶ La STS, contencioso sección 4ª, del 30 de abril de 1998, sección 4ª de la sala 3ª; rec. nº 4800/1992, |Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA, se ha pronunciado al respecto de las potestades municipales: “por último, hay que recordar también, **la competencia del Ayuntamiento para acordar la suspensión de una actividad, que se ejerce, en contra del régimen de horarios y de ruidos establecido, y en fin, que la resolución impugnada valoró, las distintas actuaciones y denuncias de la Policía Local y además, el que con anterioridad había sido sancionada la misma discoteca, por lo que no cabe apreciar que exista, ni disconformidad con el Ordenamiento, ni falta de proporcionalidad en la sanción impuesta, ni desviación de poder”.**

- 7) la existencia de personal suficiente y cualificado para la vigilancia y control de los establecimientos cuando la actividad o el espectáculo lo requiera,
- 8) el mantenimiento despejado de los espacios reservados para bomberos, salidas de emergencia y vías de evacuación, el cumplimiento de las prohibiciones de acceso a menores al establecimiento y de consumo de alcohol y tabaco, el mantenimiento adecuado de las condiciones de salubridad e higiene y existencia de las medidas sanitarias exigibles.³¹⁷

Es evidente que nos encontramos con normas típicas de policía administrativa que van desde la seguridad, la salubridad y la tranquilidad ciudadanas hasta la moralidad de los mismos espectáculos y que, al tener el carácter de vigilancia ordinaria como decíamos, han de ser ejercidas por los municipios, a quienes además corresponden según hemos señalado las potestades de regulación normativa, la potestad autorizatoria –compartida en algunos casos concretos con las Comunidades Autónomas- , la potestad de vigilancia e inspección, la potestad de adopción de medidas cautelares, prohibición o suspensión y, desde luego, la potestad de sanción. A este respecto, es muy ilustrativo el Plan General de Inspecciones y Comprobaciones de Locales e Instalaciones, aprobado por el Gobierno Vasco en el que se implica directamente a los municipios en la promoción de “la idoneidad de las condiciones de seguridad los locales” y su adecuación a la Ley de Espectáculos públicos de dicha Comunidad³¹⁸. Estas potestades están

³¹⁷ Art. 85 Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña.

³¹⁸ El Plan General de Inspecciones y Comprobaciones de Locales e Instalaciones se aprobó mediante Decreto 216/1998, de 31 agosto, del Departamento de Interior. BO. País Vasco 22 septiembre 1998, núm. 180. La tercera fase del Plan se aprobó mediante Orden de 10 de septiembre de 2001, del Consejero de Interior, por la que se adapta para su aplicación durante el ejercicio 2001, la Orden por la que se acordaba el inicio de la segunda fase del Plan General de Inspecciones y Comprobaciones de los locales e instalaciones dedicados a espectáculos públicos y actividades recreativas, y se convocaban subvenciones a los Ayuntamientos para su ejecución. Boletín O. del País Vasco del 26/09/2001.

En la Comunidad Autónoma de Andalucía existe otro Plan General de Inspecciones que se aprobó mediante Resolución de 17 de septiembre de 2012, de la Dirección General de Interior, Emergencias y Protección Civil, por la que se aprueba el Plan de Inspección de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Espectáculos Taurinos (BOJA nº 214 31/12/2012) y su carácter es netamente contrario al

íntimamente fundamentadas en los intereses de la comunidad vecinal y, por tanto, incluidas dentro de la autonomía local.

2.2.2.2 Creación de fórmulas de colaboración privada en la seguridad y orden publico en los Espectáculos públicos y actividades recreativas.

La seguridad pública podríamos decir que es el conjunto de las seguridades individuales de cuantos pertenecen a una sociedad política, entendiendo ésta como el primer ámbito en el que un individuo se inserta para acabar en otra más amplia, si ésta forma parte de otras organizaciones que la comprenden, hasta llegar a una Unidad política y social – el Estado –nación - con características diferenciadas por la historia, las tradiciones, la evolución política, la religión o religiones que se hallan en su seno. Por eso la seguridad y la integridad individual son la razón de ser misma del Estado y su primer punto de partida para su acción prestacional posterior. El artículo 17 de la CE³¹⁹ es la garantía que el Estado presta al individuo frente a las posibles intromisiones /violaciones de los poderes públicos o de los restantes poderes sociales o de los propios individuos ya que está en íntima conexión con el artículo 15 de la CE, garantiza el derecho de todos los individuos a la vida y **a la integridad física y moral**, sin que, en ningún caso, puedan ser sometidos a tortura ni a penas o tratos inhumanos o degradantes. Sin embargo, la Constitución no repara en el binomio (“valor – principio” lo titula PAREJO ALFONSO) libertad y seguridad personal como valor en sí mismo considerado, algo no constitucionalmente adecuado para ALVAREZ CONDE³²⁰. Ha sido la doctrina del Tribunal Constitucional la que ha venido a afirmar que el texto constitucional, que consagra la libertad como «valor superior» del ordenamiento jurídico español, lo que implica, evidentemente, el reconocimiento, como principio general inspirador del mismo, de la autonomía del individuo para elegir entre las diversas opciones vitales que se le presenten,

del País Vasco ya que no se hace mención alguna a los Municipios no se les “concierta” para el ejercicio coordinado de sus competencias.

³¹⁹ “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previsto en la ley”.

³²⁰ Álvarez Conde, Enrique “*Curso de derecho constitucional*”. Vol I. Ed. Tecnos. 3ª edición. Madrid 1999. Pág, 351.

de acuerdo con sus propios intereses y preferencias³²¹ y que del principio general de libertad del artículo 1.1 CE, se deriva que los ciudadanos pueden llevar a cabo todas las actividades que la ley no prohíba³²². Actividades que deben ser salvaguardadas por la garantía de la seguridad cuyo valor tiene una vertiente social indudable.

Es decir, a mayor grado de libertad en una sociedad, mayor es el grado de necesidad de seguridad, de tal manera que la acción personal se dirige a descubrir cada vez mayor número de técnicas de seguridad y la acción colectiva –empresarial, social...-- se dirige especialmente a aplicar dichas técnicas en beneficio del mayor número de ciudadanos. Hace ya algunos años GARRIDO FALLA afirmaba que los motivos de ampliación del derecho público, sobre todo del derecho administrativo, y por tanto, de la publicación de algunos servicios se debía, de una parte, de las transformaciones operadas en el seno de lo extraestatal, en lo social, y, de otra, de *la insuficiencia radical de lo extraestatal para la consecución de ciertas metas propuestas*³²³. Pero cuando lo extraestatal, la sociedad, el individuo y los grupos en los que se integra, comienzan a asumir funciones de colaboración con lo estatal tenemos la oportunidad de incorporar dicha colaboración dentro de lo jurídico público conservando el título del interés general, e incluso coadyuvar en el orden y seguridad pública en nuestro caso.

Esta parece que es la idea de nuestra legislación más consolidada en el tiempo y cercana a nuestra materia y es, a la sazón, que todos y cada uno de los ciudadanos somos responsables de la seguridad “del otro”, contribuyendo de este modo a la colectiva. La acción criminal o vulneradora del derecho no es en absoluto extraña al ciudadano en particular. Por eso, la Ley de Enjuiciamiento Criminal³²⁴ determina que cualquier persona puede detener:

1. Al que intentare cometer un delito, en el momento de ir a cometerlo.
2. Al delincuente in fraganti.

³²¹ STC, constitucional pleno, 20 de julio de 1984 (STC 80/1984) conflicto positivo de competencia núm. 194/1983 |Ponente: LUIS DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN. FJ 1º.

³²² STC 80/1984 de 20 de julio.

³²³ Fernando Garrido Falla “*Sociedad y Estado en el pensamiento de Schindler*” Revista de Estudios Políticos, nº 47. Septiembre – octubre de 1949. Pág. 129.

³²⁴ Art. 490 LECr.

3. Al que se fugare del establecimiento penal en que se halle extinguiendo condena.
4. Al que se fugare de la cárcel en que estuviere esperando su traslación al establecimiento penal o lugar en que deba cumplir la condena que se le hubiese impuesto por sentencia firme.
5. Al que se fugare al ser conducido al establecimiento o lugar mencionado en el número anterior.
6. Al que se fugare estando detenido o preso por causa pendiente.
7. Al procesado o condenado que estuviere en rebeldía.

Si bien es verdad que la /s acción /es ha de ser justificadas, si el detenido lo exigiere, de haber obrado con criterio racionalmente suficiente en su actuación por encontrarse en los casos descritos³²⁵. Y el Código Penal cuando se determina el castigo de quien no socorriere a una persona que se halle desamparada y en peligro manifiesto y grave, cuando pudiere hacerlo sin riesgo propio ni de terceros o que se hallare impedido de prestar socorro no demande con urgencia auxilio ajeno³²⁶, aumentado el grado de responsabilidad cuando se trata de profesionales sanitarios (no se dice si profesionales que presten sus servicios en centros públicos o privados) que, estando obligado a ello, denegare asistencia sanitaria o abandonare los servicios sanitarios, cuando de la denegación o abandono se derive riesgo grave para la salud de las personas³²⁷.

Así, pues, el valor seguridad ha de partir necesariamente de la premisa de que los individuos son parte activa de dicho valor y no sólo pasiva. Su responsabilidad pasa por coadyuvar a la acción pública que, aun poseyendo el ejercicio y monopolio de la seguridad colectiva, no puede subsumir en sí todos los caracteres de dicha función, y esta cuestión, no es una consideración exclusivamente económica o de imposibilidad estatal para llegar plenamente a todos y cada uno de los aspectos relacionados con la seguridad pública como servicio público. A este respecto el Tribunal Supremo afirma que “*no puede*

³²⁵ Art. 491 LECr.

³²⁶ Art. 195 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

³²⁷ Art. 196 del Código Penal

concebirse esta seguridad privada como una actividad distinta, desgajada e independiente de la seguridad pública ---como concepto previo y superior--- que, según expresa la propia Exposición de Motivos de la LSP, "representa uno de los pilares básicos de la convivencia, y por tanto, su garantía constituye una actividad esencial a la existencia misma del Estado moderno que, en tal condición, se ejerce en régimen de monopolio por el poder público". Y continúa diciendo que "lo que se busca con estas normas es articular las facultades que puedan tener los ciudadanos de crear o utilizar los servicios privados de seguridad con las razones profundas sobre las que se asienta el servicio público de la seguridad ". Derivada de tal concepción, la misma Exposición de Motivos continúa señalando que "ello significa que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado han de estar permanentemente presentes en el desarrollo de las actividades privadas de seguridad , conociendo la información trascendente para la seguridad pública que en las mismas se genera y actuando con protagonismo indiscutible, siempre que tales actividades detectan el acaecimiento de hechos delictivos graves, perseguibles de oficio", pues es evidente que "en este sector se produce el hecho sustancial de que el ámbito de actuación es parcialmente común con el de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad , lo que permite y aconseja que sean, asimismo, idénticos los mecanismos de coordinación subordinada y de intervención de los servicios policiales³²⁸. Y en relación con el servicio público que significa, VILLAR PALASÍ afirma que "es el fruto de un juego de tensiones contradictorias: la necesidad de que ciertas prestaciones lleguen a todo el mundo de modo satisfactorio y al mínimo coste social, pero, al mismo tiempo, de que tal cosa suceda con total respeto a lo que se puede hacer desde la sociedad (es decir, respetando el principio de la libertad social del mercado y la regla comunitaria de la subsidiariedad)"³²⁹. Así es, ya que como PAREJO ALFONSO señala "la seguridad es, en efecto, el resultado no de una precisa y única actividad, cuanto más bien de una pluralidad diversa de actividades; y ello como

³²⁸ STS, sala 3ª, sección 5ª, de 17/06/2008. Rec. nº 151/1995. FJ 2º.

³²⁹ "Prólogo", en Ariño Ortiz, Gaspar, Cuétara, J. M. de la et al., "El nuevo servicio público", Madrid, Marcial Pons y Universidad Autónoma de Madrid, 1999. pag. 11

consecuencia de la de los riesgos cuya actualización tiene que prevenir y, en su caso corregir³³⁰. Y sobre lo apuntado es clara como es planteada la colaboración público - privada, incluso por la propia Administración, garante de la seguridad pública, cuando se habla de la salvaguarda de los derechos fundamentales de la vida y seguridad en una convocatoria de huelga general planteada para el personal de la seguridad privada : *“a los efectos de delimitar los servicios esenciales, debe tenerse presente que la amenaza constante de atentados terroristas y la insuficiencia de recursos en el ámbito de la seguridad pública, obliga, incluso en situaciones de activación mínima, a que se recurra a servicios integrados en la seguridad privada para la prestación del servicio de protección de personas al objeto de colaborar en la salvaguarda de derechos fundamentales como son la vida, la libertad o la seguridad³³¹”*. Afirma MORELL OCAÑA que el progreso en la modernidad era cosa del Estado; la postmodernidad va reencontrando a la sociedad civil³³², buena prueba de ello es lo que hemos señalado.

Efectivamente, y en contra de lo que pudiera parecer, a lo largo de la historia no han faltado ejemplos de colaboración con los poderes públicos, y en algunos momentos incluso imponiéndose a los sujetos privados, para conseguir con ello la seguridad pública en determinadas actividades ciudadanas o sociales. La Ley Orgánica de la Policía Gubernativa de 27 de febrero de 1908 llamaba “Auxiliares de la Policía Gubernativa” a los encargados de la vigilancia nocturna y de los edificios destinados a vecindad y establecimientos públicos. De igual forma, el Real Decreto de 24 de febrero de 1908, regulaba la figura de los serenos, su régimen jurídico y sus atribuciones, y estuvo en vigor hasta que el Decreto 119/1974, de 4 de abril, volvió a regularlos y a integrarlos en las plantillas del personal funcionario, como Auxiliares del Policía Municipal. Más

³³⁰ Parejo Alfonso, Luciano, *“Seguridad Pública y Policía Administrativa de Seguridad...”* Ed. Titant lo Blanch. Valencia 2008. Pág. 95

³³¹ Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se determina el porcentaje del personal de seguridad privada adscrito a los servicios esenciales, durante el desarrollo de la huelga general, convocada en el ámbito nacional, para el día 14 de noviembre de 2012. (BOE nº 273 del 13/11/2012)

³³² Luis Morell Ocaña *“La organización y las formas de gestión de los servicios en los últimos cincuenta años”* RAP nº150. Septiembre-diciembre de 1999, pág.389

recientemente, el, todavía vigente en parte, Reglamento orgánico de la Policía Gubernativa de 1975³³³ afirmaba que son auxiliares de la Policía gubernativa y, dentro de la misión especial que a cada uno compete en su propia esfera, están obligados a prestarle su colaboración, aun sin requerimiento previo: los Vigilantes jurados de industria y comercio y/o Entidades bancarias y similares, Vigilantes nocturnos (Serenos) y Porteros. También los Guardas forestales, Guardas jurados y Guardas particulares de montes, sembrados y fincas rústicas o urbanas, cualquiera que sea su denominación. A los que añade los empleados de Compañías de ferrocarriles con cometidos propios de Agentes de la autoridad. Y, finalmente, otorga esta cualidad a cuantos individuos puedan tener intervención legal en funciones de vigilancia, seguridad o mantenimiento del orden público. Esta tipología que el Reglamento de 1975 realiza en su artículo 6, recoge no sólo las previsiones del viejo Reglamento gubernativo de 25 de noviembre de 1935, sino también algunas regulaciones específicas en sectores económicos llamados a la colaboración con la seguridad pública. De hecho un Decreto de 4 de mayo de 1946 y una Orden ministerial de 17 de julio de ese año dictaba normas para que las Entidades bancarias dispusieran de un servicio de Vigilantes jurados para las Entidades bancarias, Decreto que se derogó en 1974, incluyendo a las Cajas de Ahorro y las Entidades bancarias dentro de la misma obligación; el camino culminó con el Real Decreto 2113/1977, de 23 de julio³³⁴.

Incluso, la “cercana” la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana³³⁵ añade, a través de las denominadas medidas de seguridad, nuevos sectores en la colaboración con la seguridad ciudadana, declarándolos “relevantes para la seguridad ciudadana” tales como los de hospedaje, el comercio o reparación de objetos usados, el alquiler o el desguace de

³³³ Aprobado por el Decreto 2038/1975, de 17 de julio (BOE nº 211 del 3 de septiembre de 1975). La figura de los Auxiliares de la policía gubernativa se relaciona en el artículo 6.

³³⁴ Al respecto véase en Fernández Farreres, Germán “*Principio de legalidad y normativa sobre medidas de seguridad y vigilancia en bancos, cajas de ahorro y otras entidades*”. RAP, núms. 100-102. Enero-diciembre 1983

³³⁵ Hoy en vías de sustitución ya que recientemente se ha aprobado un anteproyecto de nueva Ley para la protección de la Seguridad Ciudadana, en concreto en la sesión del consejo de Ministros del día 29/11/2013

vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos. A lo anteriores, se añaden las actividades de fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud. Se prevé para dichas actividades la obligatoriedad de llevar a cabo actuaciones de registro documental e información que deben ser recogidas en la legislación sectorial reguladora de estas actividades. De igual forma y por razones de seguridad, se faculta a la autoridad competente para que pueda someterse a restricciones la navegación de embarcaciones de alta velocidad, debiendo sus titulares realizar las actuaciones de registro documental e información previstas en la normativa vigente³³⁶.

Y de nuevo encontramos otras medidas obligatorias de colaboración con la seguridad pública en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos y generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables³³⁷. Para éstos, la medidas de control son mayores a las anteriormente descritas ya que la apertura de los establecimientos que estén obligados a la adopción de medidas de seguridad, está condicionada a la comprobación, por las autoridades competentes, de la idoneidad y suficiencia de las mismas.

Nos hallamos, pues, ante las típicas medidas de policía administrativa de limitación de los derechos e intereses de los particulares a través de deberes y obligaciones adicionales a los que habitualmente ha de soportar su actividad económica industrial común. En unos casos, esta colaboración se conduce a través de la constitución de registros documentales³³⁸ (libros-registro dice la Orden) cuya finalidad es que consten los datos básicos y características esenciales de las sociedades e individuos incluidos dentro de su ámbito, de

³³⁶ Art. 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

³³⁷ Art. 13 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

³³⁸ Orden INT/1922/2003, de 3 de julio, sobre libros-registro y partes de entrada de viajeros en establecimientos de hostelería y otros análogos, (BOE nº 165 de 11 de julio de 2003) que ha de ser comunicados a las dependencias policiales junto a la información contenida en las hojas-registro.

forma actualizada y que quede siempre a completa y permanente disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con atribuciones en la materia. También se prescribe la conservación de los datos durante el plazo de tres años. Hay que recordar, como dice MORELL OCAÑA, que *“los registros administrativos se constituyen en instituciones destinadas a la descripción y constancia permanente de personas o bienes, desde el punto e vista de su situación jurídica en una determinada actividad y delos pormenores de la misma”*³³⁹. Para el caso de establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, se establece el régimen de la autorización administrativa cuyo acto *“habilita al particular para el ejercicio de una situación jurídica activa, a los efectos de coordinar el interés particular y el público”*³⁴⁰. Dicho acto autorizador, con el carácter de *“operativo”* que ya declarara la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de noviembre de 1990 y que este mismo Tribunal reafirmaba en otra posterior: *«es una técnica administrativa que se corresponde con el carácter de las autorizaciones que la doctrina viene llamando “operativas”, por contraposición a las simples autorizaciones, y que presentan como rasgo peculiar el de que el acto autorizador de la Administración no se agota con la emisión del mismo, sino que el ente público autorizante cumple una función de vigilancia respecto de la actividad autorizada a lo largo del tiempo, lo que en cierto modo aproxima este tipo de autorizaciones a la figura de la concesión administrativa»*, con lo cual, de naturaleza constitutiva, añadimos ahora, *no se confunde*³⁴¹.

Lo hasta aquí planteado entendemos que añade una nueva dimensión con la aprobación de la Ley de Seguridad Privada y su Reglamento³⁴², la cual viene a reconocer una realidad social y económica suficientemente consolidada junto a la tan anhelada seguridad jurídica para este tipo de materias, ya que las

³³⁹ Morell Ocaña, Luis *“Curso de derecho administrativo”* Vol. II. Ed. Aranzadi. 3ª edición. Pamplona 1998.

³⁴⁰ Morell Ocaña, Luis *“Curso de derecho administrativo”* Vol. II. Ed. Aranzadi. 3ª edición. Pamplona 1998.

³⁴¹ STS, sala 3ª, sección 1, del 3 de Mayo del 1994 (ROJ: STS 3172/1994) Ponente: PEDRO ANTONIO MATEOS GARCIA

³⁴² Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.(BOE nº 186 del 4 de agosto de 1992) y el Reglamento se aprobó mediante Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (BOE nº 8 de 10 de enero de 1995).

disposiciones citadas más arriba carecían del suficiente rango normativo para desplegar efectos con suficiente cobertura, sobre todo en el ámbito sancionador³⁴³. De hecho, la Ley constituye un estatuto peculiar para el personal colaborador en las precitadas tareas de seguridad pública, señalándose que para ejercer dichas tareas (capítulo III) han debido obtener previamente la habilitación correspondiente a través del Ministerio del Interior. Pero esta habilitación opera tanto en el ámbito individual como en el asociativo para el que también se procede por la Ley a la homologación de los servicios privados de seguridad como servicios complementarios y subordinados respecto a los de la seguridad pública, para los que el Estado ostenta el monopolio de su ejercicio completo y pleno. En efecto, el artículo 1.2 de la Ley establece que únicamente pueden realizar actividades de seguridad privada y prestar servicios de esta naturaleza, las empresas de seguridad y el personal de seguridad privada, el cual estará integrado por los vigilantes de seguridad, los vigilantes de explosivos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad, los escoltas privados, los guardas particulares del campo, los guardas de caza, los guardapescas marítimos y los detectives privados.

A partir de ahí se establece un conjunto de controles e intervenciones administrativas que condicionan el ejercicio de las actividades de seguridad por los particulares. Lo que se busca con estas normas es la intervención administrativa sobre un sector de necesaria colaboración para quien tiene asignadas la tareas de seguridad y orden público, el Estado³⁴⁴, y evitar conductas al margen del ordenamiento. De esta forma, los ciudadanos interesados en un plus de seguridad o por situarse en lugares de ciertas peculiaridades pueden reclamar dichos servicios --que no son sino auxiliares del servicio público y complementarias y subordinadas respecto de la seguridad pública— a través de las razones que puedan tener los ciudadanos de crear o

³⁴³ Sobre la necesidad de un adecuado rango normativo para dicha regulación a la vista de los problemas jurisprudenciales surgidos respecto al ejercicio de la potestad sancionadora en este ámbito y otras cuestiones sobre la materia ver: Agirreazkuenaga, Iñaki *“Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español”*. RVAP nº 118. Enero – abril 1989. Págs.117 a 121.

³⁴⁴ De hecho el proyecto de Ley en tramitación –ahora en el Senado- en su art. 4. c) señalaba que la Seguridad tiene como fines: “Complementar el monopolio de la seguridad que corresponde al Estado, integrando funcionalmente sus medios y capacidades como un recurso externo de la seguridad pública”

utilizar los servicios privados de seguridad, y que, insisto, se fundamentan en las razones profundas³⁴⁵ sobre las que se asienta el servicio público de la seguridad y que son un a realidad cotidiana en nuestro días³⁴⁶. PAREJO ALFONSO señala que “*el monopolio de la fuerza al servicio del interés general, presenta el carácter – en terminología comunitario-europea- de verdadera regalía, que impide su coexistencia con la supuesta materia “seguridad privada” (aunque no necesariamente con el acceso a privados al desarrollo de ciertas actividades pertenecientes a la seguridad pública*³⁴⁷”. Por eso, no podemos encontrar una definición en la ley de la seguridad privada sino descriptiva de su alcance (prestación de servicios de vigilancia y seguridad de personas y bienes)³⁴⁸ y no sobre su carácter diferenciador o, por contraposición, del propio contenido conceptual de la seguridad pública, ya que se confunde con ésta [de hecho en el proyecto de Ley se dice que es el conjunto de actividades (...) adoptadas de forma voluntaria u obligatoria].

³⁴⁵El proyecto de ley califica como “necesidades legítimas de seguridad o de información de los usuarios de seguridad privada”

³⁴⁶ El art. 5 del proyecto de Ley Seguridad privada enumera las razones de dichas actuaciones: a) La vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos. b) El acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostenten la condición legal de autoridad. c) El depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores, joyas, metales preciosos, antigüedades, obras de arte u otros objetos que, por su valor económico, histórico o cultural, y expectativas que generen, puedan requerir vigilancia y protección especial. d) El depósito y custodia de explosivos, armas, cartuchería metálica, sustancias, materias, mercancías y cualesquiera objetos que por su peligrosidad precisen de vigilancia y protección especial. e) El transporte y distribución de los objetos a que se refieren los dos párrafos anteriores. f) La instalación y mantenimiento de aparatos, equipos, dispositivos y sistemas de seguridad conectados a centrales receptoras de alarmas o a centros de control o de videovigilancia. g) La explotación de centrales para la conexión, recepción, verificación y, en su caso, respuesta y transmisión de las señales de alarma, así como la monitorización de cualesquiera señales de dispositivos auxiliares para la seguridad de personas, de bienes muebles o inmuebles o de cumplimiento de medidas impuestas, y la comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en estos casos. h) La investigación privada en relación a personas, hechos o delitos sólo perseguibles a instancia de parte

³⁴⁷ Parejo Alfonso, Luciano, “Seguridad Pública y Policía Administrativa de Seguridad...” Ed. Titant lo Blanch. Valencia 2008. Pág. 124

³⁴⁸ En el proyecto de Ley –actualmente en tramitación parlamentaria como hemos señalado– sí que se realiza una definición de seguridad privada, en concreto en su art. 2.1: “*es el conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizadas o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades*”

Predomina, no obstante, en las actividades de seguridad privada la faceta de prevención para la que naturalmente siempre es necesario, de una u otra forma, el concurso de los particulares. No obstante, hemos de añadir un dato específico más a la cuestión, y es que la mayor parte de las actividades, sean ordinarias o extraordinarias, suelen desenvolverse en recintos privados para los que la intervención de seguridad debe tener en cuenta de forma sustancial los criterios y decisiones de los titulares de la propiedad o de la actividad (su prestación –de la seguridad privada-- se circunscribirá, con carácter general, al interior de las instalaciones o propiedades protegidas)³⁴⁹. A pesar de esto hemos de añadir que las normas que posteriormente citaremos y comentaremos, se limitan tales actuaciones sobre razones inalienables fundamentadas en los derechos fundamentales y el valor puro “seguridad y orden público”.

Por lo tanto, no cabe obviar que también en los espectáculos públicos y actividades recreativas caben dos acciones de seguridad privada, “*strictu sensu*”, que vienen a subvenir la acción de la seguridad pública: una la de los propios organizadores, sean puntuales o permanentes, que están obligados a prevenir y mantener el correcto funcionamiento de sus infraestructuras o las que utilizaren, y las normas establecidas para la seguridad estática de éstas³⁵⁰. La otra actividad es la propia acción complementaria de la seguridad pública a llevar a cabo por parte de los servicios de vigilancia privada en estos mismos acontecimientos –máxime si estos adquieren cierta relevancia social-- que se desarrollen recintos privados e incluso en vías o espacios públicos.

2.2.2.4 Régimen de intervención administrativa en el establecimiento de la colaboración público privada para la seguridad en Espectáculos públicos y actividades recreativas.

³⁴⁹ Los lugares ordinarios para el ejercicio de sus tareas no excluye que también realicen tareas en espacios o vías públicas; y que se detallan en los arts. 41 y 42 del Proyecto.

³⁵⁰ Véase para ello Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación, el Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación (Documento Básico SI Seguridad en caso de incendio),

En el ámbito de espectáculos públicos y actividades recreativas el régimen de intervención administrativa es *mayor*, a tenor de lo dispuesto en la propia Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, cuando afirma que todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedarán sujetos a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno³⁵¹ señalando que la garantía de la seguridad ciudadana “*in toto*” se sobrepone a la individual del organizador, de los propios que participen en ellos o los presencien ya que la naturaleza de esta actividades puede generar riesgos para la seguridad de las persona y bienes, junto a la denominada alarma social. Por lo que la seguridad privada, como complemento de la acción policial, dentro del ámbito físico en el que se realice el espectáculo público o actividad recreativa, necesita del aseguramiento de la convivencia pacífica y, siempre en función del grado en intensidad, del aseguramiento de los bienes jurídicos protegidos de la seguridad pública, a través, cuando menos de la autorización pública³⁵².

No es propiamente –al menos según lo establecido en la propia Ley-- una función de la seguridad privada: fijar las condiciones a las que habrán de ajustarse la organización, venta de localidades y horarios de comienzo y terminación de los espectáculos o actividades recreativas, siempre que sea necesario, para que su desarrollo transcurra con normalidad, cuestión ésta que tiene un aspecto preventivo estrictamente. Pero aquí la cuestión que se suscita es si la seguridad de las personas y bienes, y el orden en los espectáculos públicos y actividades recreativas tan sólo puede ser realizadas por personas jurídico públicas con competencias en esta materia o también pueden ser prestadas por personas físicas o jurídicas de carácter privado, en el bien entendido caso de que la acción administrativa de seguridad y orden público de espectáculos públicos y actividades recreativas obedece a una cuestión ligada al ejercicio de la potestades administrativas ínsitas en el ejercicio de la autoridad; y si esta acción de naturaleza privada desplaza a la prestación del

³⁵¹ Art. 8 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

³⁵² En el Proyecto de Ley se dice que la “*vigilancia en acontecimientos deportivos, culturales o cualquier otro evento de relevancia social que se desarrolle en vías o espacios públicos*” necesita de autorización previa.[art. 41.4 c)]

servicio público o se realiza en régimen de colaboración y siempre subordinada a aquélla. ¿Es posible prestar seguridad a las personas y bienes por otras personas físicas o jurídicas sin la supervisión y autorización administrativa correspondiente? ¿Hasta dónde se podría llegar? ¿A quién corresponde la potestad administrativa de inspección y supervisión de dichas actividades?

Previamente han de señalarse dos ámbitos: en primer lugar, los estrictamente relacionados con la policía administrativa general de seguridad en los espectáculos públicos y actividades recreativas y, en segundo lugar, la colaboración con la policía administrativa especial de esta materia. En ambos, se detecta lugar para las competencias locales, tanto para supervisar las actividades de seguridad privada en locales y recintos como en el control de las infraestructuras.

Por desgracia, en esta materia, son frecuentes las reacciones inusitadas, rigoristas y hasta estrambóticas de nuestra clase política, cuando ha acaecido algún hecho desgraciado con fuerte impacto en la opinión pública. El problema no está en la ausencia de leyes y reglamentos que disciplinen todo lo relacionado con la seguridad ciudadana en los espectáculos públicos y actividades recreativas, *sino en el auténtico control preventivo y en la inspección sistemática para el cumplimiento de las normas de seguridad ciudadana*. Existen normas sobre esta cuestión concreta de la seguridad en accesos, aforo máximo, registro de participantes, vigilancia de los lugares, seguridad en los bienes y las personas por no mencionar las normas de seguridad estáticas y de las infraestructuras que no requieren de grandes acciones normativas.

Ya, desde el año 2003, se han regulado estas cuestiones en el marco ya descrito de la colaboración público privada con un régimen muy cercano al que se regula en el capítulo II, medidas de seguridad específicas, del Título III del Reglamento de Seguridad Privada³⁵³ para determinadas empresas, entidades y comercios. A este fin, el artículo 112 del Reglamento es extensible a todo tipo de actividades, incluidas las de Espectáculos públicos y actividades

³⁵³ Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre (BOE nº 8 de 10 de enero de 1995).

recreativas, que no olvidemos, y sin perjuicio de las facultades de las Comunidades al respecto, y que se refiere a cuestiones atinentes de forma directa con la materia de seguridad pública que el artículo 149.1.29 reserva al Estado. Dice el precitado artículo que cuando la naturaleza o importancia de la actividad económica que desarrollan las empresas y entidades privadas, la localización de sus instalaciones, *la concentración de sus clientes*, el volumen de los fondos o valores que manejen, el valor de los bienes muebles u objetos valiosos que posean, o cualquier otra causa lo hiciesen necesario, se podrá exigir a la empresa o entidad que adopte, conjunta o separadamente, servicios o sistemas de seguridad que, al menos, establezcan un departamento de seguridad, sustituible cuando se acredite la instalación y el adecuado funcionamiento de las medidas de seguridad específicamente reguladas en el Reglamento³⁵⁴, el establecimiento del servicio de vigilantes de seguridad, con o sin armas a cargo de personal integrado en empresas de seguridad y la instalación de dispositivos y sistemas de seguridad y protección³⁵⁵. Por ello la colaboración privada en la seguridad de los espectáculos públicos y actividades recreativas, y deportivas es una necesidad impuesta por la propia norma.

Decíamos que las Comunidades Autónomas han asumido la competencia reguladora y, en ciertos casos de inspección, de los Espectáculos públicos y actividades recreativas. Sobre esta cuestión específica han de citarse, el Decreto 10/2003, de 28 de enero, de la Junta de Andalucía³⁵⁶ en el que se determina un denominado servicio de vigilancia a prestar en los establecimientos de espectáculos públicos, el Decreto 100/2006, de 6 de

³⁵⁴ Art. 118 de Reglamento de Seguridad Privada

³⁵⁵ En el proyecto se reitera estas ideas y se incluyen las expuestas en el Reglamento. Y así, el art. 51 establece que “1. Las personas físicas o jurídicas, privadas y públicas, podrán dotarse de los servicios y medidas de seguridad privada, dirigidas a la protección de sus personas o bienes y al aseguramiento del normal desarrollo de sus actividades personales o empresariales. 2. El Ministerio del Interior o, en su caso, el órgano autonómico competente podrá ordenar la adopción de medidas de seguridad en establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios, con la finalidad de prevenir la comisión de actos delictivos contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables” A su vez, en el apartado 8, se dice que “Reglamentariamente se determinarán los establecimientos e instalaciones industriales, comerciales y de servicios que resulten obligados a adoptar medidas de seguridad, así como el tipo y características de éstas que deban implantar en cada caso. Del cumplimiento de esta medida serán responsables los respectivos titulares”

³⁵⁶ El Decreto 10/2003, de 28 de enero, de la Junta de Andalucía por el que se aprobaba el Reglamento General de Admisión de personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía (BOJA nº 36 de 21/02/2003)

septiembre del Principado de Asturias³⁵⁷, el cual, se dedica en exclusiva a la regulación de los servicios de vigilancia en los espectáculos públicos y actividades recreativas, y el ejercicio del derecho de admisión; el Decreto 112/2010, de 31 de agosto, de Cataluña³⁵⁸, que, en el contexto de los requisitos y obligaciones que deben cumplir los establecimientos, los espectáculos y las actividades recreativas, regula la necesidad de vigilantes de seguridad privada y personal de control de acceso; el Decreto 52/2010, de 26 de marzo, de la Generalidad Valenciana³⁵⁹, que dedica un Título específico -el Título VI- a la reserva, derecho y admisión en el que se incluye el servicio de admisión, la acreditación del personal del servicio específico de admisión y la Seguridad privada; el Decreto 16/2008, de 29 de diciembre, de la Comunidad de Madrid, que regula, de forma exclusiva, el control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas³⁶⁰ y, finalmente, la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia que ha empleado el máximo rango en la norma para la cuestión que estamos estudiando, la Ley 2/2011, de 2 de marzo³⁶¹, que se dedica, en su integridad, a la regulación de admisión en los establecimientos de espectáculos públicos, singularmente y las actividades recreativas. Un texto con, nada más y nada menos, de 34 artículos, dos disposiciones adicionales y tres transitorias que buscan “blindar la cuestión” con la reserva legal para esta materia. Que las normas expuestas hacen referencia a la temática del orden público y la seguridad, nos parece evidente, según lo que ya hemos expuesto.

³⁵⁷ Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, de al Consejería de Justicia, Seguridad pública y Relaciones exteriores del Principado de Asturias, por el que se regulan los servicios de vigilancia y en los espectáculos públicos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión (BOPA. N° 229 de 3 de octubre de 2006)

³⁵⁸ Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña(D O de la Generalitat de Catalunya, n° 5709 del 7.9.2010)

³⁵⁹ Decreto 52/2010, de 26 de marzo, de la Generalidad Valenciana, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, **de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos** (DOGV n° 6236 del 30/03/2010)

³⁶⁰ Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas.(BOCM n° 3 del 05/01/2009)

³⁶¹ Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia. (BORM de 11/03/2011 y en el BOE de 15/02/2012)

Así, comenzando con el Reglamento del Principado de Asturias³⁶², se dice que lo que se pretende es garantizar la seguridad de los usuarios en el interior de los mismos y de sus dependencias anexas, y ello en función de la ubicación del establecimiento, local o instalación donde éstos se realicen, sus características, el aforo permitido o la naturaleza de la actividad que se lleve a cabo. No tan explícito, el Reglamento de la Junta de Andalucía, señala que el servicio de admisión y el servicio de vigilancia deben asegurar el normal desarrollo del acceso al recinto y de los servicios en el interior del local y alrededores³⁶³, remitiéndose en el caso de los servicios de vigilancia a lo establecido por la normativa de seguridad privada. Todo lo contrario, es el Decreto 163/2008 de la Comunidad de Madrid, que afirma, de forma explícita, que la finalidad de la norma es garantizar la seguridad de los usuarios en el interior de los locales o recintos y de sus dependencias anexas, así como la entrada a los mismos³⁶⁴ aunque, tras relacionar la funciones del personal de acceso, se apresura a afirmar que este personal “en ningún caso” puede asumir o ejercer las funciones del servicio de seguridad³⁶⁵, de estos hablaremos más tarde. Por su parte, la Ley 2/2011, de la Región de Murcia en su preámbulo afirma que *“con la inclusión de un listado de limitaciones generales de acceso a los mismos y la regulación de un servicio de control de acceso, se persiguen fines relacionados con **la seguridad de las personas, la protección de menores, el medio ambiente y la salud pública**”*

El Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña, tras apuntar uno de los objetivos de éste, las **medidas obligatorias para la protección de la seguridad** y la salud, “apuntala” el régimen de acceso y admisión y los procedimientos que hacen posible su aplicación efectiva, los horarios, las garantías y responsabilidades de las personas titulares del local y de las personas organizadoras. La norma catalana desarrolla con detenimiento estas cuestiones, empleando dos capítulos, en

³⁶² Art. 1.1 del Decreto 100/2006, de 6 de septiembre.

³⁶³ Art. 11.1 y 2y el art. 14 del Decreto 10/2003, de 28 de enero, de la Junta de Andalucía

³⁶⁴ Art. 1 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

³⁶⁵ Art. 5.2 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid.

exclusiva, para esta cuestión con un total de treinta artículos; y así por ejemplo, establece la necesidad de que los establecimientos y espacios abiertos al público donde se realizan las actividades recreativas musicales que tengan un aforo autorizado superior a las 150 personas y, en cualquier caso, los establecimientos de régimen especial, independientemente de cuál sea su aforo autorizado, deben disponer de una **memoria de seguridad**. Memoria que debe formar parte de la documentación a presentar para obtener una licencia o autorización con el informe vinculante de la policía de Cataluña competente³⁶⁶. De igual forma, que la persona organizadora o titular de un establecimiento abierto al público, u organizadora de un espectáculo público o actividad recreativa, debe designar a un o una responsable del control del aforo respectivo³⁶⁷, medidas de evidente calado en la seguridad y una evidente manifestación más en la colaboración privada con actividad de seguridad pública.

Finalmente, el Reglamento de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de la Generalidad Valenciana, establece que todos los establecimientos públicos, actividades recreativas y espectáculos públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley, dispondrán de servicio de admisión, regulando profusamente el acceso a los Establecimientos y espectáculos públicos, así como las funciones a desempeñar por este tipo de personal, entre las que se pueden señalar el regular la entrada de personas al establecimiento, espectáculo o actividad recreativa, no permitiéndolo cuando ello suponga un exceso sobre el aforo autorizado y debiendo auxiliar a las personas que precisen asistencia comunicando, si es el caso, tal extremo al teléfono de emergencias 112. Textos que significan “a borbotones” funciones claramente relacionadas con la seguridad, y a las que se añaden la regulación del servicio de seguridad privada, remitiéndose en este último caso a la Ley de Seguridad Privada³⁶⁸, significando, algo de gran importancia cuando se prohíbe que el personal de

³⁶⁶ Art. 42 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto,

³⁶⁷ Art. 67 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto

³⁶⁸ Arts. 139 y 154 del Decreto 52/2010, de 26 de marzo, del Consell

seguridad privada no podrá simultanear sus funciones con las propias del personal del servicio de admisión, sin perjuicio de poder ejercer estas últimas cuando no se esté trabajando como vigilante de seguridad.

Después de lo expuesto y desde la perspectiva anunciada de la colaboración de los particulares en la seguridad ¿podemos llegar a la conclusión de que el desdoblamiento de las actividades de seguridad –porque a nuestro entender estamos hablando de seguridad en su conjunto- hace que hablemos de un ámbito en exclusiva de responsabilidad del particular frente a la propia de la Empresa de seguridad contratada, cuando se habla del personal del control de accesos, o tal vez podemos hablar de un “*tertium genus*” de la seguridad privada?³⁶⁹

Ya hemos apuntado que las tareas asignadas al personal controlador de los accesos o, como se dice en algunos reglamentos, al servicio de admisión³⁷⁰, se imbrican claramente en la seguridad y orden. La detallada enumeración de funciones, que realizan las normas reglamentarias enunciadas, son una expresión directa de la seguridad y orden en dichos espectáculos y actividades recreativas:

- Asegurar el normal desarrollo de la entrada de personas al establecimiento público, espectáculo público o actividad recreativa.
- Requerir la intervención del personal del servicio de vigilancia del establecimiento para que impida el acceso de las personas que incurran en las limitaciones de acceso y permanencia (aforo máximo, límites de edad, horario de cierre...) o cuando se incumplan las condiciones específicas de admisión autorizadas e indicadas en el cartel informativo de acceso.

³⁶⁹ A este respecto y sobre la problemática que ha producido en el sector de la seguridad privada y la regulación del personal de acceso a los locales y sedes de los Espectáculos públicos y actividades recreativas, vulgarmente denominados porteros de discoteca, ver Miguel Ángel González de la Cruz Botija “La reciente regulación del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas” REDA, nº 148. 2010.

³⁷⁰ Es el caso, por ejemplo, del Reglamento regulador de los servicios de vigilancia y seguridad en los Espectáculos públicos y actividades recreativas, y el ejercicio del derecho de admisión del Principado de Asturias (art.21) o del Reglamento de Admisión de Espectáculos públicos y Actividades recreativas de Andalucía (art 11) o del artículo 12 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia. Sin embargo en las restantes normas la funciones se asignan directamente al personal del control de acceso.

- En su caso, controlar la adquisición de la entrada o localidad por parte de los asistentes al establecimiento.
- Colaborar con los funcionarios que, en el ejercicio de sus funciones, realicen inspecciones o controles reglamentarios establecidos en la normativa vigente.
- Comprobar la edad de las personas que pretendan acceder al local cuando sea procedente.
- Comprobar el buen funcionamiento de los servicios que garanticen la comodidad y salubridad de los usuarios.
- Asegurar y facilitar el acceso de las personas asistentes discapacitadas al establecimiento³⁷¹.
- Informar inmediatamente al personal de vigilancia, si lo tuviera o, en su defecto, a las Fuerzas y cuerpos de Seguridad, de las alteraciones del orden que se produzcan en los accesos o en el interior del establecimiento.
- Controlar en todo momento que no se exceda del aforo autorizado³⁷².

La asignación de estas funciones al Servicio de Admisión, como realizan algunas normas autonómicas, no excluye su personalización en los individuos específicos, según las propias normas reguladoras. Así se determina a través del siguiente tenor literal que *“el personal encargado por el titular del Establecimiento público de prestar el Servicio de Admisión deberá realizar control el acceso al mismo ejerciendo las siguientes funciones...”* o *“el personal de control de acceso deberá cumplir al siguientes funciones...”*

En todo caso, sea de forma genérica o específica, se establece la obligatoriedad de la existencia del Servicio de Admisión, de forma incondicionada³⁷³ o cuando se realice el abono de un precio por parte de los

³⁷¹La redacción de estas funciones es idéntica en el caso de los Reglamentos precitados de Andalucía y del Principado de Asturias (vid. Art. 11 del Reglamento de Admisión de Espectáculos públicos y Actividades recreativas de Andalucía y art. 21 del Reglamento regulador de los servicios de vigilancia y seguridad en los Espectáculos públicos y actividades recreativas, y el ejercicio del derecho de admisión del Principado de Asturias)

³⁷² Se corresponden con el artículo 12 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

³⁷³ “Todos los establecimientos públicos, actividades recreativas y espectáculos públicos incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de Espectáculos Públicos, Actividades

usuarios para acceder u ocupar una localidad en el interior de los locales y establecimientos de espectáculos públicos,³⁷⁴ En otros casos, por la tipología de los establecimientos (café - espectáculo, salas de fiestas, discotecas y salas de baile..) o el carácter extraordinario de lo espectáculos y /o actividades recreativas³⁷⁵ o bien por ser espectáculos o actividades recreativas públicos donde se realizan actividades musicales con un determinado aforo (a partir de 150 personas) o establecimientos abiertos al público con un régimen especial independientemente del aforo o los extraordinarios con un aforo determinado (a partir de 150 personas)³⁷⁶, necesitan de este tipo de Servicios de admisión. Si bien es verdad que, para la implantación de este servicio, se ha utilizado el criterio de aforo y tipología de espectáculos públicos, sea una actividad ordinaria o extraordinaria³⁷⁷. E, incluso, la obligatoriedad se vincula a casos en los que pudiera verse afectado el “mantenimiento del orden público” (sic)³⁷⁸.

Así pues, el Servicio de admisión debe prestarse directamente por el titular del establecimiento, local o instalación o por el organizador de espectáculo público o actividad recreativa, en su caso, o por las personas designadas por éstos, y *bajo su responsabilidad directa*, con el objeto de llevar a cabo el control del acceso de usuarios y demás prescripciones dictadas al respecto³⁷⁹. El Reglamento del Principado de Asturias vincula a los servicios de vigilancia privada con el Servicio de Admisión³⁸⁰.

Las relaciones y funciones entre el personal controlador de acceso a los espectáculos públicos y actividades recreativas, en contraposición con el Servicio de Vigilancia de Seguridad privada, en algunos aspectos no resultan

Recreativas y Establecimientos Públicos, dispondrán de servicio de admisión” art. 140 del Decreto 52/2010, de 26 de marzo, del Consell, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos DOGV, nº 6236. 30-03-2010.

³⁷⁴ Art.20.2 del Reglamento del Principado de Asturias

³⁷⁵ Art. 2 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas

³⁷⁶ Art. 57 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña

³⁷⁷ Art. 11.2 de la Ley 2/2011 de la Región de Murcia

³⁷⁸ Art. 16.2 “in fine” del Decreto 10/2003, de la Junta de Andalucía

³⁷⁹ Art. 20 del Decreto 100/2006, del Principado de Asturias; art. 11 del Decreto 10/2003, de la Junta de Andalucía y art.11 de la Ley 2/2011 de la Región de Murcia

³⁸⁰ Artt.21.2 del Decreto 100/2006, del Principado de Asturias

muy claras e incluso llegan a superponerse o a ser una mera concreción de las la asignadas por la normativa de seguridad privada³⁸¹. Esta circunstancia trata de solventarse tanto en la Disposición Adicional tercera de la Ley de Seguridad Privada, como el Decreto 163/2008, de 29 de diciembre de la Comunidad de Madrid - dictado en exclusiva para la regulación de las actividades de del control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas y su personal específico-, apresurándose a señalar que *“en ningún caso el personal de control de acceso puede asumir o ejercer las funciones de servicio de seguridad”* como también lo hace el Reglamento de la Generalidad Valenciana³⁸². Igual exclusión se reitera, para el personal controlador del acceso, respecto a los vigilantes de seguridad privada, en el Reglamento de Cataluña³⁸³. Si bien esta norma aporta una definición de este personal a quien *califica como la persona o personas que ejercen las funciones de admisión y control de acceso del público al interior de determinados establecimientos o espacios abiertos al público de espectáculos públicos o actividades recreativas, y que se encuentran bajo la dependencia contractual de la persona titular u organizadora de estas actividades añadiendo que la dependencia y responsabilidad del personal de control de acceso con el titular o el organizador de las citadas actividades existe durante todo el desarrollo del espectáculo público o actividad recreativa, con independencia de las relaciones contractuales que el personal de control de acceso pueda tener con aquellas personas, ya sea porque se hayan contratado directamente o por medio de una empresa proveedora de estos servicios*³⁸⁴. Esta apuesta por recoger de forma omnicompreensiva su caracterización, no evita que el personal de seguridad

³⁸¹ Recordemos que las funciones asignadas a los vigilantes de seguridad por la Ley de Seguridad Privada, se recogen en el artículo 11 y por el artículo 71 del Reglamento de Seguridad Privada.

³⁸² Art. 139.2.del Decreto 52/2010, de 26 de marzo, del Consell: “El personal de servicio de admisión no podrá desempeñar, en ningún caso, las funciones establecidas para el personal de seguridad privada recogidas en la Ley 23/1992, de 30 julio, de Seguridad Privada y su normativa de desarrollo”

³⁸³ Art. 44.3 del Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña: “El personal del establecimiento, incluido el de control de acceso no puede asumir las funciones propias del vigilante de seguridad privada. Cuando durante el desarrollo de una actividad o espectáculo se produzcan alteraciones del orden, el personal del establecimiento debe comunicarlo inmediatamente a los vigilantes de seguridad privada, para que éstos ejerzan las funciones que les son propias”

³⁸⁴ Art. 56 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña

privada, en realidad, pueda realizar la mismas tareas de control de acceso, si nos atenemos al tenor literal de la misma disposición adicional de la Ley catalana, cuando dice que no pueden ser confundidos con el personal de seguridad al no poder usar armas y distintivos o uniformes que puedan confundirse con los previstos por la propia ley para el personal de seguridad privada.

Así pues, esta separación entre uno y otro tipo de categorías, a través de una supuesta delimitación de funciones de unos y otros, no es tan tajante y separada como parece, según ya dijimos, ya que el propio Reglamento de la Seguridad Privada³⁸⁵, prevé, de forma genérica, la posibilidad de que los vigilantes de seguridad realicen tareas de control de acceso a los inmuebles realizando controles de identidad de las personas e impidiendo su entrada cuando así se estime necesario. Cuestión que, incluso el Reglamento de la Junta de Andalucía -ya propiamente en la materia de espectáculos públicos-, prevé expresamente al afirmar la posibilidad de que el control de acceso al local pueda ser realizado por los vigilantes de seguridad a petición del titular del Establecimiento público³⁸⁶. Por contra en caso de necesidad, se faculta al personal del control de acceso para que pueda llevar las actuaciones necesarias de seguridad para mantener la integridad física de las personas asistentes³⁸⁷, lo cual viene a acercarlos a las funciones típicas de la vigilancia de seguridad privada.

Así, pues, los controles de identidad en el acceso a los edificios e inmuebles y la protección de las personas –por lo que hemos ido señalando-- son funciones comunes tanto para el personal de vigilancia de seguridad privada como para los controladores de acceso mentados. Otro dato más, que parece

³⁸⁵ Esta cuestión es señalada en el artículo 77: “En los controles de accesos o en el interior de los inmuebles de cuya vigilancia y seguridad estuvieran encargados, los vigilantes de seguridad podrán realizar controles de identidad de las personas y, si procede, impedir su entrada, sin retener la documentación personal y, en su caso, tomarán nota del nombre, apellidos y número del documento nacional de identidad o documento equivalente de la persona identificada, objeto de la visita y lugar del inmueble a que se dirigen”

³⁸⁶ Art. 11.3 del Decreto 10/2003, de 28 de enero, de la Junta de Andalucía

³⁸⁷ Art. 44.3 “in fine” del Decreto 112/2010, de la Generalidad de Cataluña: “cuando la urgencia lo requiera, de las actuaciones necesarias que el personal del establecimiento pueda llevar a cabo con el fin de velar por la integridad física de las personas”.

corroborar esta identidad de funciones, lo aportan tanto el Decreto 163/2008, de la Comunidad de Madrid, que regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, como la Ley 2/2011 de la Región de Murcia, cuando atribuyen explícitamente a los controladores de acceso *el control, en todo momento, de que no se exceda el aforo autorizado y el tránsito de zonas reservadas (pasillos de evacuación, salidas de emergencia...) así como comprobar la edad de las personas que pretendan acceder al local cuando sea procedente*³⁸⁸.

El paralelismo con los tipos de personal de la seguridad privada, es mayor si tenemos en cuenta que para el ejercicio profesional de los controladores de acceso es necesaria **una habilitación** concedida por la Administración para dicho ejercicio. Y ello, por el loable objeto de evitar precisamente que estas actividades, tan relacionadas con la seguridad y el orden, pasen a manos de personas sin cualificación suficiente o, evitando males mayores -como por desgracia ya ha sucedido-, caigan en manos de redes u organizaciones próximas al delito. Efectivamente, la inmensa mayoría de las normas hasta aquí referenciadas así lo determinan, y así, el Decreto de la Comunidad de Madrid, para acceder a dicha habilitación, establece que para desempeñar las funciones de personal de control de acceso es necesario además de carecer de antecedentes penales, ser mayor de edad, poseer la nacionalidad española o de alguno de los países que integran la Unión Europea o estar en posesión del permiso de residencia y trabajo correspondientes³⁸⁹. A estos requisitos generales, la Ley de la Región de Murcia añade no haber sido separado con carácter definitivo, ni inhabilitado mediante sentencia firme para el servicio en las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ni haber sido objeto de revocación de la habilitación profesional, no haber sido sancionado en los 2 ó 4 años anteriores por infracción grave o muy grave, respectivamente, en materia de seguridad en los términos de lo previsto en la Ley 23/1992, de 30 de julio,

³⁸⁸ Art. 5 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas y art. 11 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

³⁸⁹ Art. 6 Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid,

de Seguridad Privada, o que los antecedentes penales lo sean por delitos y finalmente, estar en posesión, como mínimo, del título de graduado en enseñanza secundaria obligatoria o formación profesional de grado medio o cualquier otro nivel igual o superior que haya sido homologado por la administración competente en la materia³⁹⁰. Por su parte, el Decreto de Espectáculos Públicos de Cataluña especifica dentro de estos mismos requisitos generales, en lo relativo a la carencia de antecedentes penales, que deben carecer de condenas por delitos contra las personas, el patrimonio o la salud pública o bien justificar que los antecedentes de los delitos cometidos han sido cancelados. Exige, además, que deben realizar un curso de formación impartido por el centro de formación debidamente habilitado y poseer conocimientos mínimos de las lenguas oficiales en Cataluña, a fin de poder atender al público que se les dirija en cualquiera de las dos³⁹¹. Por su parte, el Decreto de la Generalidad Valenciana coincide con las anteriores prescripciones.

Los requisitos mencionados son previos y necesarios para la realización de unas pruebas específicas, que en el caso de la Comunidad de Madrid han de realizarse en la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid³⁹² cuyo contenido consiste en la realización de un test psicológico y un test de conocimiento en materia de derechos fundamentales, derecho de admisión, medidas de seguridad en los establecimientos, horarios de cierre y régimen jurídico de los menores de edad. En el Decreto de Cataluña, se señala que para obtener la habilitación de personal de control de acceso las personas interesadas deben superar las pruebas de selección que realice el órgano competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, las cuales deben tratar sobre los módulos de conocimientos y de carácter práctico cuyos contenidos coinciden de forma aproximativa con los de la Comunidad de

³⁹⁰ Art. 14 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

³⁹¹ Art. 61 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, de la Generalidad de Cataluña

³⁹² Organismo que ha sido suprimido por el art. 5 de la Ley 6/2013, de 23 de diciembre, de Medidas Fiscales y Administrativas. Las funciones atribuidas a la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid son asignadas por la Dirección General competente en materia de coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid

Madrid³⁹³. De igual forma, la Ley de Murcia³⁹⁴ establece que debe superarse una prueba de aptitud, que debe ir *precedida* por acciones formativas de entidades colaboradoras cuyos contenidos son muy parecidos a los señalados por los Decretos arriba citados. Tanto la Ley de la Región de Murcia como el Decreto de Cataluña establecen que los Centros de Formación aludidos – Entidades colaboradoras denominadas en Murcia- deben estar debidamente acreditados y homologados por el órgano competente de la Administración autonómica. E incluso, la misma Ley de la Región de Murcia contempla como posibles entidades colaboradoras a las entidades locales, a las corporaciones profesionales, a las empresas, a las organizaciones empresariales y sindicales, a las organizaciones de consumidores y al Servicio Regional de Empleo y Formación, regulando con detalle el procedimiento administrativo para su homologación³⁹⁵.

Se realizará, al menos, una convocatoria anual para la obtención de la acreditación para el desarrollo de las funciones del “Servicio Específico de Admisión” según el Decreto 52/2010 de Valencia³⁹⁶ y prevé –como también lo hace la Ley de la Región de Murcia un registro de personas acreditadas para el ejercicio de las funciones de control de acceso a los establecimientos de espectáculos públicos³⁹⁷. La utilidad del registro es importante y su carácter puramente sectorial ayuda al control administrativo de estas actividades, tan sensibles para la seguridad de los ciudadanos. Dos excepciones encontramos al respecto: tanto del Decreto de la Junta de Andalucía como el del Principado de Asturias, a pesar de su minuciosidad, nada dicen respecto a la necesidad de una habilitación específica para el ejercicio de dichas funciones. La habilitación de funciones tiene un carácter temporal, cinco años en la Comunidad de

³⁹³ Art. 62 y Anexo V del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, de la Generalidad de Cataluña

³⁹⁴ Art. 15 y 17 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

³⁹⁵ Art. 16 la Ley 2/2011, de 2 de marzo

³⁹⁶ Según el art. 146 del Decreto: “*la prueba será anunciada mediante publicación en el Diario Oficial de la Comunitat Valenciana. La resolución de las respectivas convocatorias determinará los requisitos o condiciones para la inscripción de los interesados. Para participar en las pruebas se requerirá la inscripción y el abono de una tasa por parte del candidato en los términos fijados en la convocatoria*”

³⁹⁷ Art. 20 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia y los artículos 149 y 150 del Decreto 52/2010, de 26 de marzo, de la Generalidad Valenciana.,

Madrid³⁹⁸, cuatro años en la Región de Murcia³⁹⁹, Valencia⁴⁰⁰ y Cataluña⁴⁰¹ y está sometida a condiciones de cumplimiento cuya inobservancia puede llevar a su revocación en caso de que se hallare en vigor o su no renovación.

Finalmente, no ha de pasarse por alto lo referente a los distintivos –no olvidemos que en la seguridad privada los vigilantes deben ostentarse y ser visibles-, acreditaciones y lo referente al carnet profesional para destacar aún más el tremendo paralelismo entre ambos grupos profesionales. El Decreto de Cataluña determina que la Dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas otorga la correspondiente habilitación⁴⁰² a los y a las aspirantes que superen las pruebas previstas por el artículo anterior mediante la entrega de un carnet y distintivo profesionales⁴⁰³. Y en la Comunidad de Madrid se dice que el personal de control de acceso llevará de forma visible y permanente un distintivo que le identifique y le acredite como tal⁴⁰⁴. En este mismo sentido, la Región de Murcia establece que el personal de acceso debe estar visiblemente identificado y de tal forma que se acredite su función⁴⁰⁵. La Comunidad Valenciana establece que el personal del servicio de admisión estará perfectamente identificado, como tal, mediante un distintivo visible y legible en el que figurará debidamente rotulado el número de registro correspondiente así como la expresión Servicio Específico de Admisión, en las dos lenguas oficiales de la Comunidad Valenciana. Apostillando que, en todo caso, deberá estar claramente diferenciado del

³⁹⁸ Art.7 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid,

³⁹⁹ Art. 14.2 de la Ley 2/2011

⁴⁰⁰ Art. 151 del Decreto 52/2010, de 26 de marzo, de la generalidad Valenciana.

⁴⁰¹ Art. 63.3 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, de la Generalidad de Cataluña

⁴⁰² Habilitación o acreditación que se caracteriza y define de la siguiente manera “*La acreditación es actividad administrativa reglada, y de mera comprobación de requisitos. Viene a ser, por ello, una prueba anticipada en el tráfico jurídico; o para permitirle el acceso a determinadas actividades*”, en Morell Ocaña, Luis “*Curso de Derecho administrativo. Vol. II*”. Ed. Aranzadi. 3ª edición 1998.

⁴⁰³ Art. 63.2 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, de la Generalidad de Cataluña: “En el carnet y distintivo profesionales del personal de control de acceso debe constar, como mínimo: una fotografía, nombre y apellidos, número de carnet, fecha de expedición y fecha de caducidad”.

⁴⁰⁴ Art. 8 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid

⁴⁰⁵ Art. 19 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo: “*con el fin de poder ser identificado, el personal de control de acceso tiene que llevar de forma visible un distintivo con la leyenda Personal de control de acceso que especifique su nombre y apellidos y, debajo, el número del carné que le habilita para desarrollar las funciones establecidas en el artículo 12*”.

servicio de vigilancia privada regulado por la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, en el supuesto de que éste exista⁴⁰⁶.

Por qué es necesaria una habilitación, la realización de unas pruebas y la exigencia de unas requisitos generales y específicos bien delimitados y muy similares a los vigilantes de seguridad, para poder ejercer estas funciones, es una constatación más de que están participando de forma activa en el mantenimiento de la seguridad y orden públicos en el interior y accesos de los lugares de celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas. De la misma forma, que ya ocurriera con los denominados “guardas de seguridad” que coexistían con los “vigilantes jurados de seguridad”⁴⁰⁷, con anterioridad a la publicación de la Ley de Seguridad privada, y que posteriormente fue refundida en la figura del “vigilante de seguridad”, podemos asistir al nacimiento de una nueva categoría profesional que participa en las tareas de seguridad. Sin embargo, la diferente Administración concedente de las habilitaciones /acreditaciones pertinentes para el ejercicio de las funciones de vigilante de seguridad –la Administración General del Estado⁴⁰⁸-- y del personal de acceso –las Administraciones autonómicas- puede ser un inconveniente en la opción de poseer una única disposición reguladora básica sobre ambos. Es de esperar que una solución definitiva sobre la incardinación del personal de acceso a inmuebles en donde se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas se haga sobre la reflexión y sobre la realidad cotidiana y no sobre acontecimientos desgraciados que tal vez se pudieron evitar con la dotación de

⁴⁰⁶ Art. 143 del Decreto 52/2010, de 26 de marzo, de la Generalidad Valenciana

⁴⁰⁷ Sobre la problemática entre los denominados guardas de seguridad y vigilantes jurados de seguridad con carácter previo a la publicación de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, véase en Iñaki Agirreazuenga “*Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español*” RAP, nº 118. Enero-abril 1989. Págs. 125 a 128. El autor señala el carácter irregular de los guardas de seguridad ya que carecía de regulación normativa aunque sí convencional.

⁴⁰⁸ El art.10 de la Ley de Seguridad Privada, determina que “*Para el ejercicio de las funciones de seguridad privada, el personal al que se refiere el artículo 1, apartado 2, de esta Ley, habrá de obtener previamente la correspondiente habilitación del Ministerio del Interior, con el carácter de autorización administrativa, en expediente que se instruirá a instancia del propio interesado*”. Además el artículo 58 del Reglamento: “*Los aspirantes que hayan superado el curso o cursos a que se refiere el artículo 56 solicitarán, por sí mismos o a través de un centro de formación autorizado, su participación en las pruebas oficiales de conocimientos y capacidad que para cada especialidad establezca el Ministerio del Interior, y que versarán sobre materias sociales, jurídicas y técnicas relacionadas con las respectivas funciones, así como, en su caso, sobre destreza en el manejo de armas de fuego. Una vez superadas las pruebas, los órganos policiales correspondientes expedirán las oportunas habilitaciones*”.

buenos instrumentos normativos⁴⁰⁹. En nuestra opinión, el personal del control de acceso⁴¹⁰, cuyas funciones hemos relacionado, superan la contingencia del propio acceso dentro de la celebración del espectáculo público o actividad recreativa, ya que realizan verdaderas tareas de seguridad y no menos importantes que las tareas realizadas por los vigilantes de seguridad. Ambos son elementos básicos en la consecución de la seguridad y orden público, bajo la responsabilidad y auxilio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y, sin duda, son una expresión de que la seguridad es una colaboración obligada en los particulares que ejercen actividades “de riesgo”, entendidas estas como las destinadas a congregar y albergar a un conjunto numeroso de ciudadanos que participaran de dichas actividades.

Podemos afirmar que la relación existente entre estas figuras profesionales (personal de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas y el personal de vigilancia de seguridad privada) y la acción resultante de sus actividades allí donde se produzcan, representan el *ejercicio privado de funciones públicas* en la terminología de la doctrina italiana, como señala SAINZ MORENO⁴¹¹, para el que además no considera sea un mero fenómeno histórico llamado a desaparecer sino un elemento de derecho público actual, de utilidad manifiesta. Es evidente que no podemos hablar de una simple regulación de un sector económico determinado, o de una

⁴⁰⁹ El actual proyecto de Ley de Seguridad Privada –ya en el Senado—tampoco contempla esta realidad del personal del control de accesos es espectáculos públicos y actividades recreativas. Así, desde la equidistancia entre el art. 5.1 a) y 7 del Proyecto a la hora de señalar las actividades de la seguridad privada y hasta dónde pueden llegar podemos encontrar todo un ámbito a ocupar por estas categorías profesionales reguladas por la legislación autonómica de Espectáculos públicos y actividades recreativas. El primero señala: “a) *La vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos.* Y el art. 7 señala que no debe ser objeto de la autoprotección –término en que se cataloga la seguridad privada–: “*no están sujetas a esta ley las actuaciones de autoprotección, entendidas como el conjunto de cautelas o diligencias que se puedan adoptar o que ejecuten por sí y para sí mismos de forma directa los interesados, estrictamente dirigidas a la protección de su entorno personal o patrimonial, y cuya práctica o aplicación no conlleve contraprestación alguna ni suponga algún tipo de servicio de seguridad privada prestado a terceros*”

⁴¹⁰ Miguel Ángel Chambó de la Cruz, Fernando González Botija, directamente los asimilan a los auxiliares de servicios o portero convencionales, en “*La reciente regulación del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas*” REDA n.º 148. 2010 pág. 29. Nosotros no compartimos esta conclusión según estamos exponiendo.

⁴¹¹ Fernando Sainz Moreno “*Ejercicio privado de funciones públicas*” RAP n.º 100-102. Enero – diciembre 1983.

regulación de mayor intensidad configuradora ante uno de estos sectores que sea relevante para la comunidad política, sino de una función pública entendida ésta como la contribución a la protección de personas y bienes, y al mantenimiento de la tranquilidad y convivencia ciudadana en un ámbito a la vez específico y especial⁴¹². Considera CÁMARA DEL PORTILLO que el caso de España *“la implantación del nuevo modelo de seguridad como servicio público virtual o impropio, se produce precisamente como consecuencia de una imposición del poder político que comenzará exigiendo a los titulares de determinadas empresas la contratación de vigilantes jurados como medida de seguridad o autoprotección, para después, en una segunda etapa, comenzar a regular las distintas figuras que actualmente comprende la seguridad privada”*⁴¹³. Sin embargo no coincidimos con este autor al calificar esta actividad como servicio público impropio como más tarde expondremos.

Sobre el término, ya común y de amplia utilización, “seguridad privada” tiene razón tanto PAREJO ALFONSO como CASINO RUBIO al señalar que el calificativo “privada” del sustantivo seguridad no es el más adecuado ya que las amenazas a la seguridad de las personas y bienes es siempre, por definición, un asunto público que compromete el orden público y la paz social, así pues, *“la mal llamada seguridad privada no es sustancialmente sino seguridad pública, bien que orgánica y subjetivamente prestada por sujetos privados”*⁴¹⁴. Efectivamente, es el Estado el que conserva y mantiene el monopolio de la seguridad pública pero ello no implica que los particulares, de forma activa, puedan participar en su mantenimiento, auxiliando cuando fuere preciso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y alcanzar esa participación el reconocimiento administrativo preciso por coincidir con la finalidad de la

⁴¹² El preámbulo del proyecto de Ley, lejos de arrinconar esta actividad, contiene una llamada a la profundización de esta colaboración: *“En la relación especial que mantiene la seguridad privada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, auténticos garantes del sistema de libertades y derechos que constitucionalmente protegen, se hace necesario avanzar en fórmulas jurídicas que reconozcan el papel auxiliar y especialmente colaborador desempeñado por la seguridad privada, de forma que, además de integrar funcionalmente sus capacidades en el sistema público de seguridad, les haga partícipes de la información que resulte necesaria para el mejor cumplimiento de sus deberes”*.

⁴¹³ Diego Cámara del Portillo *“La privatización del orden público. Las policías privadas”* Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 7 – 2º semestre 2004. Pág. 381

⁴¹⁴ Miguel Casino Rubio *“La denominada seguridad privada ¿es verdaderamente privada?”* Revista Catalana de Seguridad Pública nº 16. Barcelona 2006. Pág. 89.

seguridad pública, cuyo resultado más inmediato es el orden público y la paz social. No podemos olvidar que esta ha sido una constante en nuestra tradición jurídica y, de hecho, nuestro ordenamiento ha construido los elementos necesarios para ello.

Consideramos que, tanto las personas jurídicas como naturales que colaboran en esta función “pública” –si admitimos que la seguridad es únicamente pública y por tanto reservada en exclusiva a la Administración- lo hacen a través del ejercicio de sus actividades privadas (vigilantes de seguridad, los vigilantes de explosivos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad, los escoltas privados, los guardas particulares del campo, los guardas de caza, los guardapescas marítimos y los detectives privados e, incluso, el personal del acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas); son, por tanto, grupos profesionales que ejercen mediante sus actividades privadas funciones públicas en un contexto como afirma Zanobini “de deber de colaboración cívica”⁴¹⁵. No obstante, el término tiene cierta dificultad en su caracterización ya que estas funciones no contienen de por sí un paradigma completo aunque siempre tengamos como elementos sustentantes los “*servicios complementarios y subordinados*” respecto de los confiados a las Fuerzas Cuerpos de Seguridad. Las actividades que se han descrito más arriba constituyen un servicio auxiliar en toda regla de la seguridad y orden público que se despliegan en el interior de edificios, aledaños e instalaciones, móviles o fijas, y/o en sus accesos. Precisamente en tareas, como dice el preámbulo de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, que difícilmente podrían cubrir por sí solos la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y que son precisadas por esta ley y por la de Espectáculos públicos y actividades recreativas o con base en dichas leyes, habilitando a dichos sujetos privados.

⁴¹⁵ Citado por Sainz Moreno en la nota 98 de “*Ejercicio privado de funciones públicas*” RAP nº 100-102. Enero – diciembre 1983. Pág. 1775.

Siguiendo a SAINZ MORENO, el ejercicio privado de actividades públicas⁴¹⁶ para el caso que analizamos coincide con su paradigma ya que la tarea de vigilantes de seguridad y otras categorías reguladas en la Ley de seguridad privada y el personal de acceso a lugares de celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, es una “función pública”, de “colaboración con la seguridad y el orden público”, función estatal por excelencia, en instalaciones y acontecimientos de titularidad privada o de organización privada de impacto social ordinario o extraordinario. El contenido de dicha función viene “positivizado” por su concreción y enumeración en la Ley de seguridad privada y su reglamento o en las normas autonómicas que se han mencionado para uno y otro grupo profesional, pero siempre bajo la finalidad de ser “*actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública*” y con la “*obligación de especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados*”⁴¹⁷. E incluso, de que “*en cumplimiento de dicha obligación y de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, deberán comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tan pronto como sea posible, cualesquiera circunstancias o informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como todo hecho delictivo de que tuviesen conocimiento en el ejercicio de sus funciones*”⁴¹⁸.

Respecto al personal de control de acceso y bajo su responsabilidad: “*requerir la intervención del personal del servicio de vigilancia del establecimiento, si lo tuviera, o en su defecto, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para que impida el acceso de las personas que incumplan las condiciones específicas de admisión autorizadas*”. Y, bajo el riesgo de

⁴¹⁶ El Tribunal Supremo ha afirmado que los vigilantes “son particulares que ejercen funciones públicas” STS de 17 de enero de 1990 y 16 de octubre de 1990.

⁴¹⁷ Art. 1 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

⁴¹⁸ Art. 66 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

alteraciones del orden público y la seguridad en los accesos o en el interior del establecimiento informar inmediatamente tanto al personal de vigilancia, si lo tuviera, como a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, “*sin perjuicio de las actuaciones que pueda llevar a cabo con el fin de velar por la integridad física de las personas y los bienes, cuando la urgencia lo requiera*”⁴¹⁹. El problema fundamental, como afirma SAIZ MORENO, estriba en deslindar lo que sea actividad privada y profesional de la tarea que es propiamente “tarea pública” del Estado. Lo que si parece claro es que no se puede obtener un deslinde automático “radical” entre uno y otro, más bien, ha de admitirse una gradación mediatizada por la propia realidad de los hechos y acontecimientos. Precisamente la habilitación competencial producida por la Administración es el elemento básico para el discernimiento entre el ejercicio de un acción “estrictamente” privada, respecto de la acción con un componente variable o total de función pública. Sin embargo, IZQUIERDO CARRASCO a pesar de lo que exponemos, sólo ve dicha tarea /función pública cuando se produce una identidad de funciones entre las funciones que desempeñan los miembros y Fuerzas de Seguridad y las que desempeña el personal de seguridad privada en polígonos o urbanizaciones aisladas, estaciones de metro o tren o en establecimientos abiertos al público como campos de fútbol o grandes superficies, concurriendo unos y otros⁴²⁰.

No creemos que sea este último sea un argumento definitorio para establecer qué tareas dentro de la seguridad privada sí son funciones públicas de las que no lo son, ya que se ejerce con el mismo título habilitante otorgado por la Administración una diversidad de actividades todas ellas “emparentadas” con la noción de seguridad y orden para las que es necesaria la colaboración de los sujetos privados. GONZÁLEZ – VARAS IBÁÑEZ, afirma que la presente idea de colaboración privada y empresarial (relativa a la seguridad ciudadana) presenta un carácter organizado, institucionalizado y estable, y se realiza no

⁴¹⁹ Art. 5.1 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas y art. 12.2 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de la Región de Murcia.

⁴²⁰ Manuel Izquierdo Carrasco “*La seguridad privada: régimen jurídico - administrativo*”. Ed. Lex Nova. Valladolid. 1ª edición 2004. Pág. 149

como un deber sino de forma voluntaria a través de empresas privadas que buscan un beneficio económico. Esta colaboración entre el Estado y las empresas privadas en la satisfacción de intereses generales puede verse en correspondencia con la idea de ruptura de los planos de Estado y sociedad, ya que ambos actúan conjuntamente en la realización de una función pública⁴²¹

Otra cuestión que ha de solventarse, es la posición jurídica de estas actividades profesionales respecto a la Administración que las disciplina a través de diferentes normas de carácter administrativo, qué relaciones se generan entre Administración y administrados, y cuál es la realidad de éstas.

2.2.2.5. Relaciones especiales de sujeción.

Entendemos que la posición jurídica de estas actividades profesionales de la seguridad en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas es un haz de relaciones especiales de sujeción, a las que podríamos añadir la posición de los profesionales del sector económico, quizás con menor intensidad, pero con un amplio grado de intervención administrativa en partida doble, tanto desde la denominada policía administrativa general como la policía administrativa específica. No obstante, frente a posibles descalificaciones, o mejor, su no cabida dentro de nuestro sistema jurídico o su reducción a un sector muy determinado de la realidad en las relaciones administrativas, se ha de partir del hecho afirmado por SANTAMARIA PASTOR de que la “*relación especial de poder*” (de sujeción para GALLEGO ANABITARTE, ya que las relaciones especiales de sujeción se detienen precisamente en la relación y no en el poder, de difícil precisión⁴²²) no es un ámbito exento de Derecho, sino sólo un ámbito en el que son aceptables con mayor flexibilidad fórmulas generales de apoderamiento a favor de la Administración; fórmulas generales que en todo caso, y como mínimo parecen

⁴²¹ Santiago González - Varas Ibáñez “El desarrollo de la idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros”. REDA nº 94. Madrid 1997. Pág. 203 y ss.

⁴²² Alfredo Gallego Anabitarte “Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración”. RAP, nº 34. Enero-abril de 1961. Pág. 12 en nota introductoria.

inexcusables⁴²³. Además como el mismo GALLEGO ANABITARTE afirma, no existe una *relación especial de sujeción* como ente abstracto y único o modelo general, sino *relaciones especiales de sujeción* (en plural), o mejor todavía, relaciones especiales jurídico – administrativas⁴²⁴, llegando incluso a concluir con cierto escepticismo que “*cualquier definición de relación especial de sujeción será siempre insuficiente y, por tanto, inútil*”. Efectivamente, quizás de forma más esperanzadora, es la conclusión a la que más recientemente llega PRIETO ALVAREZ “lo importante en la noción que analizamos es que sirva para extraer consecuencias sobre la legitimidad del régimen jurídico impuesto a los afectados, y esto exigirá diagnósticos *ad casum*”⁴²⁵. GIL GARCIA y GARCIA CORONADO afirman que a pesar de los detractores de esta categoría jurídica, el alcance de ésta tiende a ampliarse, en tanto que hoy resulta aplicable no sólo a los servidores públicos sino también a los particulares que asumen funciones públicas de manera transitoria⁴²⁶. Con esta teoría se viene a justificar un sometimiento más intenso a lo que disponga la organización administrativa que en relación con el resto de los ciudadanos. Ello tiene dos consecuencias jurídicas fundamentales: a) una cierta relajación del principio de legalidad y b) una especial intensidad en el poder de ordenación y control de la Administración sobre esta actividad⁴²⁷.

Es más, podríamos encontrar grados de exigencia mayor o menor dentro de las propias relaciones especiales de sujeción conforme a la cercanía con el fin y/o interés público a realizar, en cuyo caso las notas características señaladas tienden a modularse. Así, la inmediatez entre quien ejerce las potestades y quien se encuentra sujeto a ellas de modo especial o específico no es la misma, --variando en intensidad-- siendo mayor en los casos en que

⁴²³ Juan Alfonso Santamaría Pastor, “*Principios de Derecho Administrativo General*” Vol.1º. Ed. Iustel. Madrid. 2ª edición. 2011. Pág. 316

⁴²⁴ Alfredo Gallego Anabitarte “*Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración*”. RAP, nº 34. Enero-abril de 1961. Pág. 24.

⁴²⁵ Tomás Prieto Álvarez “*La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción*” RAP, nº 178. Enero – abril 2009. Pág. 245.

⁴²⁶ Luz Marina Gil García y Gloria García Coronado “*Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto*” Derechos y valores. Volumen XII. Nº 23. Enero – junio 2009. Bogotá.

⁴²⁷ Al respecto, Vicenç Aguado i Cudolà en el artículo “*La Ley Catalana de Servicios Sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el Estado Autonomico?*” Revista de Economistas y Auditores Fiscales, núm. 7, octubre 2008, p. 196-235

se produce una convivencia inmediata de los sujetos bajo una autoridad común en un determinado centro (reclusos, internos en instituciones públicas sanitarias o sociales, etc.), y menor en los supuestos en que la especialidad de la relación consiste en la aplicación de un régimen jurídico específico, del cual no se deriva la efectiva integración en la organización administrativa, sino tan sólo una *especial vinculación* a la Administración, traducida en derechos, deberes y obligaciones exorbitantes respecto de los del general de la ciudadanía, pero sin afectar al tratamiento de la libertad, los derechos fundamentales y de sus instituciones de garantía, aplicables a los sujetos pasivos de la relación. El mismo Tribunal Constitucional admite “intensidad en la sujeción” desde la STC 2/1987, llegando incluso a afirmar el mismo Tribunal, que la distinción entre relaciones de sujeción general y especial es en sí misma imprecisa⁴²⁸. Señalando que “no todas las relaciones especiales de sujeción, sin embargo, han de tener el mismo tratamiento normativo⁴²⁹”. Téngase en cuenta que los particulares están cada vez más interpelados, por el ordenamiento, para corresponsabilizarse con el ejercicio de funciones públicas. Esto es precisamente lo que pretendemos destacar: la actividad de seguridad y orden en establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas genera relaciones especiales de sujeción en los sujetos colaboradores, bien desde la generalidad de quienes tienen asignadas las funciones de vigilancia de la denominada seguridad privada, bien desde la función concreta del control de acceso a locales y lugares de esos espectáculos públicos. A las anteriores han de añadirse las tareas específicas de seguridad que se les asigna en las propias normas reguladoras a quienes pretenden ejercer la actividad económica en este sector.

A estos efectos, seguiremos y comprobaremos, con las disposiciones legislativas y normativas, las notas características que la doctrina ha encontrado en las relaciones especiales de sujeción y las que se han generado

⁴²⁸ FJ 3º de la STC, constitucional sala 1ª, 14 de febrero de 2005 (STC 26/2005) Recurso de amparo núm. 3621-2001|Ponente: JAVIER DELGADO BARRIO, citando a la STC 61/1990, FJ 6.

⁴²⁹ STC, constitucional sala 1ª, del 22 de julio de 1999 (STC 141/1999) Recurso de amparo núm. 3.058/95. | Ponente: MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA, FJº 4º.

desde la jurisprudencia del Tribunal Supremo y del Constitucional. A nuestro modo de ver, se superponen varias relaciones especiales:

- la relativa de los agentes económicos titulares de las actividades recreativas y los espectáculos públicos respecto a la administración tutelante⁴³⁰

- la relativa de los grupos profesionales encargados de la seguridad y orden en los establecimientos y lugares de celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas respecto a las Administraciones públicas ordenadoras de dichas actividades.

-la relativa de las empresas y agentes económicos en las que se encuadren los grupos profesionales encargados de la seguridad y orden respecto a la Administración tutelante de sus actividades.

Para el caso de la seguridad privada hemos hecho esta doble distinción empresas – personal de vigilancia porque tanto la Ley como el Reglamento de Seguridad separa las funciones de unos y otros aunque, como dice GONZÁLEZ – VARAS IBÁÑEZ, lo normal será que las empresas de seguridad actúen a través del personal de seguridad (especialmente de los vigilantes) coincidiendo las actividades de ambos⁴³¹.

Sobre estas tipologías desplegaremos y proyectaremos las notas características que la doctrina ha encontrado para las relaciones especiales de sujeción. Siguiendo a GALLEGO ANABITARTE, se ha de tener en cuenta para detectar realmente la existencia de una relación especial de sujeción, los siguientes caracteres: en primer término, *“el hecho de que esta situación se explica en razón de un determinado fin administrativo”*, en segundo lugar, *“admitir, expresa o tácitamente, que la justificación de dicha relación se encuentra en la necesidad de eficiencia y productividad administrativa”*, en

⁴³⁰ El Tribunal constitucional se ha manifestado respecto a estas con la calificación de una relación común de sujeción: *“Máxime cuando en el supuesto que nos ocupa, no cabe duda de que las potestades administrativas relativas al control de los establecimientos destinados a espectáculos públicos se enmarca en el ejercicio de una relación de supremacía general por cuanto se trata de una actividad ajena a la organización de los servicios públicos aun cuando esté sujeta a licencia y a un intenso control que limita y regula dicha actividad”* STC 305/1993, de 25 de octubre de 1993. Nosotros no compartimos esta opinión y fundamentaremos a continuación nuestra opinión

⁴³¹ Santiago González - Varas Ibáñez *“El desarrollo de la idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros”*. REDA nº 94. Madrid 1997. Pág. 203 y ss.

tercer lugar, la existencia de un “*estado general de libertad limitada*”, en cuarto lugar “*la alusión a un elemento de voluntariedad en dicha situación de sometimiento*”, en quinto lugar “*la existencia de una relación personal*”, en sexto lugar “*acentuada situación de dependencia de la cual emanan determinadas obligaciones*”, en séptimo lugar “*la imposibilidad de establecer de antemano extensión y contenido de las prestaciones, así como la intensidad de las necesarias intervenciones coactivas en la esfera de los afectados*” y en octavo lugar “*el hecho de que el individuo tiene que obedecer órdenes, las cuales no emanan directamente de la ley*” .

- **El hecho de que esta situación se explica en razón de un determinado fin administrativo**

Nos parece indiscutible que nos encontramos ante una materia cuya finalidad administrativa es la de garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, se puedan derivar del comportamiento de quienes organicen un espectáculo o actividad recreativa, participen en ellos o los presencien⁴³². Así lo asegura el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, que, en su breve preámbulo, afirma que dicha acción administrativa tiene la finalidad estricta del mantenimiento de la seguridad ciudadana. Por eso, dicho fin justificará el conjunto de medidas de sujeción que se detallarán pero de cuya función e interés público no puede dudarse.

Esta finalidad, concretada en determinados aspectos la seguridad ciudadana en el “entorno y dentro” de los lugares de celebración de los Espectáculos públicos y actividades recreativas, viene a constituirse en la finalidad de las distintas leyes autonómicas que se señalaron más arriba. En éstas, no sobran las declaraciones explícitas sobre la finalidad protectora de la seguridad y orden públicos tanto en un sentido amplio como más restringido. Así, por ejemplo, la Ley de Espectáculos Públicos de la Comunidad de Madrid, asegura que su finalidad es la de “*garantizar la seguridad del público asistente y la higiene de las instalaciones (...) la protección del entorno urbano y natural,*

⁴³² Art. 8. 1 a) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

y del medio ambiente⁴³³ y la protección del menor⁴³⁴. La Ley Catalana y de Andalucía, por su parte, identifican como finalidades de la ley y de los principios que deben regir su desarrollo y aplicación, la convivencia entre los ciudadanos, la seguridad y la calidad de los establecimientos⁴³⁵, así como garantizar la confortabilidad para los ciudadanos asistentes a los espectáculos o a los establecimientos dedicados a las actividades recreativas. Tanto la Ley de Castilla y León como la de Castilla La Mancha, por su parte, aseveran que la finalidad del régimen normativo contenido en dichas leyes es –en una sucesión de conceptos que pretende ser omnicomprensiva del conjunto de las actividades desplegadas desde la principal, el espectáculo público– salvaguardar el orden público y la seguridad pública, la protección de los consumidores y destinatarios de los servicios, de los terceros no participantes en los espectáculos, y de los trabajadores, del medio ambiente y del entorno urbano, así como la conservación del patrimonio cultural⁴³⁶.

Como puede advertirse, nos encontramos ante un concepto amplio de seguridad y orden público, al que habría que incluir elementos en clara conexión con protección civil y emergencias (también son seguridad), en su vertiente no catastrófica, y para la que de nuevo es indiscutible el componente de función pública. Así lo refiere MENÉNDEZ REXACH para quien “*la protección civil es una función pública cuyo objeto es la prevención de esas situaciones de emergencia y la reacción frente a ellas para la defensa de las personas, bienes y medio ambiente*”⁴³⁷. A este respecto, ha de mencionarse la Norma Básica de Autoprotección⁴³⁸ cuya finalidad es la ser el marco legal que

⁴³³ Art. 6.1 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid

⁴³⁴ Art. 25 de la misma Ley

⁴³⁵ Art. 2 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña.

⁴³⁶ Art. 1.2 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León y art. 7.2 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha

⁴³⁷ Ángel Menéndez Rexach (Director) “*Protección civil y emergencias. Régimen jurídico*”. Ed. La Ley-El consultor de los Ayuntamientos. 1ª edición. Madrid, 2001.

⁴³⁸ Aprobada mediante Real Decreto 393/2007, de 23 de marzo, por el que se aprueba la Norma Básica de Autoprotección de los centros, establecimientos y dependencias dedicados a actividades que puedan dar origen a situaciones de emergencia. **Debe recordarse que estas Normas básicas emanan, y las completan,**

garantice para todos unos niveles adecuados de seguridad, eficacia y coordinación administrativa, en materia de prevención y control de riesgos; y en la que se contemplan, de forma directa, las actividades de espectáculos públicos y recreativas. Por tanto, dichas normas de autoprotección, se aplican a lugares, recintos e instalaciones en las que se celebren los eventos regulados por la normativa vigente en materia de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, siempre que cumplan con las siguientes características:

- en espacios cerrados:
- edificios cerrados: Con capacidad o aforo igual o superior a 2000 personas, o con una altura de evacuación igual o superior a 28 m.
- instalaciones cerradas desmontables o de temporada: con capacidad o aforo igual o superior a 2.500 personas.
- al aire libre: En general, aquellas con una capacidad o aforo igual o superior a 20.000 personas.

El preámbulo del Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, por el que se aprueba el Código Técnico de la Edificación, es muy claro en cuanto a las finalidades públicas de las normas y las obligaciones especiales para quien participe de dichas actividades como “promotores” en el sentido más amplio. Por eso aclara que la finalidad de la norma es la de garantizar la seguridad de las personas, el bienestar de la sociedad, la sostenibilidad de la edificación y la protección del medio ambiente.

Por tanto, las finalidades públicas en estas actividades son claramente públicas y de interés general y son del cuidado, tanto de los profesionales y sociedades mercantiles como para los grupos profesionales encargados de la seguridad en los alrededores, accesos e interior de los edificios, recintos e instalaciones dedicados a espectáculos públicos y actividades recreativas.

- **Admitir, expresa o tácitamente, que la justificación de dicha relación se encuentra en la necesidad de eficiencia y productividad administrativa**

desde el denominado Código Técnico de la Edificación, aprobado mediante Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo, que, a su vez, desarrolla la Ley 38/1999, de 5 de noviembre, de Ordenación de la Edificación

Según el planteamiento anunciado, la **segunda característica** para la que se estima existen estas relaciones especiales de sujeción es “*admitir, expresa o tácitamente, que la justificación de dicha relación se encuentra en la necesidad de eficiencia y productividad administrativa*”. Ya lo señalábamos anteriormente cuando la propia Ley de Seguridad Privada decía que debía tenerse en cuenta que la presencia de vigilantes en controles de acceso y seguridad interior no suele tener una trascendencia externa que perjudique el quehacer de los Cuerpos de Seguridad, porque están llamados a actuar como elementos colaboradores **en tareas que difícilmente podrían cubrir por sí solos**. Además, tanto las empresas y como el personal de seguridad privada tienen la obligación especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados⁴³⁹. Es más, como se afirma en el proyecto de Ley de seguridad privada, dichas actividades se integran dentro del sistema público de seguridad ciudadana ya que ha de ser consideradas como parte integrante de la seguridad pública. Ámbitos a los que hemos de añadir al personal del control de acceso en espectáculos y actividades recreativas, que colaboran con la eficacia del control administrativo de las autorizaciones otorgadas por la Administración garantizando la seguridad de los usuarios en el interior de los locales o recintos y de sus dependencias anexas, así como en la entrada a los mismos⁴⁴⁰. Nos parece evidente que tal acción realizada, conforme a los instrumentos administrativos autorizados contribuye de manera decisiva a la eficacia de esta acción de policía administrativa de la seguridad ciudadana. Esto es, si tenemos en cuenta la relación especial de sujeción que liga al personal de vigilancia

⁴³⁹ Art. 1.4 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y el art. 66 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

⁴⁴⁰ Art. 1 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas.

privada, por un lado, y sus empresas por otro con el órgano administrativo correspondiente⁴⁴¹.

La relación entre los agentes económicos que tengan como misión principal y/ o única los Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas también están sujetos por una razón evidente de corresponsabilidad con la eficacia de las medidas administrativas y técnicas necesarias para garantizar los fines públicos descritos en el primer apartado. Así, el artículo 1 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas señala que serán aplicables sus preceptos a los espectáculos, deportes, juegos, recreos y establecimientos destinados al público, enumerados en el anexo y a las demás actividades de análogas características, y ello, con independencia de que sean de titularidad pública o privada, y de que se propongan o no, finalidades lucrativas, cuando hablamos de los requisitos que ha de reunir los lugares, recintos e instalaciones destinados a espectáculos y recreos públicos. El Reglamento señala que la apertura y funcionamiento de un local o recinto destinado a espectáculos o recreos públicos, exige acompañar --con el objeto de acreditar las medidas de seguridad e higiene exigibles-- de certificaciones, expedidas por los técnicos en cada caso más idóneos, pero con la titulación académica correspondiente, en las que se haga constar la debida ejecución de los proyectos respectivos, así como que sus diversos elementos o instalaciones potencialmente peligrosos para personas o bienes, y que éstas mismas han sido provistas de los dispositivos de seguridad e higiene descritos en la normativa reguladora⁴⁴². De igual forma, y como mandato general, compete a los titulares de los establecimientos públicos y los organizadores de espectáculos y actividades

⁴⁴¹ Art. 2 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada señala que corresponde el ejercicio de las competencias administrativas necesarias para el cumplimiento de lo dispuesto en la presente Ley al Ministerio del Interior y a los Delegados y Subdelegados del Gobierno. *El actual proyecto de Ley añade a las Comunidades Autónomas en dicho control, a través del art. 13: “las comunidades autónomas que, con arreglo a sus estatutos de autonomía, tengan competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, podrán dictar disposiciones complementarias para hacer efectiva la legislación del Estado en su esfera organizativa y funcional, y ejecutarán la legislación del Estado sobre las siguientes materias”*

⁴⁴² Art. 42.1 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

recreativas la obligación de impedir el acceso al local en los casos en que se haya excedido de aforo permitido, una vez se haya cumplido el horario de cierre del local, según las limitaciones señaladas en la licencia o autorización administrativa de la actividad, por el órgano. A las anteriores obligaciones se añade siempre la obligación de impedir el acceso a las personas cuyo comportamiento y actitud agresiva puedan provoquen altercados, aquellas que porten armas u objetos susceptibles de ser utilizados como tales, salvo que, de conformidad con lo dispuesto en cada momento por la normativa específica aplicable⁴⁴³. Se trata en toda regla de una colaboración privada en las medidas de seguridad específicas para esta actividad que, además se extiende al exterior y la proximidad de los establecimientos en donde se desarrollan espectáculos públicos y actividades recreativas allí. Es más, es de su propia incumbencia que los usuarios no deban salir del establecimiento respectivo con bebidas e informar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de cualquier indicio de conducta incívica⁴⁴⁴. A lo que se añade la contribución de los dispositivos de asistencia sanitaria específicos para cumplir la finalidad de la prestación de los primeros auxilios en caso de accidente, enfermedad o crisis repentina en establecimientos de espectáculos musicales y las actividades recreativas musicales a partir de 1.000 personas de aforo autorizado y los establecimientos de régimen especial con cualquier aforo autorizado⁴⁴⁵. Pero quizás un elemento definidor de necesaria corresponsabilidad con la eficacia de las medidas administrativas es el régimen general de “*comunicación previa*”⁴⁴⁶

⁴⁴³ Art. 6 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

⁴⁴⁴ Art. 45 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña

⁴⁴⁵ . **Téngase en cuenta la importancia de estos servicios sanitarios de primera necesidad en los grandes eventos con su potencial peligrosidad. Nos remitimos a los tristes sucesos acaecidos en la noche del 1 de noviembre en Madrid Arena.**

⁴⁴⁶ El concepto tiene su asiento básico en artículo 39 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, al determinar que las Administraciones Públicas en el ejercicio de sus respectivas competencias establezcan medidas que limiten el ejercicio de derechos individuales o colectivos o exijan el cumplimiento de requisitos para el desarrollo de una actividad, deberán elegir la medida menos restrictiva, motivar su necesidad para la protección del interés público así como justificar su adecuación para lograr los fines que se persiguen, sin que en ningún caso se produzcan diferencias de trato discriminatorias. Esta medida también obedece a una profunda modificación que el ordenamiento jurídico europeo propone para la intervención administrativa y que el Estado español ha posibilitado con la aprobación de la Ley 17/2009,

para la instalación, la apertura y la puesta en funcionamiento de los establecimientos que sirven de soporte a la realización de actividades clasificadas, aunque se mantenga la autorización previa, licencia o control preventivo para aquellas actividades que afecten a la protección del medio ambiente o del patrimonio histórico-artístico, la seguridad o la salud públicas, o que impliquen el uso privativo y ocupación de los bienes de dominio público, siempre que la decisión de sometimiento esté justificada y resulte proporcionada⁴⁴⁷. Esta opción fundamental, a ejercer por el legislador autonómico y local, se ha concretado por ejemplo en la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias la Comunidad Canaria, al establecer como régimen general la comunicación previa aplicable para la instalación, la apertura y la puesta en funcionamiento de los establecimientos que sirven de soporte a la realización de actividades clasificadas. Aunque, a reserva reglamentaria, se prevé la intervención administrativa previa, en aquellas instalaciones y emplazamientos que pudieran causar cuando los efectos negativos que se pudieren producir fueren irreversibles o difícilmente reversibles, o sus propias características objetivas, o su emplazamiento, presenten un riesgo de incidencia grave o muy graves, o puedan ocasionar molestias, alterar las condiciones de salubridad, causar daños al medio ambiente o producir riesgo para las personas y bienes, cualquiera que sea la naturaleza jurídica del suelo donde se asienten.

En la Comunidad de Madrid, el régimen general de la autorización previa para los locales y establecimientos regulados en la Ley, los cuales necesitaban

de 23 de noviembre, que incorpora parcialmente al Derecho español, la Directiva de Servicios, así como la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, que adapta la normativa estatal de rango legal a los principios contenidos en la Ley 17/2009, y extiende sus principios a sectores no afectados por dicha directiva, comprendiendo, entre sus determinaciones más relevantes, la modificación del régimen de intervención administrativa de las entidades locales en la actividad de los ciudadanos, que pasa a contenerse en la nueva redacción del artículo 84 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local, puesto en relación con el artículo 39-bis y 71-bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, a cuyo amparo, a su vez, se ha producido la modificación, por Real Decreto 2009/2009, de 23 de diciembre, de los artículos 5 y 22.1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

⁴⁴⁷ Artículo 84 bis de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 2/2011, de 4 de marzo, de Economía Sostenible.

antes de su puesta en funcionamiento, la licencia municipal de funcionamiento, sin perjuicio de otras autorizaciones que les fueran exigibles⁴⁴⁸, se ha visto “cuarteado” con la posibilidad admitida, en la recientemente adicionada, disposición adicional novena⁴⁴⁹ de que sea la declaración responsable el régimen general si bien sobre determinados “grupos empresariales” (se habla de emprendedores, PYMES...). Se mantiene en la senda de la autorización previa, la Ley de Cataluña: la apertura de establecimientos abiertos al público para llevar a cabo espectáculos públicos y actividades recreativas, así como la organización de tales espectáculos y actividades, requieren la obtención previa de las licencias o autorizaciones establecidas por la ley⁴⁵⁰. Esta disposición queda matizada cuando, en la legislación sobre el control ambiental preventivo no se requiera autorización, ni licencia, los reglamentos de la Generalidad o las ordenanzas municipales pueden sustituir el régimen de autorización por el de comunicación previa a la Administración, si consideran que no existe una razón imperiosa de interés general, a que se refiere el artículo 9.1.b de la Directiva 2006/123 (CE) del Parlamento Europeo y del Consejo, de 12 de diciembre de 2006, relativa a los servicios en el mercado interior. No obstante, y a pesar de su acceso al derecho subjetivo, los establecimientos abiertos al público en espectáculos públicos y actividades recreativas, sometidos a comunicación previa, tienen que cumplir las mismas condiciones generales establecidas para las licencias y autorizaciones⁴⁵¹.

⁴⁴⁸ Art. 8.1 Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Madrid.

⁴⁴⁹ En efecto se trata de la Ley 4/2013, 18 diciembre, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid (B.O.C.M.» 23 diciembre de 2013) que introduce una disposición adicional novena, bajo la rúbrica “*Apoyo de la Comunidad de Madrid a la iniciativa empresarial por parte de creadores culturales, emprendedores, microempresas y PYMES: Procedimiento específico para la apertura de establecimientos públicos por parte de creadores culturales, emprendedores, las microempresas y PYMES mediante declaración responsable*”. Esto nos lleva a pensar ¿qué ocurre con los empresarios, ciudadanos que no puedan incluirse dentro de los colectivos señalados? Si tenemos en cuenta la definición aportada por el art.3 de la, también, reciente Ley 14/2013, de 27 de septiembre, de apoyo a los emprendedores y su internacionalización, el concepto de emprendedor, se define de forma tan amplia, que cabrían muchas posibilidades. Así se les caracteriza como aquellas personas, independientemente de su condición de persona física o jurídica, que van a desarrollar o están desarrollando una actividad económica productiva.

⁴⁵⁰ Art. 29.1 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña.

⁴⁵¹ Art. 29.6 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña

Con los requisitos y medidas enunciadas en este apartado no se hace sino implicar de manera especial –no hay que olvidar que el empresario, el profesional de la seguridad responde personalmente por las omisiones o vulneraciones de señaladas-- , tanto en lo que se refiere a la colaboración en pro de la seguridad ciudadana más directamente, como los propios actores económicos respecto a los Espectáculos públicos y actividades recreativas, están llamados a contribuir a la efectiva realización de las medidas preventivas de seguridad. Dichas medidas y la colaboración de los actores implicados, en efecto, son la “punta de lanza” en la eficacia en la actividad administrativa de policía de seguridad en su doble aspecto, general y especial, estática y dinámica. Es más, la declaración responsable⁴⁵², como término, proporciona una relevancia especial a la actuación privada en la eficacia de la acción administrativa en este sector económico. Así pues, entendemos que para ambos casos se cumple otra de las premisas que la doctrina refiere a las relaciones especiales de sujeción.

- **Existencia de un “estado general de libertad limitada”**

Corresponde ahora, en tercer lugar, analizar si esta característica podemos encontrarla en las relaciones señaladas: la existencia de un **“estado general de libertad limitada”**, en el sentido de encontrar un régimen regulador de mayor intervención que limite las posibilidades expansivas de actuación empresarial o de libertad de acción del sujeto. Insistimos que también esta característica admite su gradación y, a pesar del hecho de que la Administración tenga unas potestades más intensas, en cuanto se reserva un amplio margen para la regulación reglamentaria y ordenación del servicio, no

⁴⁵² Sobre las comunicaciones previas y declaraciones responsables vid. Jiménez Asensio, R. (2010): «El impacto de la transposición de la Directiva de servicios en el Derecho local», en E. Moreu Carbonell (Ed.), *El impacto de la transposición de la Directiva Bolkestein y la reforma de los servicios en el Derecho administrativo*, Monografías Revista Aragonesa de Administración Pública, XII, Fernández Torres, Juan Ramón (2011) “Regímenes de intervención administrativa: autorización, comunicación previa y declaración responsable” Revista catalana de dret públic, núm. 42, Mora Ruíz, Manuela (2012) “Comunicación previa, declaración responsable y control posterior en el ámbito local: aproximación su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?” REDA nº 155.

significa que los derechos generales y básicos de los sometidos a tales puedan quedar mermados o disminuidos. Precisamente, la Ley debe asegurar las condiciones mínimas para el ejercicio de los mismos, y la remisión a la normativa reglamentaria es precisamente para establecer las condiciones de su efectividad. Así lo ha afirmado la STC 26/2005: *“Lo importante ahora es afirmar que la categoría “relación especial de sujeción” no es una norma constitucional, sino la descripción de ciertas situaciones y relaciones administrativas donde la Constitución, o la ley de acuerdo con la Constitución, han modulado los derechos constitucionales de los ciudadanos.»* c) *«Entre los derechos modulables en una relación administrativa especial se cuenta el derecho a la legalidad sancionadora del art. 25.1 CE. Y aunque este precepto no contempla explícitamente ninguna situación o relación administrativa especial, de la concurrencia del mismo con otras normas constitucionales sí se puede concluir que la propia Constitución contiene una modulación del derecho a la legalidad sancionadora en el ámbito de ciertas relaciones administrativas especiales»*⁴⁵³.

Se ha venido haciendo alusión dentro de este concepto a que la relación especial de sujeción vendría a suponer un límite evidente para los derechos y libertades de los particulares sometidos a ésta, dando un mayor protagonismo al Reglamento no sólo como colaborador de la ley sino como único elemento configurador de dichas limitaciones⁴⁵⁴. A pesar de esta línea jurisprudencial, la STC 132/2001, de 8 de junio, recogiendo el cambio que se produce al respecto en la STC 61/1990, de 29 de marzo, afirmaba que *“en el caso que nos ocupa ningún precepto constitucional prevé, ni explícita ni implícitamente, la limitación de derechos constitucionales en un ámbito de actividad económica privada,*

⁴⁵³ STC, constitucional Sala Primera, del 14 de febrero de 2005 (STC 26/2005) de 14 de febrero de 2005. Recurso de amparo núm. 3621-2001. |Ponente: JAVIER DELGADO BARRIO

⁴⁵⁴ En la STS, contencioso sección 4ª, de 20 de mayo de 1996, Rec. 1121/1993, |Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR, además de configurar la relación de un jubilado con un Centro de la Tercera edad como “relación especial de sujeción”, avala la sanción de suspensión de seis meses con base exclusiva en el Reglamento regulador de dichos centros: FJ 2º *“Pero existen otros supuestos en los que la inmediatez es aún mayor cuando la relación especial de sujeción supone la convivencia inmediata bajo una autoridad determinada en un centro específico. En tales casos la disciplina interna del centro es el bien jurídico cuya protección debe asegurarse ante todo, pues de él depende la convivencia de las diferentes personas (...) en el presente supuesto no es procedente aplicar, dadas las características de la relación especial de sujeción, los principios constitucionales de tipicidad de las infracciones y sanciones habida cuenta de que la materia no resultaba de obligada regulación mediante reglamento”*.

aunque esté intervenida y reglamentada, como es la prestación de servicios de transporte en auto-taxi. Tampoco ninguna Ley vigente al tiempo de la infracción sancionada modulaba el disfrute de los derechos fundamentales de quien hoy pide nuestro amparo. Por tanto, y con independencia de cómo se denomine la relación que une al titular de la licencia de auto-taxi con su Ayuntamiento, no hay fundamento alguno para que la sanción impuesta al recurrente carezca de la cobertura legal que, con carácter general, exige el art. 25.1 CE'. Por tanto, no es interpretable como propia de una relación especial de sujeción una posible limitación de derechos básicos constitucionales. No es correcta dicha interpretación ya que, para el caso del ámbito sancionador, en estas relaciones especiales es de aplicación plena, como afirma el Tribunal Constitucional, el principio de legalidad en la tipicidad sancionadora. Lo cual no significa que tanto la tipificación como el significado del desvalor jurídico, sea sancionado con especial exigencia. Precisamente este hecho ha llevado a algunos autores a hablar de la inutilidad de esta categoría jurídica. COTINO HUESO afirma que la evolución jurisprudencial ha tocado de muerte a esta categoría y que, a pesar de su resistencia a pasar a la historia jurídica española, la noción de "especial sujeción" resulta inútil y confusa y, por tanto, descartable. Propugna en contraposición, y reconociendo la necesidad de cierta libertad para la organización, funcionamiento y ordenación de la Administración, de un "particular entendimiento" de ciertos principios, como el de legalidad⁴⁵⁵. No compartimos esta opinión. Primero porque analiza las relaciones especiales de sujeción tan sólo desde el ámbito de la invocada limitación de los derechos fundamentales cuando el "*estado general de libertad limitada*" es sólo uno de los elementos configuradores de la relación y que dentro de su concepto no se refiere en exclusiva a la hipotética limitación de los derechos y libertades fundamentales "per se" sino, por ejemplo, a la posible limitación de derechos económicos en el ámbito empresarial como es la libertad de empresa o la libre circulación de capitales en los casos que analizamos y del que hablaremos en breve. En segundo lugar, la jurisprudencia ha dado respuesta al hecho

⁴⁵⁵ Lorenzo Cotino Hueso "*Relaciones de Especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España*" Revista Poder Judicial. N° 55- Madrid 1999. Pág. 320 y 323.

casuístico de la potestad sancionadora de la Administración en este ámbito y su limitación por el principio de tipicidad establecido por el artículo 25.1 de la CE⁴⁵⁶, tanto desde el punto de vista del concepto de “típico” en la conducta infractora como en la relación ley – reglamento sobre esta cuestión a la hora de su definición y concreción, pero no sobre el conjunto de la relación para la que *“la relación especial de sujeción no es sino la formulación jurídica que conviene a las condiciones que se dan en una completa inmediatividad entre los miembros del colectivo”*⁴⁵⁷. Es más, de la misma forma que los propios derechos fundamentales se ven limitados y delimitados cuando se produce una colisión entre ellos, las relaciones especiales de sujeción pueden delimitar – nunca eliminar- el derecho y libertad fundamental afectado, sobre la base del respeto al núcleo esencial del mismo, conforme a la interpretación ofrecida por el artículo 10 de la CE⁴⁵⁸.

Es decir que, sobre el principio de proporcionalidad y los principios constitucionales del art. 103 y 104 de la CE, (principio de objetividad de los intereses generales y el sometimiento pleno a la Ley y al Derecho) junto con la misión de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, la acción administrativa reguladora de dicha situación especial de sujeción, puede delimitar, sobre cada caso, concreto el derecho fundamental afectado sin que esto nos lleve a descalificar la relación jurídica especial cuya intensidad se explica precisamente por la salvaguarda de los intereses generales y la seguridad. Finalmente y en contra de un posible “languidecimiento” de la figura “relación especial de sujeción”, en contra de lo que pudiera suponerse, para la sala tercera del Tribunal Supremo, en una reciente sentencia, reafirma la línea expansiva de la precitada categoría –que no significa menoscabo de las garantías constitucionales- al señalar, por

⁴⁵⁶ “Nadie puede ser condenado o sancionado por acciones u omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito, falta o infracción administrativa, según la legislación vigente en aquel momento”.

⁴⁵⁷ STS, contencioso sección 4ª, de 20 de mayo de 1996, Rec. 1121/1993, |Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR

⁴⁵⁸ Art.10. 1. La dignidad de la persona, los derechos inviolables que le son inherentes, el libre desarrollo de la personalidad, el respeto a la Ley y a los derechos de los demás son fundamento del orden político y de la paz social 2. Las normas relativas a los derechos fundamentales y a las libertades que la Constitución reconoce se interpretarán de conformidad con la Declaración Universal de Derechos Humanos y los Tratados y acuerdos internacionales sobre las mismas materias ratificados por España

ejemplo, que las Mutuas de seguros⁴⁵⁹ no pueden realizar el ejercicio de la mediación de seguros, en cuanto a la imputación de esos gastos con cargo al patrimonio de la Seguridad Social, ante el riesgo objetivo de incompatibilidad entre el ejercicio de funciones de colaboración en la gestión de las mutuas con otras que no persigan los mismos fines, y ser la razón de dicha incompatibilidad las relaciones de supremacía especial⁴⁶⁰. Lo cual, no hace sino reafirmarnos en que la relación especial de sujeción está esencialmente unida a la salvaguarda de los intereses y el orden público en su concepción más amplia.

Un recorrido por la legislación reguladora de las relaciones especiales de sujeción señalada al principio de este epígrafe, nos confirmará esta característica. Así, tanto las empresas, como el personal de seguridad privada, y el personal del control de acceso en espectáculos y actividades recreativas, se puede predicar el estado general de libertad limitada y que, para el caso de las empresas parece claro. Partiendo del concepto mismo de empresa y actividad empresarial y para la que nuestra Constitución propugna la libertad de empresa en el marco de la economía de mercado⁴⁶¹ dentro de la sección segunda del capítulo I (*“De los derechos y deberes de los ciudadanos”*) podemos encontrar ciertas restricciones para los que hayan de dedicarse a la prestación de servicios de la seguridad privada y en los espectáculos públicos y actividades recreativas. SÁNCHEZ CALERO define al empresario como la persona física o jurídica que profesionalmente y en nombre propio ejercita la actividad de organizar los elementos precisos para la producción de bienes y

⁴⁵⁹ La sentencia se refiere a las Mutuas de Accidentes de Trabajo y Enfermedades Profesionales de la Seguridad Social, definidas por el Artículo 68 del Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley General de la Seguridad Social, en la redacción dada por la Ley 52/2003, de 10 de diciembre, de disposiciones específicas en materia de Seguridad Social: *“Se considerarán mutuas de accidentes de trabajo y enfermedades profesionales de la Seguridad Social las asociaciones debidamente autorizadas por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales que con tal denominación se constituyan, sin ánimo de lucro y con sujeción a las normas reglamentarias que se establezcan, por empresarios que asuman al efecto una responsabilidad mancomunada y con el principal objeto de colaborar en la gestión de la Seguridad Social, sin perjuicio de la realización de otras prestaciones, servicios y actividades que le sean legalmente atribuidas”*.

⁴⁶⁰ STS, Contencioso, sección 4, del 16 de Octubre del 2012. Recurso: 4794/2011 | Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA. FJ 8º

⁴⁶¹ Art. 38 CE

servicios al mercado⁴⁶², se propugna un determinado estatuto jurídico aplicado en exclusiva para él (más allá del general de la legislación mercantil), y la especificidad de la relación impregna la actividad contractual de los titulares de estas actividades, la cual en algunos momentos pasa ser un verdadera limitación, cuando la actividad del empresario guiada por el principio constitucional de “libertad de empresa”⁴⁶³ se encuentra sometido, en las actividades mencionadas, al régimen de una autorización administrativa previa, como condición de eficacia de su establecimiento empresarial. Así lo es tanto para un caso (seguridad ciudadana privada), como a la hora establecer una condición específica en el ejercicio de la actividad empresarial, en el otro caso (espectáculos públicos y actividades recreativas). Podríamos hablar encuadrar estas actividades dentro de una noción y ámbito de “orden público económico”, como lo entiende SAINZ MORENO, en cuanto las reglas esenciales que inciden en las limitaciones, prohibiciones y sanciones en un sector económico determinado y con una finalidad definida, creando un valor de protección jurídica⁴⁶⁴.

De ahí que se establezca la obligación de ser inscritas en Registros administrativos como requisito previo para su actividad. Eso es precisamente lo señalado para el ejercicio de las actividades de prestación de servicios de seguridad privada y, para ello, las empresas deben reunir los requisitos determinados en el artículo 7 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, ser autorizadas siguiendo el procedimiento regulado en el Reglamento

⁴⁶² Sánchez Calero, Fernando “*Instituciones de Derecho Mercantil Vol I*” Ed. Mac Graw Hill. 26ª edición. Madrid 2004. Pág. 51

⁴⁶³ Precisamente sobre este concepto jurídico de la “libertad de empresa” y consciente de las limitaciones establecidas por la legislación del sector a la hora de ejercer estas actividades, el artículo 6 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña, establece que “*los organizadores y los titulares, en el marco del derecho a la libertad de empresa, tienen los siguientes derechos: a. Efectuar el espectáculo público o la actividad recreativa, de acuerdo con la correspondiente autorización o licencia. b. Fijar los precios que consideren pertinentes. c. Adoptar las medidas que consideren pertinentes para garantizar el funcionamiento del establecimiento abierto al público, el espectáculo o la actividad en condiciones de seguridad y de calidad. d. Recibir el apoyo de las fuerzas y los cuerpos de seguridad para garantizar el orden en el exterior del establecimiento o el espacio abierto al público y, en el caso de que se produzcan incidentes que puedan poner en peligro la seguridad de las personas, también en el interior del establecimiento o el espacio*”.

⁴⁶⁴ Fernando Sainz Moreno “*Orden público económico y restricciones a la competencia*” RAP nº 84, septiembre – diciembre de 1977.

de desarrollo de la Ley, y *hallarse inscritas en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio del Interior*⁴⁶⁵. En suma, los requisitos del artículo 7 pasan por la constitución de una garantía en la Caja General de Depósitos o en organismo de naturaleza similar de cualquier Estado miembro de la Unión Europea o Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo, *a disposición de las autoridades con competencias sancionadoras en la materia*, con el fin de atender a las responsabilidades que deriven del funcionamiento de la empresas De igual forma, las personas titulares de establecimientos abiertos al público y las organizadoras de espectáculos públicos y actividades recreativas deben estar inscritas en el Registro de establecimientos abiertos al público y de personas organizadoras⁴⁶⁶. La inscripción en el Registro va ligada al mismo momento de resolver, la Administración competente, sobre las solicitudes de autorización administrativa previa o de licencia, de pronunciarse sobre la recepción de las comunicaciones previas realizadas, o de llevar a cabo las demás intervenciones administrativas que deban sean objeto de inscripción⁴⁶⁷.

Estos actos de mayor onerosidad sobre los comunes son una clara manifestación de la limitación que sobre la actividad empresarial se impone a esta especie singular de sujetos titulares, por razón de su conexión directa e inmediata con la seguridad y orden público de personas y bienes.

Sin duda que de los requisitos establecidos para la actuación de facto de estas empresas, son mayores para el caso de las empresas de seguridad ya que para que sea autorizada se liga a las tres fases del procedimiento administrativo de autorización, a saber: 1º copia auténtica de la escritura pública de constitución, en la que deberá constar que la sede social o establecimiento se encuentra en un Estado miembro de la Unión Europea o de un Estado parte en el Acuerdo sobre el Espacio Económico Europeo. 2º El objeto social, debe ser exclusivo y coincidente con uno o más de los servicios

⁴⁶⁵ Art. 2 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

⁴⁶⁶ Art. 84.1 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña.

⁴⁶⁷ Art. 88 del Decreto 112/2010,

o actividades a que se referidas por el Reglamento. 3º Declaración de la clase de actividades que pretende desarrollar y ámbito territorial de actuación, inventario de los medios materiales de que disponga para el ejercicio de sus actividades, 4º Documento acreditativo del título en virtud del cual dispone de los inmuebles en que se encuentre el domicilio social y demás locales de la empresa, cuando aquéllos estén ubicados en España, si se trata de sociedades, composición personal de los órganos de administración y dirección...⁴⁶⁸. La limitación no se ciñe tan sólo a la constitución y régimen de las empresas de seguridad, también se añade la de sus actividades, las cuales tan sólo pueden ser las señaladas en el artículo 7 de la Ley de Seguridad Privada. *“Únicamente podrán prestar o desarrollar los siguientes servicios y actividades”*, dice la Ley, por lo que las facultades de limitación y restricción son evidentes, las cuales, además se diversifican en la diversidad de mandatos efectuados por la Ley y el Reglamento, a cumplir por la empresa candidata y que han de ser objeto de la actividad inspectora de la Administración⁴⁶⁹. Así pues, como ya hemos manifestado, con estas medidas, nos encontramos con manifestaciones concretas de esta característica diseñada por la doctrina en las de las relaciones especiales de sujeción. Sin duda que nos hallamos con una manifestación más intensa de la llamada, por GARRIDO FALLA, *“policía de la propiedad”*, caracterizada por el conjunto de medidas que limitan o traban la actividad personal del propietario en cuanto tal propietario, o imponen a la misma un sentido determinado⁴⁷⁰.

Para el Tribunal Constitucional dicha acción limitativa tiene su plena justificación ya que *“es indudable que unas actividades, como las de seguridad privada, que afectan directamente al uso legítimo de la fuerza deben ser reguladas y supervisadas estrechamente por los poderes públicos”* (STC

⁴⁶⁸ Para ver de forma completa la sucesión de fases autorizatorias y los documentos a aportar en cada una de ellas, véase los artículos 4 y 5 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada

⁴⁶⁹ Así, por ejemplo, la necesidad de que las empresas de seguridad formalicen por escrito los contratos de servicios y su comunicación anticipada, al menos tres días, al Cuerpo Nacional de Policía o la Guardia Civil (art. 6 de la Ley y 20 del Reglamento), la comunicación de la sede de la empresa y su actividad operativa (art. 24 del Reglamento), armeros y armas reglamentarias, etc.

⁴⁷⁰ Fernando Garrido Falla *“Las transformaciones del Régimen administrativo”*. Instituto de Estudios Políticos. Madrid, 1954. Pág. 131.

6/1994, de 17 de enero FJ 4º)⁴⁷¹, cortapisa indudable para la libertad de acción empresarial que es estrechamente vigilada por la Administración pública a la que se encuentra vinculada. De manera muy clara esta limitación se reproduce más allá de nuestras fronteras, en cuanto a sus derechos empresariales dentro del marco de acción de la Unión Europea, cuando la Ley dispone que las empresas de seguridad, tendrán la consideración de sector con regulación específica en materia de derecho de establecimiento⁴⁷². Recordemos que esto supone una clara limitación respecto a las ya clásicas libertades reguladas en el Ordenamiento de la Unión Europea como es el derecho de establecimiento que comprende tanto el acceso a las actividades no asalariadas y su ejercicio, como la constitución y gestión de empresas y, especialmente, de sociedades; y cuya restricción queda proscrita por los propios Tratados: *“quedarán prohibidas las restricciones a la libertad de establecimiento de los nacionales de un Estado miembro en el territorio de otro Estado miembro. Dicha prohibición se extiende igualmente a las restricciones relativas a la apertura de agencias, sucursales o filiales por los nacionales de un Estado miembro establecidos en el territorio de otro Estado miembro”*⁴⁷³. El por qué de dicha restricción y, sobre la base de encontrarnos ante una relación especial de sujeción, se halla en el mismo Tratado cuando, a modo de cláusula de salvaguarda, se dice que las disposiciones del presente capítulo no se aplicarán, en lo que respecta al Estado miembro interesado, a las actividades que, en dicho Estado, **estén relacionadas, aunque sólo sea de manera ocasional, con el ejercicio del poder público**⁴⁷⁴.

Otro tanto podemos decir respecto a la actividad económica de espectáculos públicos y actividades recreativas, para la que la Ley Orgánica Protección de la Seguridad Ciudadana, reserva medidas especiales de policía administrativa, limitando las actividades de los locales y establecimientos públicos a las que tuvieren expresamente autorizadas, e impedir, en todo caso,

⁴⁷¹ Sentencia citada por Manuel Izquierdo Carrasco *“La seguridad privada: régimen jurídico administrativo”* Ed. Lex nova. 1ª edición Valladolid 2004. Pág. 141

⁴⁷² Disposición Adicional 1ª de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

⁴⁷³ Art. 49 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea

⁴⁷⁴ Art. 51 del Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea.

el ejercicio en ellos de cualesquiera otras que estuvieren prohibidas⁴⁷⁵. De igual forma, la legislación autonómica ha concretado los límites en la actividad de estos empresarios a los que se imponen cláusulas regulatorias del derecho de admisión que siempre deberá ser ejercido con respeto a la dignidad de las personas y a sus derechos fundamentales, sin que en ningún caso pueda producirse discriminación alguna por razón de nacimiento, raza, sexo, religión, opinión o cualquier otra condición o circunstancia personal o social de los usuarios, tanto en lo relativo a las condiciones de acceso como a la permanencia en los establecimientos y al uso y goce de los servicios que se presten en ellos⁴⁷⁶. A esta general y básica, han de añadirse las específicas de cada actividad y que se resumen en fijar las condiciones a las que habrán de ajustarse la organización de la actividad, la venta de localidades y los horarios de comienzo y terminación de los espectáculos o actividades recreativas⁴⁷⁷. Especialmente demostrativas del régimen de mayor intervención son las facultades atribuidas a la Administración, cuando puede determinar las medidas de seguridad necesarias en establecimientos de servicios, para prevenir la comisión de los actos delictivos que se puedan cometer contra ellos, cuando generen riesgos directos para terceros o sean especialmente vulnerables⁴⁷⁸. En directa conexión con esta medida, han de añadirse algunas prescripciones de la normativa autonómica respecto a la necesaria implantación de los servicios de vigilancia en el interior de locales y establecimientos dedicados a espectáculos públicos y actividades recreativas. Por ejemplo, en el caso de Andalucía, el Reglamento General de la Admisión de Personas en los Establecimientos de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía impone la necesidad de existencia de un servicio de vigilancia obligatorio en locales de establecimientos públicos tales como discotecas, Salas de fiesta, Pubs y bares con música, etc. cuando se les haya

⁴⁷⁵ Art. 8.1 c) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁴⁷⁶ Esta cláusula es común en la diversa legislación autonómica. Sobre todo es llamativo que se haya dedicado sólo una ley, en exclusiva, a regular el régimen jurídico de acceso y admisión a espectáculos públicos y actividades recreativas: se trata de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

⁴⁷⁷ Art. 8.1 d) de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁴⁷⁸ Art 13 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

autorizado un aforo igual o superior a 300 personas⁴⁷⁹, de igual forma el Reglamento de Espectáculos públicos y Actividades recreativas de Cataluña establece esta obligatoriedad en los locales con aforo superior a 500 personas, a la par de contratar los servicios de los vigilantes de seguridad privada con una empresa debidamente inscrita y autorizada⁴⁸⁰, la Ley de la Comunidad de Madrid y de la Generalidad Valenciana prevén dicha obligatoriedad del servicio de vigilancia, en función del aforo o la incidencia que pudieran producir en la convivencia ciudadana y de la naturaleza de la actividad⁴⁸¹, la Ley de la Rioja, bajo previsión de desarrollo reglamentario, señala como elemento obligatorio, para los titulares de los establecimientos y locales o de las respectivas licencias y los organizadores o promotores de espectáculos públicos o actividades recreativas, la organización de servicios de seguridad o vigilancia en los casos en que se prevea una concentración de público que lo haga necesario, o cuando le sea exigido por la Administración competente por causa justificada⁴⁸². Insisten en esta misma obligatoriedad, las disposiciones del Decreto por el que se regula los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión en el Principado de Asturias, distinguiendo entre conciertos y festivales en lugares

⁴⁷⁹ Lo aprueba el Decreto 10/2003, de 28 de enero. En su artículo 15 se dice: *Los establecimientos públicos que, de conformidad con lo establecido en el apartado 2 del artículo 16, tengan la obligación de concertar servicios de vigilancia deberán disponer, durante todo su horario de funcionamiento, de la siguiente dotación mínima de vigilantes de seguridad: a) Uno, cuando el establecimiento tenga un aforo autorizado de 300 a 450 personas. b) Dos, cuando el establecimiento tenga una ocupación entre 451 a 750 personas. c) Tres, cuando el establecimiento tenga una ocupación entre 751 a 1.000 personas. d) Cuatro, cuando el establecimiento tenga una ocupación superior a 1.000 personas. No obstante lo anterior, los establecimientos deberán incrementar la dotación del servicio de vigilancia en una persona más por cada fracción de 1.000 personas de ocupación.*

⁴⁸⁰ El Decreto 112/2010, de 31 de agosto, aprobó el precitado Reglamento y establece dicha obligatoriedad en el artículo 43: *“1. Las actividades recreativas musicales, los espectáculos públicos musicales y las actividades o los espectáculos musicales de carácter extraordinario dispondrán durante todo su horario de funcionamiento: De una persona vigilante de seguridad privada a partir de 501 personas de aforo autorizado. De dos personas vigilantes de seguridad privada a partir de 1.001 personas de aforo autorizado. Y, en adelante, de una persona vigilante de seguridad privada por cada 1.000 personas de aforo autorizado. 2. Los establecimientos donde se ejercen actividades de naturaleza sexual deben disponer durante todo su horario de funcionamiento, como mínimo, de una persona vigilante de seguridad privada. A partir de 50 personas de aforo autorizado deben disponer de una persona vigilante más y, en adelante, una más por cada fracción de 50 personas más”.*

⁴⁸¹ Art. 7 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas de la Comunidad de Madrid y art. 29.10 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalidad Valenciana, de Espectáculos Públicos y Actividades recreativas.

⁴⁸² Art. 22, letra h) de Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

cerrados de salas de fiestas, locales con música amplificada, etc.⁴⁸³. De la misma forma aunque con mayor concreción, la Generalidad Valenciana, prevé la obligatoriedad del servicio de vigilancia: a) en las actividades extraordinarias y las excepcionales que se celebren al aire libre, b) las actividades extraordinarias y las excepcionales que, con independencia del lugar de celebración, tengan un aforo superior a 500 personas, c) para los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos que tengan autorizado un aforo superior a 200 personas, excluidas las plazas de asiento fijo, d) para los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos que tengan autorizado un aforo superior a 600 personas, incluidas las plazas de asiento fijo y, como cláusula de cierre, e) para aquellas otras que por resolución motivada del Órgano administrativo competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, así se acuerde⁴⁸⁴. Pero es que además y con mayor exigencia, el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, establece que, en concentraciones superiores a 100 personas, la Empresa deberá disponer de personal encargado de vigilancia, al que encomendará el buen orden en el desarrollo del espectáculo⁴⁸⁵. Bien es verdad que la generalidad con que se cita el “personal encargado de vigilancia” no asegura que sean profesionales de la seguridad privada.

⁴⁸³ Art. 5 1. del Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, por el que se regula los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión en el Principado de Asturias: Será obligatorio el establecimiento del correspondiente servicio de vigilancia y seguridad en: a) Conciertos y festivales celebrados en recintos cerrados, excepto los celebrados en teatros, auditorios y establecimientos de hostelería y restauración no comprendidos en el apartado b) del presente artículo, y ello conforme a la siguiente escala: dos vigilantes de seguridad a partir de 350 personas de aforo del recinto en el que se celebre el concierto o festival; tres, entre las 350 y 750 personas; cuatro, entre las 751 y 1.000 personas y, en adelante, uno más por cada fracción de 1.000 personas. En aquellos celebrados al aire libre, la Administración Pública que los organice o, que por razón de su competencia, autorice su celebración, será la encargada de garantizar su normal desarrollo. b) Los establecimientos denominados: “locales con música amplificada, excepto discoteca”, “discotecas”, “salas de baile”, “salas de fiestas con espectáculos o pases de atracciones”, conforme a la siguiente escala: dos vigilantes de seguridad a partir de 350 personas de aforo; tres, entre las 350 y 750 personas; cuatro, entre las 751 y 1.000 personas y, en adelante, uno más por cada fracción de 1.000 personas.

⁴⁸⁴ Art. 30 del Decreto 197/2008, de 5 de diciembre, del Consell, por el que se regula el derecho, la reserva y el servicio de admisión en los establecimientos públicos destinados a la realización de espectáculos públicos y actividades recreativas

⁴⁸⁵ Art. 53 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Y, finalmente, por si cabe alguna duda sobre el régimen de especial sujeción y, por tanto, del gravamen administrativo sobre éstas actividades, dos cláusulas de cierre: las autoridades competentes, de acuerdo con las Leyes y Reglamentos, podrán dictar las órdenes o prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de las finalidades previstas, y además acordar la suspensión de los espectáculos, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, ante situaciones de emergencia que las circunstancias del caso hagan imprescindibles, o bien mientras no existan otros medios para evitar las alteraciones graves de la seguridad que se estuvieren produciendo y mientras éstas duren⁴⁸⁶. Sin embargo, la actividad limitativa, en este caso, incide más en la actividad propia a desarrollar por las empresas y su peligrosidad potencial de cara al orden público y la paz ciudadana que en el propio régimen de constitución de éstas. La actividad de policía administrativa sobre ambos sectores posee un amplio espectro en el régimen sancionador, más exigente incluso, en el ámbito de seguridad privada, pero ampliado sobre el general y específico establecido para las actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas. Por ello, también se les aplica un régimen específico de medidas específicas de seguridad que se regulan en el art. 155 del Reglamento de Seguridad privada en relación con las previsiones de la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad ciudadana⁴⁸⁷. Y aunque la ley contiene el régimen general de infracciones y sanciones con requisitos suficientes para dar por realizada la necesaria habilitación legal establecida por el Art. 25 de la CE y la doctrina interpretativa del Tribunal Constitucional de dicho precepto, existen cláusulas habilitadoras para la acción reglamentaria que puede sujetar

⁴⁸⁶ Arts. 14, 15 y 16 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁴⁸⁷ El artículo 155 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, posee este tener literal: “Los titulares de las empresas, entidades y *establecimientos obligados por el presente Reglamento o por decisión de la autoridad competente a la adopción de medidas de seguridad para prevenir la comisión de actos delictivos* podrán incurrir en las siguientes infracciones de acuerdo con lo dispuesto en los artículos 23.n), 24 y 26.f), h) y j), de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana”

aún más la actividad de ambos sectores económicos a la supervisión administrativa.

De hecho, la Ley de Seguridad Privada prevé que las reglamentaciones de las materias comprendidas en el ámbito de la Ley podrán determinar los cuadros específicos de infracciones leves, graves y muy graves en que se concreten los tipos que se contienen en los artículos anteriores⁴⁸⁸, pero, sobre todo, para cuando hay de realizarse la graduación de las sanciones, se afirma que cuando no estén señaladas individualizadamente en los Reglamentos, las autoridades competentes podrán graduarlas (en el caso de multa económica hasta el doble de las ganancias obtenidas por la actividad irregular), conforme a los siguientes hechos: la gravedad y trascendencia del hecho, el posible perjuicio para el interés público, la situación de riesgo creada o mantenida, para personas o bienes, la reincidencia, en su caso, y el volumen de actividad de la empresa de seguridad contra quien se dicte la resolución sancionadora o la capacidad económica del infractor o que incluso que para el caso de la comisión de las infracciones graves o muy graves que hubieren generado beneficios económicos para los autores de las mismas, las multas puedan incrementarse hasta el duplo de dichas ganancias⁴⁸⁹. Las mismas facultades habilitadoras para la Administración tutelante se contienen en la Ley de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia, al facultar al órgano sancionador para graduar la aplicación de las sanciones establecidas por la Ley, motivándolo expresamente y conforme a unos criterios generales señalados en dicha ley⁴⁹⁰.

Esto es en lo que se refiere a los titulares de la acción económica empresarial, si nos detenemos en el personal de vigilancia de seguridad y el personal de control de accesos y del interior de instalaciones, encontraremos también algunas limitaciones en cuanto al ejercicio de sus actividades o bien la imposición de determinados requisitos para su ejercicio profesional que suponen, cuando menos, una delimitación básica de dicho ejercicio.

⁴⁸⁸ Art. 25 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

⁴⁸⁹ Art. 31 de la misma Ley

⁴⁹⁰ Art. 31 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

Para comenzar, la Ley de Seguridad Privada impone que los vigilantes, dentro de la entidad o empresa donde presten sus servicios, se dedicarán exclusivamente a la función de seguridad propia de su cargo, no pudiendo simultanear la misma con otras misiones⁴⁹¹. Es evidente que esta medida específica de incompatibilidad dentro del contexto de un ejercicio profesional libre como es, en general, el que se desarrolla en el ámbito privado, es una medida restrictiva exponente de la especial relación que vincula al interesado con la Administración supervisora. Pero aún hay más, en lo relativo a los requisitos específicos a poseer por parte de los sujetos, se exigen tres supuestos que, igualmente, no tienen su correspondencia con actividades con una regulación, podríamos decir “de baja intensidad”, y son, en primer lugar, carecer de antecedentes penales, en segundo lugar no haber sido separado del servicio en las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ni haber ejercido funciones de control en las entidades, servicios o actuaciones de seguridad, vigilancia o investigación privadas, ni de su personal o medios, como miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en los dos años anteriores y, en tercer lugar, no haber sido condenado por intromisión ilegítima en el ámbito de protección del derecho al honor, a la intimidad personal y familiar y a la propia imagen, del secreto de las comunicaciones o de otros derechos fundamentales⁴⁹², en los cinco años anteriores a la solicitud de admisión en las pruebas de habilitación⁴⁹³.

Incluso, como un pálido reflejo de la prohibición del ejercicio del derecho de huelga, o de sus acciones sustitutivas, establecida en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁴⁹⁴, se establece que los vigilantes que desempeñen sus funciones en establecimientos o instalaciones en los que el servicio de seguridad se haya impuesto obligatoriamente, habrán de atenerse,

⁴⁹¹ Art. 12.2 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada

⁴⁹² Lo cual se traduce en una vinculación directa con los derechos y garantías constitucionales como límite para sus funciones pero al mismo tiempo como fuente específica de regulación en sus relaciones especiales de sujeción.

⁴⁹³ Art. 10. e), g) y h) de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

⁴⁹⁴ Art. 6.8 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “*Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no podrán ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones substitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios*”.

en el ejercicio de sus legítimos derechos laborales y sindicales, a lo que respecto de las empresas encargadas de servicios públicos disponga la legislación vigente⁴⁹⁵. Lo cual supone una limitación al derecho constitucional de huelga, ya que este derecho, propio en una relación laboral tradicional, se ve matizado y, a la vez, "arrastrado" por el ámbito particular de prestación de los servicios profesionales por parte de dichos vigilantes, de tal manera que si en dicho ámbito estuviera proscrito dicho derecho (imaginemos --lo cual no es algo irreal sino una realidad muy concreta-- una instalación o establecimiento militar) también quedaría vedado para este grupo profesional. Y ello, en función de la consideración que tienen de actividades complementarias y subordinadas respecto a las de seguridad pública⁴⁹⁶, incluidas dentro del sistema general de seguridad pública según el proyecto ahora en trámite parlamentario. Así, por ejemplo, junto al ámbito señalado, deben considerarse, aquellos lugares posibles blancos de actuaciones de organizaciones terroristas, cuyo funcionamiento se considera esencial para el normal desarrollo de la convivencia social, por lo que están sometidos a especiales medidas de seguridad, prevención y control, por parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y con el auxilio y colaboración de los vigilantes de seguridad. Igual caso asiste en las de las denominadas «infraestructuras críticas», como son las de transporte, energía, salud, información y telecomunicaciones, alimentación y finanzas. Es evidente, pues, el trasunto de relación especial de sujeción existente para estas categorías profesionales.

Respecto al personal de control de acceso y supervisión en el interior y alrededores de edificios e instalaciones de locales y otros establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas, con menor intensidad pero se limita también el acceso a estas categorías profesionales, al establecer como

⁴⁹⁵ Art. 15 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada

⁴⁹⁶ Véase al respecto la Resolución de 19 de septiembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se determina el porcentaje del personal de seguridad privada adscrito a los servicios declarados esenciales, durante el desarrollo de la huelga general, convocada en la Comunidad Autónoma del País Vasco y la Comunidad Foral de Navarra, para el día 26 de septiembre de 2012 (BOE nº 229, de 22 de septiembre de 2012) y la Resolución de 12 de noviembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se determina el porcentaje del personal de seguridad privada adscrito a los servicios esenciales, durante el desarrollo de la huelga general, convocada en el ámbito nacional, para el día 14 de noviembre de 2012. (BOE nº 273 de 13 de noviembre de 2012)

requisitos específicos de acceso a una serie de condiciones que no son las comunes para todos los demandantes dentro del mercado laboral. Así se les exige, aunque en diferente grado según la administración territorial reguladora: a) Carecer de antecedentes penales por delitos, b) no haber sido separado con carácter definitivo, ni inhabilitado mediante sentencia firme para el servicio en las Fuerzas Armadas, Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ni haber sido objeto de revocación de la habilitación como personal de control de acceso, y c) no haber sido sancionado en los 2 ó 4 años anteriores por infracción grave o muy grave, respectivamente, en materia de seguridad en los términos de lo previsto en la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada⁴⁹⁷. En la Comunidad de Madrid tan sólo se requiere carecer de antecedentes penales⁴⁹⁸, la Generalidad de Cataluña, por el contrario, requiere de forma específica que este personal no haya sido condenado por delitos contra las personas, el patrimonio o la salud pública o justificar que los antecedentes de los delitos cometidos han sido cancelados⁴⁹⁹ y en la Comunidad Valenciana, no haber sido condenado por delitos contra las personas o el patrimonio⁵⁰⁰.

De igual forma a lo que señalábamos más arriba, también este grupo profesional se encuentra vinculado en el ejercicio de sus funciones muy directamente a la Constitución. Así lo señala el preámbulo de la Ley de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia, pero que también se ha visto reafirmado por otros instrumentos normativos, “se pretende evitar, corregir y, en definitiva, erradicar cualquier situación abusiva o discriminatoria, prácticas contrarias a los *derechos reconocidos en la Constitución Española*, el trato arbitrario para los usuarios, que los coloca en situaciones de inferioridad, indefensión o agravio comparativo con otros asistentes o espectadores, regulando globalmente el

⁴⁹⁷ Art. 14.1 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

⁴⁹⁸ Art. 6.c) del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, que regula la actividad e control de acceso a Espectáculos públicos y actividades recreativas en la Comunidad de Madrid.

⁴⁹⁹ Art. 61. c) del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña

⁵⁰⁰ Art. 24. c) del Decreto 197/2008, de 5 de diciembre, del Consell, por el que se regula el derecho, la reserva y el servicio de admisión en los establecimientos públicos destinados a la realización de espectáculos públicos y actividades recreativas.

derecho de admisión en los establecimientos públicos donde se realizan espectáculos públicos y actividades recreativas, que se celebren o ubiquen en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma”.

A lo ya expuesto hemos de añadir un régimen propio para acción coactiva de la administración respecto a ambos grupos profesionales (vigilantes de seguridad pública y controladores de los accesos), más desarrollado y completo respecto a vigilantes y demás personal de seguridad incluido en la ley de seguridad privada, pero régimen propio y peculiar al fin y al cabo con contundentes efectos disciplinarios. Aunque, como señalan GONZÁLEZ BOTIJA y CHAMBÓ DE LA CRUZ, la regulación del personal de control de acceso a espectáculos responde esquemáticamente al modelo de los vigilantes de seguridad⁵⁰¹, no se ha optado por la traslación mimética de este régimen dejando aún mayores posibilidades de disposición para la Administración que ejerce la actividad inspectora. De igual forma que para las empresas del sector, existe una mayor libertad regulatoria para el ejercicio de la potestad sancionadora, “*ex lege*”, en razón del perjuicio causado para el interés público y la situación de riesgo creada para la empresas del sector, ya que el mismo artículo incluye a las personas integrantes de las diversas categorías profesionales del servicio de vigilancia privada⁵⁰².

En relación con el personal de control de acceso, tanto la Comunidad de Madrid como la Generalidad Valenciana no prevén un régimen sancionador específico para este personal, pero sí la Ley 2/2011 de la Región de Murcia y el Reglamento de Espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña, aunque de forma un tanto confusa al regularse en el Título V con el conjunto de infracciones sobre la materia. Más clara y alusiva a dicho colectivo en cambio, es la posibilidad de revocación de la habilitación para el ejercicio profesional del

⁵⁰¹ Miguel Ángel Chambó de la Cruz, Fernando González Botija “*La reciente regulación del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos y actividades recreativas*”. REDA nº N° 148, 2010 , págs. 767-799.

⁵⁰² Art. 31 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada: “*Para la graduación de las sanciones, cuando no estén señaladas individualizadamente en los Reglamentos, las autoridades competentes tendrán en cuenta la gravedad y transcendencia del hecho, el posible perjuicio para el interés público, la situación de riesgo creada o mantenida, para personas o bienes, la reincidencia, en su caso, y el volumen de actividad de la empresa de seguridad contra quien se dicte la resolución sancionadora o la capacidad económica del infractor*”.

control de acceso como sanción administrativa⁵⁰³. Incluso, la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña prevé como cláusula general -y por razones de ejemplaridad dice la Ley-- publicitar la conducta infractora, especialmente en los casos de reincidencia en la comisión de faltas muy graves o graves, en el supuesto de resoluciones sancionadoras firmes o, si procede, cuando las sentencias sean firmes⁵⁰⁴.

Para concluir y con las respuestas que hemos dado por adelantado, podríamos realizar esta pregunta ¿qué actividad profesional exige unos requisitos tan particulares y, a la vez tan exigentes, para poder llevar a cabo dicha práctica profesional? Efectivamente sólo si estamos ante una relación especial de sujeción con el grado e intensidad que se requiere en ésta pero a la vez diferenciado por sus requisitos específicos. Hemos de recordar que la variedad de situaciones en las relaciones especiales de sujeción no deshace dicha categoría sino que la hace más descriptiva y omnicomprendiva del fenómeno ya que el grado de intensidad en las propias características de la relación profesional que se describen, hacen ya cumplir en sí misma la diferenciación sobre una situación general de sujeción.

- **“La alusión a un elemento de voluntariedad en dicha situación de sometimiento”, y “la existencia de una relación personal”**

El Tribunal Supremo (en la ya citada STS, 3ª, de 20 de mayo de 1996⁵⁰⁵) sostiene que, en términos generales, en las relaciones especiales de sujeción existe un acto, expresión de la voluntad del particular, en virtud del cual se somete a una reglamentación específica, en la cual se establecen unos

⁵⁰³ Art. 65.1 c) del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña: *“Haber sido sancionado administrativamente por resolución firme, por la comisión de dos o más faltas de carácter grave o muy grave, durante el periodo de un año, en relación con el ejercicio de las funciones que les son propias”*

⁵⁰⁴ Art. 53 de la Ley que se corresponde con el art. 152 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas.

⁵⁰⁵ STS, contencioso sección 4ª, de 20 de mayo de 1996, Rec. 1121/1993, |Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR

poderes o, más bien, unas potestades concretas cuyo ejercicio debe soportar aquel sujeto. Se contraponen tales relaciones a una situación abstracta y genérica de poder y otra igualmente general de deber, que es en definitiva la propia de la relación general de sujeción que se da entre los poderes públicos y el común de los ciudadanos.

Partiendo de dichas consideraciones, el Alto Tribunal, expone, de forma casuística los supuestos que pueden calificarse como relaciones especiales de sujeción, citando los siguientes: la adquisición de un status (de funcionario, de escolar sometido a la disciplina de un centro académico, o de recluso en un centro penitenciario); “posiblemente” la colegiación en una organización profesional, dándose entonces un acto de admisión en el colectivo profesional correspondiente, acto de la autoridad colegial en virtud del cual se atribuye el status al particular quedando éste obligado al cumplimiento de la normativa aplicable al colectivo; la característica de ser grupos de número reducido a los que se aplica una normativa específica, y de cuya constancia la Administración busca su inscripción en Registros administrativos de carácter constitutivo; y la convivencia inmediata bajo una autoridad determinada en un centro específico (hogares de la tercera edad). Siguiendo los ejemplos hasta aquí expuestos veremos cómo efectivamente se da este doble componente enunciativo del epígrafe. Caracteres que encontramos en las empresas de seguridad privada y los actores económicos (empresarios societarios e individuales) dedicados a los espectáculos públicos y actividades para las que ha de predicarse voluntariedad de dicha relación y la consiguiente relación directa con la Administración autorizante cuya tutela es especialmente intensa y que se refleja en las referencias normativas que citaremos a continuación.

Por ejemplo, en la Ley de Seguridad Privada se establece que las empresas y el personal de seguridad privada no pueden intervenir, mientras estén ejerciendo las funciones que les son propias, en la celebración de reuniones y manifestaciones ni en el desarrollo de conflictos políticos o laborales, es decir la completa identificación con el mantenimiento de la

seguridad que tuvieren encomendada de las personas y de los bienes⁵⁰⁶. En efecto, la aceptación de esta limitación supone asumir de forma voluntaria el sometimiento a una específica relación con la Administración habilitante en el ejercicio de sus actividades que no podrían ser realizadas sin dicha autorización. De igual forma, la aceptación para ingresar en este peculiar régimen jurídico viene determinado por un peculiar y propio procedimiento administrativo que, de forma sucesiva, consta de tres fases y, a su vez, es precedido por las condiciones generales que la legislación mercantil establece para el caso de las sociedades⁵⁰⁷, que en este caso es condición necesaria pero no suficiente para la adquisición del estatus empresarial. Si desbrozamos dicho procedimiento, el contenido de voluntariedad para el ejercicio de estas funciones nos parece evidente: así, se dice, que debe aportarse una *“declaración de la clase de actividades que pretende desarrollar y ámbito territorial de actuación”*⁵⁰⁸, en la primera fase del procedimiento, y también la realización de una *“memoria explicativa de los planes de operaciones a que hayan de ajustarse las diversas actividades que pretenden realizar”*⁵⁰⁹ en la tercera fase del procedimiento. Y por si pareciera poco la explícita voluntariedad, el procedimiento de autorización e inscripción de las entidades y el hecho mismo del inicio de las actividades, supone otro hito más en el carácter voluntario de la relación al establecerse que una vez inscritas y autorizadas, y antes de entrar en funcionamiento han de comunicar la fecha de comienzo de sus actividades a la Dirección General de la Policía. Centro directivo público que informará a las Delegaciones y subdelegaciones del Gobierno, y a las dependencias periféricas de la misma o a las de la Dirección General de la Guardia Civil del lugar en que radiquen⁵¹⁰.

⁵⁰⁶ Art. 3 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada

⁵⁰⁷ Artículo 2 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada: *“Para la prestación de los servicios y el ejercicio de las actividades enumerados en el artículo anterior, las empresas deberán reunir los requisitos determinados en el artículo 7 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, ser autorizadas siguiendo el procedimiento regulado en los artículos 4 y siguientes de este Reglamento y hallarse inscritas en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio del Interior”*

⁵⁰⁸ Art. 5.1 a) 2º del Reglamento de Seguridad Privada

⁵⁰⁹ Art. 5.1. c) 4º del Reglamento de Seguridad Privada

⁵¹⁰ Art. 15 del Reglamento de Seguridad Privada

La realidad de la empresa y su dedicación a las tareas de seguridad le es, impuesta para público y general conocimiento, por la ley y acredita de forma fehaciente la relación especial de sujeción, al exigirse que el número de orden de inscripción en el Registro que le corresponda a cada empresa figure en los documentos que utilice y en la publicidad que desarrolle. Dicha acreditación es un elemento constitutivo de la Empresa de seguridad, de su especial relación con la Administración pública competente en la materia y de sus actividades auxiliares para con la seguridad ciudadana. Por eso, ninguna empresa podrá realizar publicidad relativa a cualquiera de las actividades y servicios de seguridad, sin hallarse previamente inscrita en el Registro y autorizada para entrar en funcionamiento, necesitando precisamente de dicha inscripción⁵¹¹.

Respecto a las empresas que realizan sus actividades en espectáculos públicos y actividades recreativas, su incorporación y voluntariedad viene dada por su aceptación específica de las medidas establecidas en la legislación y normas de cada regulador territorial, bien sea en el ámbito regional o el local. No obstante, y a pesar del carácter supletorio de esta norma tras el proceso de transferencias operado a las distintas Comunidades Autónomas, hemos de acudir al Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas⁵¹², -- el único que realiza una definición de los actores económicos del sector-- "se considerarán Empresas, las personas físicas o jurídicas, Entidades, Sociedades, Clubs o Asociaciones que, con ánimo de lucro o sin él y habitual u ocasionalmente, organizan espectáculos o actividades recreativas y asumen, frente a la Autoridad y al público, las responsabilidades y obligaciones inherentes a su organización, celebración y desarrollo, previstas en el propio Reglamento⁵¹³. Definición que viene seguida por un completo elenco de los requisitos iniciales, a cumplimentar por las empresas interesadas, para la apertura de todo local o recinto de nueva planta o reformado, destinado exclusiva o preferentemente a la presentación de

⁵¹¹ Art. 16 del Reglamento de Seguridad Privada

⁵¹² Aprobado mediante Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto (BOE núm. 267 de 6 de noviembre de 1982)

⁵¹³ Art. 50.1 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

espectáculos o a la realización de actividades recreativas. Aquí la intervención municipal es decisiva ya que el inicio de las actividades necesita de la obtención de la licencia correspondiente, junto a los demás requisitos y condiciones impuestos por la reglamentación específica del espectáculo de que se trate. La documentación exigida para el conjunto autorizador en la persona o Empresa interesada pasa por señalar: a) *Nombre, edad y domicilio del solicitante y título o calidad en virtud de la cual solicita la autorización.* b) *Declaración del tipo de espectáculos o actividades recreativas cuya realización se pretende en el local o recinto.* c) *Determinación del número de espectadores o asistentes que hayan de constituir el aforo máximo del local o recinto cuya apertura se solicite*⁵¹⁴. La Ley de la Comunidad Autónoma de Canarias añade que se acompañará la documentación que se determine reglamentariamente y que comprenderá, al menos, el correspondiente proyecto técnico realizado y firmado por técnico competente y visado por el colegio profesional correspondiente si este fuere exigible, en el que se explicitará la descripción de la actividad, su incidencia ambiental y las medidas correctoras propuestas, debiendo justificarse expresamente que el proyecto técnico cumple la normativa sectorial así como la urbanística sobre usos aplicables⁵¹⁵. La naturaleza de la licencia es específica e implica que solamente será efectiva en las condiciones y para las actividades que expresamente se hayan determinado, necesitando una nueva autorización cuando varíen las características que sirvieron de motivo para su concesión municipal inicial.⁵¹⁶ Así pues, las licencias y autorizaciones concedidas, deben hacer constar con exactitud el nombre, la razón social, los titulares, su domicilio, la fecha de otorgamiento, el tipo de establecimientos abiertos al público, de actividades recreativas o de espectáculos públicos autorizados, el aforo máximo permitido,

⁵¹⁴ Art. 40 y 41 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

⁵¹⁵ Art 17 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias.

⁵¹⁶ Art. 11 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

y, si procede, las condiciones singulares a las que quedan sometidas⁵¹⁷. Se añade a lo anterior todos los locales y establecimientos debe tener suscrito un contrato de seguro que cubra los riesgos de incendio del local y de responsabilidad civil por daños a los concurrentes y a terceros derivados de las condiciones del local, de sus instalaciones y servicios, así como de la actividad desarrollada y del personal que preste sus servicios en el mismo⁵¹⁸. Estos requisitos son de control de la Administración municipal por lo que su actividad inspectora es sin duda decisiva en este ámbito.

Por eso algunas disposiciones normativas en la materia instan a la constitución de Registros de actividades que hayan sido objeto de licencia o comunicación previa para hacer constar de forma fehaciente esta relación especial entre las empresas, sujetos y entidades y la Administración otorgante⁵¹⁹. Hecho que debe ser explicitado y ser de público conocimiento ante cualquier ciudadano indicando dicha relación especial administración pública tutelante – empresas, entidades al considerarse como de especial interés vecinal: “los ciudadanos tienen derecho a obtener de las administraciones competentes información general sobre la viabilidad y los requisitos de las licencias y autorizaciones reguladas la ley correspondiente, así como de las licencias y autorizaciones otorgadas --o en tramitación-- en un determinado municipio. Mediante reglamento debe establecerse cuáles tienen que ser los datos objeto de información, sin perjuicio del respeto a la legislación sobre protección de datos de carácter personal. En el exterior de los establecimientos abiertos al público, en un lugar visible, debe exhibirse una placa normalizada, perfectamente legible, con los datos que se establezcan por reglamento”⁵²⁰. Esto es algo ya común en nuestras ciudades – a veces bien

⁵¹⁷ Art. 30.1 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña.

⁵¹⁸ Art. 6.3 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid.

⁵¹⁹ Disposición Adicional 1ª de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias. En el caso de la Comunidad Valenciana este registro es de carácter autonómico: art. 24 de la Ley 14 /2010, de 3 de diciembre.

⁵²⁰ Art. 30 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña. También se hace referencia a esta publicidad en el art. 13 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid

visible-- ya que puede advertir al ciudadano de las condiciones específicas de seguridad de que gozan dichas instalaciones. LÓPEZ-NIETO Y MALLO, observa que, a pesar de dedicarse la rúbrica de la sección también al personal dependiente de dichas empresas, tan sólo dedica un artículo y en exclusiva al personal encargado de vigilancia “que, por supuesto, no es sino pequeñísima parte del personal”⁵²¹, y que hubiera sido de interés señalar si existiera Servicio de admisión o de vigilancia en dichos locales.

En relación con las otras relaciones especiales de sujeción que venimos comentando, el rasgo de la voluntariedad personal para entrar a formar parte de dichas relaciones también nos parece evidente, máxime cuando se establece una habilitación específica para el ejercicio de dichas funciones y la superación de determinadas pruebas y períodos formativos que señalan el rasgo especial de dicha función. Dice la Ley de Seguridad Privada que para el ejercicio de las funciones de seguridad privada, el personal de vigilancia, habrá de obtener previamente la correspondiente habilitación del Ministerio del Interior, con el carácter de autorización administrativa, en expediente que se *instruirá a instancia del propio interesado*⁵²². La misma, establece una serie de requisitos para poder acceder a la habilitación profesional. A nuestros efectos, destacaremos la letra d) del artículo 10.2: “*superar las pruebas oportunas que acrediten los conocimientos y la capacidad necesarios para el ejercicio de sus funciones*”⁵²³. A lo que hemos de añadir previamente a su realización, un período de formación teórico - práctica en centros de formación autorizados por

⁵²¹ Francisco López – Nieto y Mallo “*Espectáculos y Establecimientos públicos*”. Publicaciones Abella-El consultor de los Ayuntamientos. 2ª edición. Madrid 1989. Pág. 63-64

⁵²² Art. 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada. La tipología de dicho personal se establece en el art. 1.2 y está constituido por los vigilantes de seguridad, los vigilantes de explosivos, los jefes de seguridad, los directores de seguridad, los escoltas privados, los guardas particulares del campo, los guardas de caza, los guardapescas marítimos y los detectives privados.

⁵²³ Mediante Resolución de 24 de noviembre de 2011 (BOE núm. 2, de 03-01-2012) se aprueba para el año 2012 el calendario de convocatorias de pruebas de selección para Vigilantes de Seguridad y sus especialidades, y bases de la convocatoria. Ya son 96 convocatorias las que, hasta el momento, se han llevado a cabo. La última finalizó mediante Acuerdo de 26 de octubre de 2012, del Tribunal calificador por el que se hacen públicas las listas de participantes que han superado las pruebas de selección para vigilantes de seguridad y sus especialidades en la convocatoria 96/2010 y la relación de requisitos que deberá acreditar cada uno de ellos para ser declarado apto. Por otro lado y con vista a ser ejecutada en 2013, se publicó la Resolución de 11 de diciembre de 2012, de la Secretaría de Estado de Seguridad, por la que se aprueba el calendario de convocatorias de pruebas de selección para Vigilantes de Seguridad y sus especialidades, para el año 2013, y bases de las convocatorias (BOE, nº 7 de 8 de enero de 2013).

la Secretaría de Estado de Seguridad, con requisitos especiales en cuanto a las enseñanzas a impartir y del profesorado e instructores⁵²⁴. Las pruebas, dentro del proceso de habilitación, tienen un carácter oficial –es decir son convocados y son del cuidado de la propia Administración tutelante– y podrán ser realizadas por los aspirantes que hayan superado el curso /s referido /s, previa solicitud de participación, por sí mismos o a través de un centro de formación autorizado. Todo lo cual se administra, para acreditar los conocimientos y capacidad de los interesados que concurran, y que para cada especialidad establezca el Ministerio del Interior, y versarán sobre materias sociales, jurídicas y técnicas relacionadas con las respectivas funciones, junto con, en su caso, a la destreza en el manejo de armas de fuego⁵²⁵.

Elemento destacado de su relación jurídica de sujeción, es su especial situación en cuanto a ser sujeto de obligaciones “en más” respecto a los restantes ciudadanos. Por eso, el personal de seguridad privada habrá de portar su tarjeta de identidad profesional y, en su caso, la licencia de armas y la correspondiente guía de pertenencia siempre que se encuentre en el ejercicio de sus funciones, debiendo mostrarlas a los miembros del Cuerpo Nacional de Policía, de la Guardia Civil, y de la Policía de la correspondiente Comunidad Autónoma o Corporación Local, cuando fueren requeridos para ello. Asimismo deberá identificarse con su tarjeta de identidad profesional cuando, por razones del servicio, así lo soliciten los ciudadanos afectados, sin que se puedan utilizar a tal efecto otras tarjetas o placas⁵²⁶ más que las autorizadas.

Por su parte, el personal de control de acceso a establecimientos y lugares de espectáculos públicos y actividades recreativas también gozan de un cierto estatus del que predicaríamos la voluntariedad en la relación especial

⁵²⁴ Así lo establece el art. 56 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada: dichos centros los cuales habrán de disponer de un cuadro de profesores debidamente acreditados para todas las materias comprendidas en el plan de estudios, y podrán impartir, en la modalidad de formación a distancia, las enseñanzas que se determinen, exceptuando en cualquier caso las de naturaleza técnico-profesional, instrumental, de contenido técnico-operativo y las prácticas de laboratorio y de tiro, que deberán impartirse necesariamente en la modalidad de presencia durante el tiempo que como mínimo determine el Ministerio del Interior

⁵²⁵ Art.58 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

⁵²⁶ Art. 68 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada

y la constancia expresa de dicha opción personal por ella. Si ya el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas hacía una alusión de pasada a estas funciones, la Ley de la Generalidad de Cataluña se refiere de forma explícita a dichas funciones de control de acceso y del cumplimiento de los aforos de los establecimientos abiertos al público, para las que el personal debe cumplir los requisitos profesionales y de idoneidad necesarios⁵²⁷. En la Región de Murcia, se establece que para poder desarrollar la función de control de acceso, debe obtenerse la habilitación la Consejería competente en materia de espectáculos públicos, la cual se acreditará mediante la expedición de un carné de controlador de acceso, cuyas características se han de determinar por la citada Consejería⁵²⁸; y en la Comunidad de Madrid, es requisito imprescindible para obtener la habilitación haber superado en la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid las pruebas⁵²⁹ consistentes en la realización de un test psicológico y un test de conocimiento en materia de derechos fundamentales, derecho de admisión, medidas de seguridad en los establecimientos, horarios de cierre y régimen jurídico de los menores de edad⁵³⁰. Requisitos a los que, en la Comunidad Autónoma de Cataluña, se añade la realización del curso de formación impartido por el centro de formación debidamente habilitado y con los contenidos que se señalan en el propio reglamento regulador⁵³¹. Curso que en la Región de Murcia se vincula directa y necesariamente a la realización de las pruebas: una vez finalizadas las acciones formativas, las entidades colaboradoras podrán solicitar a la Consejería competente en materia de espectáculos públicos que ésta realice las pruebas de aptitud. Incluso se llega

⁵²⁷ Art. 24.2 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña.

⁵²⁸ Art. 14.1 Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

⁵²⁹ La Orden del Consejero de Presidencia y Justicia de la Comunidad de Madrid, de 10 de febrero de 2012, por la que se convocan pruebas para la obtención del certificado acreditativo del personal de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas. B.O.C.M. Núm. 45, de 22 de febrero de 2012, supone la 5ª convocatoria de estas pruebas de habilitación

⁵³⁰ Art.6 d) del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas

⁵³¹ Art. 61 e) del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña

a diseñar el contenido curricular del curso previo: se impartirán acciones formativas, dirigidas a aquellas personas que soliciten la obtención inicial del carné de controlador de acceso. Éstas tendrán como contenido mínimo dos módulos: Uno, teórico, que incluirá el estudio en materia de derechos fundamentales, derecho de admisión, medidas de seguridad en los establecimientos, horario de cierre y régimen jurídico de los menores de edad. Otro, práctico, en el que se impartirán cursos sobre conceptos básicos de primeros auxilios; protocolo a seguir en situaciones de peligro; técnicas básicas de autocontrol y defensa personal en situaciones de extrema necesidad⁵³². Es obvio que dichas actuaciones necesitan de una voluntariedad evidente en los interesados particulares, concretada en diversas solicitudes exponentes del sometimiento a dicho régimen jurídico.

De igual forma que el personal de vigilancia de seguridad, se exige de este personal su identificación visible y permanente, a los efectos de ser referencia obligada de sus funciones y de la habilitación que les concede el ordenamiento precisamente en su ejercicio frente a todos. Tanto la Comunidad de Madrid como la Comunidad de Cataluña o la Región de Murcia exigen dicha identificación: con el fin de poder ser identificado, el personal de control de acceso tiene que llevar de forma visible un distintivo con la leyenda Personal de control de acceso que especifique su nombre y apellidos y, debajo, el número del carné que le habilita para desarrollar las funciones establecidas⁵³³. Finalmente, destacaremos que, a pesar de que todas las disposiciones normativas que han regulado a este personal, se apresuran a diferenciar sus funciones, de las propias del personal de seguridad (*“en ningún caso el personal de control de acceso puede asumir o ejercer las funciones de servicio*

⁵³² Arts. 15 y 17 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

⁵³³ Art. 19 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia, también en el art. 8 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, en el art. 59 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña

de seguridad⁵³⁴), no puede dejar de ser evidente que los requisitos habilitantes de aquellos se concretan de una forma muy similar al del personal de seguridad privada por lo que no cabe duda de sus labores específicas de garantía de la seguridad y orden en los espectáculos y actividades recreativas respectivas.

- **la imposibilidad de establecer de antemano extensión y contenido de las prestaciones, así como la intensidad de las necesarias intervenciones coactivas en la esfera de los afectados**

Para IZQUIERDO CARRASCO el contenido de la prestación de las empresas de seguridad privada aparece suficientemente definido y es: la vigilancia y protección de bienes y personas⁵³⁵. Lo cual nos da una pista de que efectivamente es difícil de establecer previamente una extensión y contenido en las prestaciones porque la seguridad implica la vigilancia y protección de bienes, establecimientos, lugares y eventos, tanto públicos como privados, así como de las personas que pudieran encontrarse en los mismos, a lo que se pueden añadir el acompañamiento, defensa y protección de personas físicas determinadas, incluidas las que ostenten la condición legal de autoridad.

⁵³⁶ A pesar del intento de concretar y delimitar de las actividades de seguridad privada, no deja de esconderse una amplitud que se impone con evidencia, no sólo por el inicialmente citado (protección personas y bienes), sino porque los intentos de concreción realizados por el texto de la Ley señala evidencian también su amplitud. Así cuando se afirma que es función de la seguridad privada el depósito, custodia, recuento y clasificación de monedas y billetes, títulos-valores y demás objetos que, por su valor económico y expectativas que generen, o por su peligrosidad, puedan requerir protección especial, sin perjuicio de las actividades propias de las entidades financieras, el transporte y

⁵³⁴ Art. 5.2 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas,

⁵³⁵ Manuel Izquierdo Carrasco "*La seguridad privada: régimen jurídico – administrativo*". Ed. Lex nova. 1º Edición. 2004. Pág 91.

⁵³⁶ Este es el inicio del conjunto de las que se agrupan bajo la rúbrica "actividades de seguridad privada" del art. 5 del actual proyecto de ley de Seguridad Privada.

distribución de los objetos señalados a través de los distintos medios, realizándolos, en su caso, mediante vehículos cuyas características sean determinadas por el Ministerio del Interior (para evitar la confusión con los de las Fuerzas Armadas ni con los de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad), ¿qué podemos decir sobre las implicaciones indirectas y directas de estas sobre la seguridad en general? También se señala las empresas pueden propiamente ocuparse de la instalación y mantenimiento de aparatos, dispositivos y sistemas de seguridad, y la explotación de centrales para la recepción, verificación y transmisión de las señales de alarmas y su comunicación a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, así como prestación de servicios de respuesta cuya realización no sea de la competencia de dichas Fuerzas y Cuerpos⁵³⁷. ¿No es cada vez más un recurso de seguridad a la que acuden los ciudadanos cada vez con más frecuencia? ¿Se pueden delimitar los efectos de esta labor? Si a esto le añadimos la cláusula general añadida por la Ley facultándolas para la prestación de cualquier tipo de servicio de planificación y asesoramiento de las actividades de seguridad definidas en la misma, es evidente que nos encontramos con amplitud prestacional de servicios no fácilmente acotables⁵³⁸. Por eso, la Ley omite cualquier precisión sobre los tipos de riesgos, amenazas o peligros que pueden verse incluidos dentro de la “protección” o la “vigilancia” a prestar por las Empresas de seguridad⁵³⁹ que pueden ir desde robos con o sin violencia, tumultos, atentados a problemas relacionados con la seguridad técnica de las instalaciones. Pero, sobre todo, el deber de especial colaboración y auxilio a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad

⁵³⁷ Art. 5.1 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

⁵³⁸ El actual proyecto de Ley de Seguridad privada –en tramitación parlamentaria- transforma la definición de “seguridad privada” en el auténtico delimitador de sus actividades, que lejos de acotarlas, las manifiesta con un amplitud como la que señalamos en el texto: “1. Seguridad privada: el conjunto de actividades, servicios, funciones y medidas de seguridad adoptadas, de forma voluntaria u obligatoria, por personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, realizadas o prestados por empresas de seguridad, despachos de detectives privados y personal de seguridad privada para hacer frente a actos deliberados o riesgos accidentales, o para realizar averiguaciones sobre personas y bienes, con la finalidad de garantizar la seguridad de las personas, proteger su patrimonio y velar por el normal desarrollo de sus actividades”.

⁵³⁹ En los capítulos iniciales de este trabajo hemos señalado las dificultades de precisión y de “operatividad” que los términos seguridad pública, seguridad ciudadana u orden público ofrecen tanto para la doctrina como para la doctrina jurisprudencial, por lo que se puede apreciar una razón más para señalar ese carácter abierto que en las prestaciones de servicio pueden ser encomendadas a las Empresas de seguridad

en el ejercicio de sus funciones, que se impone por la Ley a las empresas y personal de seguridad privada⁵⁴⁰, es un elemento suficiente para añadir un elemento más caracterizador de la especial relación de sujeción que mantenemos para estos profesionales.

Efectivamente, hoy en día es habitual y común que las empresas de seguridad privada presten servicios cada vez en mayores ámbitos de nuestra realidad social, y ya no sólo en el control de los accesos a establecimientos públicos o privados sino también en estaciones y líneas ferrocarril, en actividades específicas de seguridad para el acceso a embarques en aeropuertos, en recintos e instalaciones militares, e incluso como seguridad de bienes y personas en buques, navíos y embarcaciones en aguas internacionales frente a las acciones de piratería⁵⁴¹. Es más, ya se ha planteado formalmente que la vigilancia de centros penitenciarios corra a cargo de las estas empresas funciones de control de accesos y de cámaras de circuito cerrado de televisión, que podrían ser ampliadas a la seguridad perimetral inmediatamente circundante a los dichos centros^{542, 543}

En definitiva y sin entrar en el debate del posible desmoronamiento del monopolio administrativo de la seguridad en manos de los poderes públicos, como apuntan algunos, la seguridad privada puede ser un elemento de apoyo (organizado y especializado) de las Fuerzas y cuerpos de Seguridad para el cumplimiento de sus funciones: es la verdadera expresión del “auxilio” en la

⁵⁴⁰ Art. 1.4 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada

⁵⁴¹ Este hecho ya se regula mediante la Orden DEF/467/2011, de 2 de marzo, por la que se aprueban las Normas para la colaboración del Ministerio de Defensa en la formación de los vigilantes de seguridad privada encargados de la prestación del servicio de seguridad en buques que naveguen bajo bandera española y para el apoyo logístico en el transporte del material imprescindible empleado en su servicio

⁵⁴² La noticia fue recogida en el diario “El Mundo” del miércoles 30/05/2012. También en Europa Press de 1 de agosto de 2012: Interior implantará seguridad privada en la vigilancia auxiliar de las cárceles tras el verano. Se dedicarán a funciones como el control exterior o la visualización de monitores y no sustituirán a funcionarios o la Guardia Civil.

⁵⁴³ Estos servicios ya se recogen de forma explícita en el proyecto de Ley de Seguridad Privada que se está tramitando, en su art. 41.3: 3. Cuando así se decida por la autoridad, y cumpliendo estrictamente las órdenes e instrucciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes, podrán prestarse los siguientes servicios de vigilancia y protección: a) Vigilancia perimetral de centros penitenciarios. b) Vigilancia perimetral de centros de internamiento de extranjeros. c) Vigilancia de otros edificios o instalaciones de organismos públicos. d) Participación en la prestación de servicios encomendados a la seguridad pública, complementando la acción policial. En este supuesto la prestación de servicios de seguridad y protección también podrá realizarse por guardas rurales.

consecución de la seguridad y orden públicos. Su presencia por doquier y en constante contacto con la vía pública (burguers, centros comerciales...) lo facilita, así como el propio sistema jurídico (GONZALEZ – VARAS IBÁÑEZ)⁵⁴⁴. Este mismo autor señala, --y estamos de acuerdo con ello--, que a los poderes públicos les corresponde “el grueso” de la seguridad pública pero la seguridad privada –ya dijimos que este término es equívoco- puede seguir avanzando si, al mismo tiempo, no se vulnera el núcleo esencial del concepto que debe estar en manos de los poderes públicos. Así pues, es un camino abierto y, de momento, de incierta configuración, por lo que una relación especial de sujeción es un elemento clave para señalar la posición jurídica del particular con la Administración en su colaboración con los fines y objetivos de ésta⁵⁴⁵.

Esa es la razón de las facultades exorbitantes entregadas por el legislador a la Administración pública sustentante sea mayor y que el régimen de intervención se mayor y que adquiera contornos muy precisos. Así, por ejemplo, en la Ley de Seguridad Privada se establece que los contratos de prestación de los distintos servicios de seguridad deberán en todo caso consignarse por escrito, con arreglo a modelo oficial, y comunicarse al Ministerio del Interior, con una antelación mínima de tres días a la iniciación de tales servicios⁵⁴⁶, concretándose además que, en cualquier caso, los contratos permanecerán en las sedes de las empresas de seguridad a disposición de los órganos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes en materia de inspección y control, durante un plazo de cinco años desde la finalización del

⁵⁴⁴ Santiago González - Varas Ibáñez “*El desarrollo de la idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros*”. REDA nº 94. Madrid 1997. Pág. 203 y ss. Hay que recordar que, como dice el artículo 79 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada, los vigilantes de seguridad como regla general sólo podrán desempeñar sus funciones en el Interior de los edificios o de los inmuebles de cuya vigilancia y seguridad estuvieran encargados.

⁵⁴⁵ Este estatus especial viene a reconocerse implícitamente en el preámbulo del Proyecto de Ley de Seguridad Privada: “En los últimos años se han producido notables avances en la consideración ciudadana y en el replanteamiento del papel del sector privado de la seguridad, **reconociéndose la importancia, eficacia y eficiencia de las alianzas público-privadas como medio para hacer frente y resolver los problemas acuciantes y variados de seguridad** que se producen en la sociedad. **Cada vez más, la seguridad privada se considera una parte indispensable del conjunto de medidas destinadas a la protección de la sociedad y a la defensa de los derechos y legítimos intereses de los ciudadanos**”.

⁵⁴⁶ Art. 6 de Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

servicio objeto del contrato⁵⁴⁷. Si bien, la cláusula contenida en la ley por la que el Ministro del Interior prohibirá la prestación de los servicios de seguridad privada o la utilización de determinados medios materiales o técnicos cuando pudieran causar daños o perjuicios a terceros o poner en peligro la seguridad ciudadana⁵⁴⁸, es una habilitación coactiva suficiente para indicarnos la especialidad de la relación jurídica y su intensidad. A esto, hemos de añadir la posibilidad de aplicar medidas cautelares de ocupación o precinto de vehículos, armas, material o equipo prohibido, no homologado o que resulte peligroso o perjudicial, así como de los instrumentos y efectos de la infracción, en supuestos de grave riesgo o peligro inminente para las personas o bienes; e incluso la propia prestación de servicios de seguridad privada o la utilización de medios materiales o técnicos que igualmente puedan causar daños o perjuicios a terceros o poner en peligro la seguridad ciudadana⁵⁴⁹.

En relación con las Empresas y actores económicos reconocidos por la Administración en el ámbito de los espectáculos públicos y actividades recreativas, es cierto que nos encontramos en un ámbito más específico pero, no por ello, ajeno a la seguridad ciudadana, aunque algunas de las materias de policía administrativa no parece que se olvide del importante impacto que sobre la seguridad y orden públicos tienen aquéllas. Así lo afirma el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas que se mantiene estrictamente en el ámbito de la seguridad ciudadana y es, por tanto, escrupulosamente respetuoso de las competencias que corresponden a los distintos departamentos ministeriales, a las Comunidades Autónomas y a las Corporaciones locales, cuyas atribuciones se salvan expresamente, con carácter general, en el artículo uno, y con carácter particular y concreto, en

⁵⁴⁷ Art. 20.1 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada. Además los artículos 21 y 22 del Reglamento de Seguridad Privada incluso prevé acciones concretas respecto a la tipología y contenidos en la prestación de los servicios que se contenga en los contratos e incluso en las ofertas de servicios por parte de las empresas de seguridad llegándose incluso, en la redacción original del artículo 22, a determinar la suspensión del servicio por parte de los Subdelegados del Gobierno. Sin embargo, el grado de intervención se calificó de excesivo y se anuló en STS, sala 3ª, sección 5ª, de 30 de enero de 2007.

⁵⁴⁸ Art. 6.3 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

⁵⁴⁹ Arts. 145 y 147 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

otros preceptos de su articulado. De hecho, con sólo observar las rúbricas del texto normativo podremos comprender como el ámbito prestacional se ha de ver permanente interpelado por la seguridad, en sentido amplio, de los participantes y protagonistas de dichas actividades.

No hay duda que el empresario de espectáculos públicos y actividades recreativas es un colaborador con las Administraciones competentes a la hora de efectivamente proporcionar en su medida, el haz de relaciones que se contiene dentro del concepto seguridad ciudadana cuando deban ponerse en marcha sus mecanismos. Esta colaboración es clara en la Ley espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid ya que los locales y establecimientos deben reunir los requisitos y condiciones técnicas precisas, en orden a garantizar la seguridad del público asistente y la higiene de las instalaciones, así como para evitar molestias a terceros. Lo cual se concreta para el titular de la actividad, en arbitrar las medidas de seguridad pertinentes para el público asistente, trabajadores, ejecutantes y bienes, y que debe deben contemplar la solidez de las estructuras y de funcionamiento de las instalaciones, la prevención y protección de incendios y otros riesgos específicos de la actividad, facilitando la accesibilidad de los medios de auxilio externo, las condiciones de salubridad, higiene y acústica, con las condiciones de insonorización de los locales necesarias para evitar molestias a terceros y, finalmente, accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas, y que posibiliten el disfrute real del espectáculo por parte de los minusválidos⁵⁵⁰. Se añada a lo anterior, la previsión que la Ley de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña que hacen referencia a otros aspectos más allá de lo materia y que se refieren a la

⁵⁵⁰Art. 6 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid. También en este mismo sentido, el art. 41 a) de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias, el art. 4.1 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalidad Valenciana de espectáculos públicos y actividades recreativas, el art. 22 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Rioja, el art. 7 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, art. 20 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha y el art. 10 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de Andalucía.

convivencia entre los ciudadanos, y la calidad de los establecimientos. En concreto, las autoridades, las administraciones competentes y las personas responsables de los establecimientos abiertos al público, de los espectáculos públicos y de las actividades recreativas han de garantizar la convivencia pacífica y ordenada entre los espectadores, participantes y usuarios de los establecimientos abiertos al público, espectáculos públicos y actividades recreativas y los demás ciudadanos, especialmente los que viven cerca de los lugares donde se llevan a cabo estas actividades, con pleno respeto a los derechos de estas personas⁵⁵¹. Incluso, de forma explícita, se cita a las empresas, como ya se adelantó más arriba, en su colaboración adoptando sus propias medidas preventivas para, en el marco de los derechos constitucionales, asegurar el correcto desarrollo del espectáculo, actividad recreativa o uso del servicio en los términos establecidos en esta Ley⁵⁵².

Sea el nivel de concreción de los requisitos que fuere, se deja en manos de la Administración la posibilidad de dictar reglamentaciones específicas para aquellos espectáculos o actividades recreativas incluidas en los catálogos pertinentes cuya incidencia social, cultural o de otra índole así lo aconseje. Dichas reglamentaciones contemplarán las peculiaridades en desarrollo de lo dispuesto en la Ley correspondiente y han de referirse a los requisitos y el procedimiento para su autorización, las condiciones físicas y de seguridad de los locales o recintos donde hayan de celebrarse, el régimen y condiciones de celebración del espectáculo o actividad, el régimen de horarios de celebración de espectáculos y las especificaciones o graduaciones al régimen de infracciones y sanciones⁵⁵³.

Finalmente, ha de hacerse mención a la intervención coactiva de la Administración que viene determinada por sus amplias facultades *ex ante* y *ex*

⁵⁵¹ Art. 2 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña.

⁵⁵² Art. 25.3 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, que añade: “ Cuando la empresa observe el incumplimiento de las prohibiciones y limitaciones expuestas, solicitará el auxilio de los agentes de la autoridad, quienes dispondrán, en su caso, el desalojo de los infractores, sin perjuicio del ejercicio de las acciones legales que correspondan”

⁵⁵³ Art. 5 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco.

post, a través de un régimen específico de inspección. Y aunque la función inspectora “per se” se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad por ser los espectáculos y recreos públicos actividades de especial interés policial, y, de hecho, como afirma el Reglamento General de Policía, convierten a los mismos y a los locales en que se celebren, en servicios ordinarios de vigilancia, a tener en cuenta en los servicios ordinarios y operativos de los distintos cuerpos policiales⁵⁵⁴. Por eso, la Ley de la Comunidad de Madrid en la materia prevé, de forma general, la atribución del carácter de agentes de la autoridad a los funcionarios que realicen las inspecciones. Pero, sobre todo, y sistematizando la facultades apuntadas, la Ley de la Comunidad Autónoma de la Rioja, faculta a los órganos competentes de las Administraciones Autonómica y Local en el ámbito de sus respectivas competencias, a velar por la observancia de la legislación reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas, para lo cual dispondrán de un haz de facultades administrativas tales como la inspección de establecimientos e instalaciones, control de la celebración de espectáculos y actividades recreativas, la prohibición, suspensión, clausura y adopción de las medidas de seguridad que se consideren necesarias y la adopción de las oportunas medidas cautelares y la sanción de las infracciones tipificadas en los textos legales⁵⁵⁵.

Ciertamente que el cuadro e intensidad de las medidas y facultades coactivas tiene un grado e intensidad sensiblemente mayor del que habitualmente se pueda disponer en un régimen de policía administrativa especial, dado que la autoridad competente puede acordar, como medidas de seguridad extraordinarias, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la evacuación de inmuebles, la suspensión de los espectáculos y disponer el desalojo de los locales y el cierre provisional de los establecimientos públicos

⁵⁵⁴ Art. 78 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

⁵⁵⁵ Art. 32 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

mientras no existan otros medios para evitar las alteraciones graves de la seguridad que se estuvieren produciendo⁵⁵⁶.

Respecto al personal de vigilancia y el personal del control de acceso, hemos llegado a las mismas conclusiones que los anteriores: no encontramos propiamente ante una relación administrativa especial. En efecto, ambos regímenes generales de prestación de servicios se ve necesariamente ligados al servicio público de la seguridad ciudadana cuando el personal de seguridad privada tiene una obligación especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados⁵⁵⁷, pero es que también el personal de acceso tiene esta obligación. Estas obligaciones generales impuestas “ex lege” (en el sentido amplio), son, de por sí, lo suficientemente amplio como para afirmar un “*númerus apertus*” en las posibilidades de realización de sus funciones, al que se suma la cláusula también prevista en la Ley de Seguridad Privada “*evitar la comisión de actos delictivos o infracciones en relación con el objeto de su protección*”⁵⁵⁸. Funciones que, conforme al Reglamento, han de realizarse con la iniciativa y resolución que las circunstancias requieran, evitando la inhibición o pasividad en el servicio y no pudiendo negarse, sin causa que lo justifique, a prestar aquellos que se ajusten a las funciones propias del cargo, de acuerdo

⁵⁵⁶ Arts 15 y 16 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Debemos recordar que el ejercicio de estas competencias supone como dice la misma ley en su art. 1.2 el ejercicio de las potestades administrativas correspondientes.

⁵⁵⁷ Art. 1.4 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada y también el art. 17.3 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Lo cual incluyen, pese a la prohibición de actuar en el exterior de los inmuebles objeto de sus servicios, los supuestos de persecución a delincuentes sorprendidos en flagrante delito, como consecuencia del cumplimiento de sus funciones en relación con las personas o bienes objeto de su vigilancia y protección (art. 79.1 d) del Reglamento de Seguridad Privada).

⁵⁵⁸ Art. 11.c) de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada. En relación directa con esta cláusula está lo que se establece en el artículo 76.2 del Reglamento: “*cuando observaren la comisión de delitos en relación con la seguridad de las personas o bienes objeto de protección, o cuando concurren indicios racionales de tal comisión, deberán poner inmediatamente a disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los presuntos delincuentes, así como los instrumentos, efectos y pruebas de los supuestos delitos*”; y el artículo 78 del mismo: “*los vigilantes de seguridad deberán impedir el consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en el interior de los locales o establecimientos o instalaciones objeto de su vigilancia y protección*”.

con las disposiciones reguladoras de la seguridad privada⁵⁵⁹. Conceptos que además viene a incidir en la clásica facultad empresarial de la dirección de las prestaciones laborales de sus empleados dentro de su ámbito prestacional que quedan claramente limitadas por la obligación “superior” que se antepone fruto de las relaciones especiales de sujeción.

De ahí que la acción coactiva pase por un régimen disciplinario específico para el personal de vigilancia de seguridad regulado en la Ley que propio del carácter de autorización administrativa que tiene el ejercicio de las funciones de seguridad privada⁵⁶⁰ y la habilitación que la ley diseña, al facultar a las autoridades competentes, para la graduación de las sanciones, según la gravedad y trascendencia del hecho, el posible perjuicio para el interés público, la situación de riesgo creada o mantenida, para personas o bienes, y la reincidencia, en su caso. Pero además, también se añaden medidas cautelares específicas, insistimos, como, por ejemplo, la retirada de las armas cuando el personal de seguridad privada que porte armas fuera de los lugares o de las horas de servicio, sin la oportuna autorización⁵⁶¹.

El personal del control de accesos tiene también un contenido en sus prestaciones que entendemos no es posible predecir de antemano por completo. Así, partiendo de la cláusula general de exclusión del ejercicio tareas o funciones propias de un servicio de seguridad privada, en cambio, se les asigna tareas de indiscutible relación con aquéllas. Fácilmente podemos deducirlo del elenco de las previstas por las diversas normas autonómicas. Así, por ejemplo, han de dirigir y asegurar la pacífica entrada de personas al establecimiento público, espectáculo público o actividad recreativa, con el fin de que no perturben el desarrollo del espectáculo o la actividad recreativa que se realice, *comprobar la edad de las personas que pretendan acceder al local cuando sea procedente*, controlar la adquisición de la entrada o localidad por parte de los asistentes al establecimiento, *controlar en todo momento que no*

⁵⁵⁹ Art. 72 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

⁵⁶⁰ Art. 10 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada

⁵⁶¹ Art. 147 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada

*se exceda el aforo autorizado, controlar el tránsito de zonas reservadas, vigilar que las bebidas expedidas en el interior del local se consuman dentro del mismo y no sean, en ningún supuesto, sacadas al exterior y prohibir el acceso del público a partir del horario de cierre del local*⁵⁶². En el Principado de Asturias, se añade a las anteriores, *la comprobación del buen funcionamiento de los servicios que garanticen la comodidad o salubridad de los usuarios, tales como el de guardarropía y aseo del establecimiento, local o instalación*⁵⁶³.

Es cierto que las prestaciones son más delimitables en este caso del personal del control de accesos, pero no es tampoco difícil de adivinar que este personal una vez adquiera mayor profesionalización, adquiera, cada vez más protagonismo en la seguridad preventiva de los espectáculos públicos, dada su importancia a la hora de asegurar el normal desenvolvimiento de éstos. Y de ello no faltan ejemplos concretos.

En cuanto a la acción coactiva de la Administración respecto de éstos, la mayor parte de las normas que regulan esta figura remiten al régimen sancionador de la ley de Espectáculos públicos y Actividades recreativas correspondiente⁵⁶⁴, sin descartar referencia alguna a dicho régimen⁵⁶⁵, aunque en las que sí regulan acciones específicas de la Administración sobre este grupo profesional, destaca como consecuencia general –sanción–, la revocación de la autorización administrativa si se deja de cumplir los requisitos establecidos para poder obtener la autorización (nacionalidad española, no

⁵⁶² Art. 5 del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas, también en el art. 61.1 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña, en el art. 12 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia y el Art. 11 del Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Admisión de los espectáculos públicos y actividades recreativas, de Andalucía

⁵⁶³ Art. 21.1 f) del Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores del Principado de Asturias, por el que se regulan los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión.

⁵⁶⁴ Este es el caso del Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores del Principado de Asturias en su artículo 23 o el artículo 24 del Decreto 10/2003, de 28 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Admisión de los espectáculos públicos y actividades recreativas, de Andalucía

⁵⁶⁵ Es el caso del Decreto 163/2008, de 29 de diciembre, del Consejo de Gobierno de la Comunidad de Madrid, por el que se regula la actividad de control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas.

estar inhabilitado por sentencia firme...)⁵⁶⁶ Consecuencia que se prevé también cuando se supere en un año el periodo de vigencia del carnet sin haber pedido su renovación, o cuando se haya sido condenado por alguno de los delitos previstos en el Código penal contra las personas, el patrimonio o la salud pública, o cuando también se haya sido sancionado administrativamente por resolución firme, por la comisión de dos o más faltas de carácter grave o muy grave, durante el periodo de un año, en relación con el ejercicio de las funciones que les son propias⁵⁶⁷. Acto revocador que, en este último caso es debido, ya que la Dirección general competente en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, previa audiencia de la persona interesada, no posee margen de apreciación alguna respecto a la habilitación para ejercer las funciones de control de acceso.

- **el hecho de que el individuo tiene que obedecer órdenes, las cuales no emanan directamente de la ley**

El Reglamento de desarrollo de la Ley de Seguridad Privada⁵⁶⁸ tiene un total de 161 artículos, dos disposiciones adicionales y dos finales con un Anexo con los requisitos específicos para las Empresas de seguridad, que concretan las disposiciones legislativas con un grado de desarrollo que alcanza la meticulosidad en algunos aspectos. Es de capital importancia por lo que hemos anunciado en ese apartado, lo que se determina como cláusula general de cumplimiento en el Reglamento: “en el desarrollo de sus actividades, las empresas de seguridad vienen obligadas al especial auxilio y colaboración con

⁵⁶⁶ Art. 18 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

⁵⁶⁷ Art. 65 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña.

⁵⁶⁸ Es el Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, que ha sido modificado recientemente por el Real Decreto 195/2010, de 26 de febrero, para su adaptación a la ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio, fruto de la trasposición legislativa de la Directiva del Parlamento Europeo y del Consejo 2006/123/CE, de 12 de diciembre, relativa a los servicios en el mercado interior. Anteriormente se vio modificado por el Real Decreto 4/2008, de 11 de enero, por el que se determinaba la inscripción obligatoria en el Registro de Empresas de Seguridad existente en el Ministerio del Interior, apertura de sucursales de las Empresas de Seguridad, requisitos específicos del personal de seguridad y la pérdida de su condición; y finalmente por el Real Decreto 1123/2001, de 19 de octubre, después de una primera evaluación de las medidas legislativas y normativas del sector, que llevó a la modificación de un total de 40 artículos del primitivo reglamento.

las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. A estos efectos, deberán comunicar a dichas Fuerzas y Cuerpos cualesquiera circunstancias e informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o el restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como los hechos delictivos de que tuvieren conocimiento en el desarrollo de dichas actividades”⁵⁶⁹. Dicha colaboración implica una *relación permanente* con las Unidades operativas de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado, Locales y Autonómicos aunque existe una preeminencia especial en su relación con Cuerpo Nacional de Policía en cuyo ámbito operativo y organizativo se creó una Unidad Orgánica Central de Seguridad Privada del Cuerpo Nacional de Policía encargada de encauzar la *colaboración y obligaciones* de las Empresas de Seguridad privada respecto a sus cometidos. Para el caso de algunas Comunidades Autónomas esa colaboración ha de supervisarse por el órgano correspondiente de la Comunidad Autónoma que tenga competencias para la protección de personas y bienes, y para el mantenimiento del orden público, con arreglo a lo dispuesto en sus Estatutos de Autonomía⁵⁷⁰ y ⁵⁷¹.

⁵⁶⁹ Art. 14 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad Privada

⁵⁷⁰ Algunos Estatutos de Autonomía hacen provisiones al respecto e incluso la previsión de creación de una policía propia: es el caso del art. 77. 15ª y del art 76 Estatuto de Autonomía de Aragón (Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón), o el Estatuto de Autonomía de Andalucía (Ley Orgánica 2/2007, de 19 de marzo, de reforma del Estatuto de Autonomía para Andalucía) a través de su artículo 67 cuando se prevén las competencias ejecutivas en materia de seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado y la posibilidad de creación de una policía autonómica en su artículo 65. Por su parte, el Estatuto de Autonomía de Canarias (Ley Orgánica 10/1982, de 10 de agosto, que fue acompañada por la Ley Orgánica 11/1982, de Transferencias Complementarias a Canarias, y modificado por la Ley Orgánica 4/1996, de 30 de diciembre) en su artículo 34.2 establece la creación de una policía propia pero no hay referencia alguna a la posibilidad de llevar a cabo la competencias de ejecución en seguridad privada. De igual forma, esta previsión existe en el Estatuto de Autonomía de Castilla y León (Ley Orgánica 14/2007, de 30 de noviembre, de reforma del Estatuto de Autonomía de Castilla y León) en su artículo 72.3: “*La Comunidad de Castilla y León podrá crear mediante ley de Cortes el Cuerpo de Policía de Castilla y León, que ejercerá las funciones que dicha ley establezca y de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado previstas en la Ley Orgánica reguladora de éstos*”. Sigue también este mismo modelo el Estatuto Gallego (Ley Orgánica 1/1981, de 6 de abril, Estatuto de Autonomía de Galicia) que prevé la creación de una Policía Autónoma de acuerdo con lo que disponga la Ley Orgánica prevista en el artículo 149. 1. 29 de la Constitución. En cambio, el Estatuto de Autonomía de Islas Baleares (Ley Orgánica 1/2007, de 28 de febrero, de reforma del Estatuto de Autonomía de las Illes Balears) también a través del art. 32.19 atribuye competencias ejecutivas de Seguridad privada, cuando así lo establezca la legislación del Estado. Pero nada se dice respecto a otras posibilidades competenciales respecto a la seguridad privada. Un salto cualitativo al respecto se da en el Estatuto de autonomía de Cataluña al reconocer a ésta una competencia semiplena respecto a las empresas de seguridad creadas en Cataluña y con dicho ámbito de actuación empresarial. Así el art.163 establece que “*corresponde a la Generalitat la ejecución de la*

Así pues, son los Órganos operativos correspondientes los realmente encargados de emitir órdenes e instrucciones pertinentes para la concreción de dicha colaboración que en el caso de las Empresas de seguridad privada, como hemos visto, es específica. De hecho, el Reglamento de Seguridad Privada determina, con cierto grado de detalle, todo lo referente a la logística y medios materiales imprescindibles para la operatividad y eficacia del personal de vigilancia a su servicio, aunque no se ha dejado de omitir cualquier cuestión y se ha llegado al máximo grado de detalle, a través de la Orden INT/317/2011, de 1 de febrero, sobre medidas de seguridad privada⁵⁷² generales para todos los sectores con obligaciones respecto a las medidas de seguridad, y la Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad privada que determina los grados de seguridad de los sistemas instalados en las sedes o delegaciones de empresas, en función de la actividad autorizada.

Por otro lado, no debe olvidarse que también la tradicional prevención, seguridad y control que existe sobre las armas de fuego en nuestro país, se

legislación del Estado en las siguientes materias: la autorización de las empresas de seguridad privada que tengan su domicilio social en Cataluña y cuyo ámbito de actuación esté limitado a su territorio, la inspección y sanción de las actividades de seguridad privada que se realicen en Cataluña, la autorización de los centros de formación del personal de seguridad privada y la coordinación de los servicios de seguridad e investigación privadas con la Policía de la Generalitat y las Policías Locales de Cataluña". Del art. 17.1 del Estatuto de Autonomía del País Vasco puede inferirse las competencias sobre seguridad privada que el Estatuto catalán atribuyen a la Comunidad Autónoma: "mediante el proceso de actualización del régimen foral previsto en la disposición adicional primera de la Constitución, corresponderá a las Instituciones del País Vasco, en la forma que se determina en este Estatuto, el régimen de la Policía Autónoma para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, quedando reservados en todo caso a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado los servicios policiales de carácter extracomunitario y supracomunitario, como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y salida en territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes y documento nacional de identidad, armas y explosivos, resguardo fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal al Estado".

⁵⁷¹ En el proyecto de Ley de Seguridad Privada se distingue entre las comunidades autónomas que, con arreglo a sus estatutos de autonomía, tengan competencia para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, en cuyo caso, podrán dictar disposiciones complementarias para hacer efectiva la legislación del Estado en su esfera organizativa y funcional, y ejecutarán la legislación del Estado en la materias que se enumeran en dicho art. 13.1, de las que, en virtud de sus estatutos de autonomía, hayan asumido competencia ejecutiva en materia de seguridad privada cuando así lo establezca la legislación del Estado, la ejercerán, si disponen de cuerpo de policía propia o establecen fórmulas de colaboración con el Cuerpo Nacional de Policía previstas en la legislación de fuerzas y cuerpos de seguridad. En cualquier caso, es significativo que el ejercicio competencial se ve subordinado a la existencia de Cuerpo de policía autonómico.

⁵⁷² Efectivamente, la Orden hace referencia a los medios materiales y logísticos imprescindibles para el aseguramiento de las medidas de seguridad establecidas en la ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, todo ello con el fin de ofrecer garantías para el mantenimiento de la seguridad ciudadana.

extiende para este sector con especial consideración, por lo que el Reglamento señala también medidas de seguridad e instrucciones específicas y habilitaciones en este sentido para el Cuerpo de Seguridad que tiene encomendadas estas funciones, a saber el cuerpo de la Guardia Civil⁵⁷³. Tales medidas se resumen en los requisitos a cumplir en relación con la instalación de sistemas de seguridad mínimos a disponer por parte de estas empresas⁵⁷⁴, los tipos y características de los armeros⁵⁷⁵, los sistemas de seguridad específicos de las empresas de depósito, custodia y tratamiento de monedas y billetes, títulos-valores y objetos valiosos o peligrosos y cámara acorazadas⁵⁷⁶, los vehículos utilizados para el transporte y distribución de fondos, valores y objetos valiosos o peligrosos, y de los vehículos de transporte de explosivos y cartuchería metálica⁵⁷⁷, de los servicios de centrales de alarmas⁵⁷⁸. No obstante lo señalado en relación con el aspecto operativo, corresponde al Director General de la Policía y la Guardia Civil la adopción de las medidas necesarias para la ejecución y cumplimiento de lo dispuesto, como órgano administrativo, de dichos requisitos⁵⁷⁹. Entre otras obligaciones, las Empresas de seguridad han de comunicar los contratos en que se concreten las prestaciones de las diferentes actividades de seguridad privada que se vayan a realizar, además de la obligación de consignarse por escrito, ha de contener, con carácter general, datos y cláusulas, acordes al modelo disponible en la sede electrónica de la Dirección General de la Policía y la Guardia Civil, ámbito del Cuerpo Nacional de Policía o, en su caso, de las Comunidades Autónomas competentes⁵⁸⁰, se incluyen dentro de las obligaciones referidas, la

⁵⁷³ Así lo señala el art. 12.1B), a) de la LOFCS que atribuye al cuerpo de la Guardia Civil, el control derivado de la legislación vigente sobre armas y explosivos

⁵⁷⁴ Art. 5 de la Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre Empresas de Seguridad Privada

⁵⁷⁵ Art. 6 de la Orden INT/314/2011

⁵⁷⁶ Arts. 7 y 8 de la Orden INT/314/2011

⁵⁷⁷ Arts. 10 y 11 de la Orden INT/314/2011. Además se regula mediante la Orden INT/316/2011, de 1 de febrero, sobre funcionamiento de los sistemas de alarma en el ámbito de la seguridad privada.

⁵⁷⁸ Art. 25 de la Orden INT/314/2011

⁵⁷⁹ Como órgano de comunicación y colaboración entre la Administración competente en la materia se creó una Comisión Nacional de Seguridad Privada, presidida por el Director General de la Policía y la Guardia civil, según determina la Orden INT/315/2011, de 1 de febrero, por la que se regulan las Comisiones Mixtas de Coordinación de la Seguridad Privada.

⁵⁸⁰ Art. 16.1 de la Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad privada. Se regula de forma detallada las cláusulas contractuales de servicios de seguridad.

comunicación que deben realizar de las altas y bajas del personal de seguridad privada de que dispongan, dentro del plazo de cinco días siguientes a la fecha en que se produzcan⁵⁸¹, o incluso la prohibición de a subcontratación con terceros de los servicios y actividades de seguridad que han ser realizados directamente por el personal de la empresa contratada para su prestación, salvo que lo haga con empresas inscritas en los correspondientes Registros y autorizadas para la prestación de los servicios o actividades objeto de subcontratación, y se cumplan los mismos requisitos y procedimientos prevenidos en el Reglamento para la contratación principal. Advirtiéndose que la subcontratación no producirá exoneración de responsabilidad de la empresa contratante⁵⁸². Nuevamente nos encontramos con un aluvión de normas generadoras de unas obligaciones en las que la Administración tiene un poder doblemente afirmado tanto sobre el general y el particular que explican claramente una vinculación reforzada de estas empresas respecto de la Administración pública, entrando de lleno en la llamada relación especial de sujeción.

Las Empresas y operadores económicos en el sector espectáculos públicos y actividades recreativas, de igual forma, manifiestan en sus relaciones con la Administración –sobre todo con la Administración municipal– una intensidad concretada a través de disposiciones normativas y mandatos emanados directamente de la Administración supervisora. La intensidad a la que aludimos quizás no será la que hemos descrito en las empresas de seguridad pero la ligazón de esta materia con la seguridad y orden públicos hace que la acción administrativa sea más intensa y que emane directamente de las potestades señaladas en reglamentos. Podríamos decir que existe para éstos un deber general de contribución a la seguridad de los ciudadanos, como proyección de la previsión constitucional de “la adecuada utilización del ocio”⁵⁸³ para los ciudadanos, como un “plus” sobre todo el general empresarial, e incluso, que incluyen actividades directamente relacionadas con el concepto de

⁵⁸¹ Art. 19 de la Orden INT/314/2011, de 1 de febrero, sobre empresas de seguridad privada.

⁵⁸² Art. 14 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de seguridad Privada

⁵⁸³ Art. 43.3 de la Constitución Española.

orden público que describimos al inicio de este trabajo. Por tanto, la vinculación reforzada con las Administraciones explica que la actividad normativa tenga un protagonismo especial.

Es bien significativa la rúbrica que se refleja en el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y dedicada a la potestad administrativa especial otorgada al Ministro del Interior: “Intervención de la Autoridad gubernativa”. Bajo este título, se encuentran las facultades de dictar –como señala el propio reglamento-- los Reglamentos especiales de policía de las distintas clases de espectáculos, juegos, recreos, actividades o establecimientos públicos o de los distintos grupos de ellos, para todo el territorio nacional y la aprobación y promulgación de las normas necesarias para la organización y el funcionamiento de los registros de empresas y locales de espectáculos y recreos públicos⁵⁸⁴. Esto es, en lo que se refiere a las facultades normativas, pero aún hemos de añadir medidas de policía, de carácter general o particular, en relación con las distintas actividades recreativas y establecimientos públicos, tales como la organización de las funciones de vigilancia y de inspección de carácter superior –con esta expresión se está pensando en la necesaria colaboración de las Administraciones municipales al respecto-- y el control de su ejecución, así como la posibilidad de suspender o prohibir los espectáculos o actividades recreativas, con carácter general o en casos concretos, por razones graves de seguridad, moralidad u orden público⁵⁸⁵. Medidas estas últimas, que en la actualidad son ejercidas por las Comunidades Autónomas y, desde siempre, por la Entidades Locales. Si desde un buen número de cláusulas de apoderamiento para la Administración autorizante, podríamos encontrar una justificación para la capacidad de ésta para dirigir instrucciones e indicaciones a las empresas⁵⁸⁶, si analizamos las obligaciones surgidas para los

⁵⁸⁴ Art. 74.1 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

⁵⁸⁵ Art. 74.2 de Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

⁵⁸⁶ Un buen ejemplo de esto es el art. 29.3 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña, en donde el régimen de autorización para las actividades habituales en espectáculos públicos y actividades recreativas, puede ser

empresarios de espectáculos públicos y actividades recreativas tanto en el orden material de infraestructuras (estructuras de los recintos, medidas y sistemas de seguridad y salud, alumbrado, calefacción, ventilación y medidas contra incendios, planes de autoprotección, ocupación de vía pública, en su caso) y las estrictamente relacionadas con la seguridad y orden públicos es evidente que la relación con la Administración pasará por, no sólo el cumplimiento de las especificaciones reglamentarias, sino también por cuantas medidas sean advertidas como necesarias por los órganos administrativos competentes. Así, por ejemplo en el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña, se prevé que los establecimientos y espacios abiertos al público donde se realizan las actividades recreativas musicales que tengan un aforo autorizado superior a las 150 personas y, en cualquier caso, los establecimientos de régimen especial, independientemente de cuál sea su aforo autorizado, deben disponer de una *memoria de seguridad* que deberá formar parte de la documentación a presentar para obtener una licencia o autorización, para la que será necesaria la existencia de un informe - al que se le da un carácter vinculante-- de la policía competente y en la que se han de evaluar los riesgos que, por sus características, presenta el establecimiento, espectáculo o actividad para las personas que asistan, participen o se relacionen directamente por cualquier otro concepto, incluyendo la previsión de las medidas que deben adoptarse para afrontarlos y otros dispositivos de seguridad con que debe contar. La memoria debe disponer de los protocolos de intervención que garanticen la capacidad de reacción óptima de los vigilantes de seguridad privada, en su caso, concretar los elementos constructivos y las instalaciones que cumplen funciones preventivas, establecer los sistemas de comunicación instantánea con la policía de Cataluña, en caso de necesidad y con el objeto de poder afrontar problemas graves de seguridad y de orden público, incluyendo, los dispositivos de asistencia sanitaria del

replanteado cuando” *las características del espectáculo o actividad y las condiciones del establecimiento sean las idóneas para garantizar los principios de seguridad, convivencia y calidad*”.

establecimiento⁵⁸⁷. Sobre estas condiciones particulares o las generales para los locales de aforo inferior como son las medidas de compatibilidad acústica, horarios de apertura, accesos y movilidad se ha de desarrollar las relaciones entre la Administración tutelante y el empresario, al que se le sujeta a un verdadera relación especial de sujeción, verificada a través de la actividad inspectora, sólo ejercitada por agentes de la autoridad⁵⁸⁸, a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁵⁸⁹ o bien por funcionarios especializados⁵⁹⁰, función inspectora que, incluso alguna disposición normativa, se atribuye de manera indistinta a unos y otros⁵⁹¹, pero desde la que se podrá realizar las instrucciones precisas a los empresarios responsables de dicha actividad⁵⁹²,

⁵⁸⁷ Art. 41 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña.

⁵⁸⁸ El art. 142 del Decreto 112/2010 señala que “el personal de inspección tiene, en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agente de la autoridad, en los términos y con las consecuencias establecidas por la legislación general de procedimiento administrativo”. Es común esta afirmación en todas las normas autonómicas respecto al personal encargado de la actividad inspectora en Espectáculos públicos y actividades recreativas. Así también, por ejemplo en el artículo 40 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre de la Generalidad Valenciana de Espectáculos públicos y Actividades recreativas, o el artículo 53 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias, o el artículo 30.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio de Espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid; o finalmente el artículo 78.3 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

⁵⁸⁹ El art. 78 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas es francamente expresivo de estas función y demostrativo de la emisión de órdenes e instrucciones al respecto: **“de acuerdo con las órdenes e instrucciones de la Dirección de la Seguridad del Estado y de los Gobiernos Civiles, las Jefaturas Superiores y las Comisarías Provinciales y Locales de Policía, así como las Comandancias de la Guardia Civil, en los ámbitos territoriales a que, respectivamente, se extiende el ejercicio de sus atribuciones, considerarán los espectáculos y recreos públicos en general, como actividades de especial interés policial y harán objeto a los mismos y a los locales en que se celebren, de servicios ordinarios de vigilancia, designando al efecto los funcionarios que en cada momento y lugar hayan de encargarse de la misma. También corresponde la función de vigilancia a las policías municipales, bajo las órdenes de las respectivas autoridades, especialmente en los municipios en que no tengan su sede fuerzas o unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado”**

⁵⁹⁰ El artículo 142.2 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña, dice al respecto que “el personal de inspección se puede acompañar en el ejercicio de sus funciones de personal colaborador, empleado de la Administración o no, que tenga la especialización técnica requerida y la habilitación suficiente”.

⁵⁹¹ Es el caso del artículo 33.1 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja: *“sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado, las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de lo previsto en la presente Ley podrán ser efectuadas por funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales y por funcionarios debidamente acreditados de la Comunidad Autónoma o de las Entidades Locales, quienes tendrán en el ejercicio de sus funciones el carácter de agentes de la autoridad, y sus declaraciones gozarán de presunción de veracidad salvo prueba en contrario”*.

⁵⁹² De hecho como prescribe el art. 142.5 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña, las inspecciones deben

sin perjuicio del reflejo de la actividad inspectora en la correspondiente acta⁵⁹³, que es de obligada realización, y que puede implicar el inicio de un procedimiento sancionador o simplemente la intimación para la adopción de medidas técnicas pertinentes⁵⁹⁴.

Finalmente analizaremos el requisito enunciado en el epígrafe respecto al personal de seguridad privada y el personal del control de accesos de locales y recintos donde se celebren espectáculos públicos y actividades recreativas. En la misma medida que las empresas y el personal de vigilancia de seguridad tienen la obligación especial de auxiliar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en el ejercicio de sus funciones, de prestarles su colaboración y de seguir sus instrucciones en relación con las personas, los bienes, establecimientos o vehículos de cuya protección, vigilancia o custodia estuvieren encargados⁵⁹⁵, de igual forma les compete dichas funciones a los controladores de acceso. El Reglamento de seguridad Privada con mayor desarrollo y concreción, cifra dicha obligación, y desde también lo dispuesto en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana⁵⁹⁶, están compelidos a comunicar a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tan pronto como sea posible, cualesquiera circunstancias o informaciones relevantes para la prevención, el mantenimiento o restablecimiento de la seguridad ciudadana, así como todo hecho delictivo de que tuviesen conocimiento en el ejercicio de sus funciones⁵⁹⁷. Lo cual implica –desde el terreno meramente operativo– que desde la Unidad correspondiente del Cuerpo Nacional de Policía (Unidad Orgánica Central de Seguridad Privada), se impartan las instrucciones pertinentes con el objetivo único del mantenimiento de la seguridad ciudadana, siempre que se refieran a las personas y bienes de cuya protección y vigilancia estuviesen encargados los vigilantes. De hecho, se establece la colaboración

realizarse en presencia de la persona titular o de la organizadora, o de las personas representantes o el personal a su servicio que ésta designe

⁵⁹³ Art. 142.6 del Decreto 112/2010, de 31 de agosto

⁵⁹⁴ Art. 41.1 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias

⁵⁹⁵ At. 1.4 de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada.

⁵⁹⁶ Art. 17.3 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁵⁹⁷ Art. 66.2 Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada

directa con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en casos de suspensión de espectáculos, desalojo o cierre provisional de locales y, en general, dentro de los locales o establecimientos en que presten su servicio, en cualquier situación en que sea preciso para el mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana⁵⁹⁸. De la misma manera y a efectos de incidir en las propias capacidades, a las anteriores, añadiremos las funciones generales que el Reglamento establece para el personal de vigilancia cuyo verdadero eje central viene determinado por la salvaguarda de bienes inmuebles y de las personas que se encuentren en ellos. A cuyo fin, los vigilantes de seguridad deberán realizar las comprobaciones, registros y prevenciones necesarias para el cumplimiento de su misión. Si observaren la comisión de delitos en relación con la seguridad de las personas o bienes objeto de protección, o cuando concurren indicios racionales de tal comisión, deberán poner inmediatamente a disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a los presuntos delincuentes, así como los instrumentos, efectos y pruebas de los supuestos delitos⁵⁹⁹ y ⁶⁰⁰; llamada que es especialmente imperativa (“**deberán impedir**”) respecto al consumo ilegal de drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas en el interior de los locales o establecimientos o instalaciones objeto de su vigilancia y protección⁶⁰¹. Añádase a esto la precisión con que se detallan el ejercicio de algunas de sus funciones, lo cual es un ejemplo manifiesto de la especial relación del personal de seguridad en la prestación del servicio respecto a un tercero que, en este caso, no es el empresario, sino la Administración competente en la materia. Naturalmente

⁵⁹⁸ Art. 71.2 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada.

⁵⁹⁹ Art. 76 del Real Decreto 2364/1994, de 9 de diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Seguridad Privada. El Reglamento incluye un haz de obligaciones operativas desde el artículo 72 al 87.

⁶⁰⁰ El proyecto de Ley reproduce esta misma operativa: “Art. 32.1 c) Evitar la comisión de actos delictivos o infracciones administrativas en relación con el objeto de su protección, realizando las comprobaciones necesarias para prevenirlos *o impedir su consumación, debiendo oponerse a los mismos e intervenir cuando presenciaren la comisión de algún tipo de infracción o fuere precisa su ayuda* por razones humanitarias o de urgencia. d) En relación con el objeto de su protección o de su actuación, detener y poner inmediatamente a disposición de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad competentes a los delincuentes así como los instrumentos, efectos y pruebas de los delitos, así como denunciar a los infractores en materia de infracciones administrativas. No podrán proceder al interrogatorio de aquéllos, si bien no se considerará como tal la averiguación, comprobación o anotación de sus datos personales para su comunicación a las autoridades

⁶⁰¹ Art. 78 del Reglamento de Seguridad Privada

que, sobre el principio general de sujeción del trabajador al ámbito de dirección del empresario, esto supone una anomalía pues, conforme a la legislación laboral, el trabajador está obligado de forma exclusiva a realizar el trabajo convenido bajo la dirección del empresario o persona en quien éste delegue⁶⁰².

Respecto al personal del control de acceso a locales y recintos de espectáculos públicos, nuevamente incidiremos en su especificidad respecto a la dependencia administrativa que, a nuestro modo de ver, es igualmente especial. Un examen superficial de las normas reguladoras nos lleva a que en su inmensa mayoría dichas funciones son ampliamente reguladas y predeterminadas por normas con rango reglamentario, y algunas son disposiciones legales. Es evidente que esto escapa a la mera regulación convencional entre trabajadores y empresarios. En algunos casos, no existe referencia alguna en la ley reguladora de los Espectáculos públicos como es el caso de Madrid, en el que el Decreto regulador del personal de acceso, al que hemos aludido repetidamente, no obedece a una habilitación específica de la ley autonómica, sino que podemos hablar del típico reglamento autónomo. A mayor abundamiento, el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en una brevísima referencia, nos da una primera pista sobre este personal (téngase en cuenta la lejana fecha de su aprobación): “*se comunicarán a la autoridad gubernativa y **a la municipal** los datos de identificación y las altas y bajas de éste personal, **que podrá recibir órdenes de las mismas o de sus agentes para el mejor cumplimiento de su función***”⁶⁰³.

Algunas Comunidades Autónomas – no todas -- han regulado a través de vía reglamentaria la figura de este personal del control de acceso, bien de forma específica, como decíamos, la Comunidad de Madrid y el Principado de Asturias, bien incluida dentro de reglamentos reguladores del derecho admisión, como es el caso de la Comunidad Autónoma de Andalucía o

⁶⁰² Art 20.1 del Real Decreto Legislativo 1/1995, de 24 de marzo, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Estatuto de los Trabajadores.

⁶⁰³ Art. 53 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

Aragón⁶⁰⁴ o bien, a través de un título especial, en el mismo Reglamento de desarrollo de la Ley de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas respectivo, como es el caso de la Generalidad de Cataluña y la Generalidad Valenciana. La Región de Murcia, realiza tal regulación a través de una Ley específica que hemos citado de forma repetida. De todas ellas, en primer lugar, se deduce una actividad auxiliar de seguridad clara, lo que implica que en pro del orden público del lugar en donde presten sus funciones, podrán recibir cuantas instrucciones sean precisas no sólo por el titular del local y del espectáculo, y actividad, sino también por los Vigilantes de seguridad y las propias Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: *“las alteraciones del orden que se produzcan en los accesos o en el interior del recinto o establecimiento, sin perjuicio de las actuaciones que puedan desarrollar con el fin de velar por la integridad física de las personas o bienes, cuando la urgencia lo requiera”*⁶⁰⁵. Y, en segundo lugar, del detalle con que se regulan sus funciones por las normas mencionadas, se deduce claramente la intervención del poder administrativo sobre su función⁶⁰⁶.

⁶⁰⁴ Decreto 23/2010, de 23 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos

⁶⁰⁵ Art. 16 del Decreto 23/2010, de 23 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos.

⁶⁰⁶ Un buen ejemplo es el art. 16, ya citado, del Decreto 23/2010, de 23 de febrero, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Reglamento de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos y que señalamos a continuación: “El personal del servicio de admisión de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos tiene las siguientes funciones: a.—Dirigir y asegurar el pacífico acceso de las personas, impidiéndolo o requiriendo el desalojo a quienes manifiesten comportamientos violentos, produzcan molestias a otros espectadores o usuarios, o dificulten el normal desarrollo del espectáculo o la actividad. El personal del servicio de admisión requerirá la intervención del personal del servicio de vigilancia del establecimiento, si lo tuviera, o en su defecto, de las fuerzas y cuerpos de seguridad para que impidan el acceso o desalojen a las personas que incumplan las condiciones específicas de admisión autorizadas. b.—Comprobar la edad de las personas que pretendan acceder cuando sea procedente, para lo cual, si existen dudas razonables, podrán recabar la exhibición del DNI u otro documento acreditativo en el que figure la fecha de nacimiento. c.—Controlar la disposición de entrada o localidad por parte de los asistentes cuando sea exigible. d.—Controlar en todo momento que no se exceda el aforo máximo autorizado, para lo cual la persona física o jurídica que actúe como organización de la actividad debe dotar al personal de servicio de admisión de los medios técnicos necesarios para el control de aforo. e.—Controlar el cumplimiento de las condiciones, instrucciones y reglas particulares de admisión y permanencia debidamente visadas por la Dirección General de Interior o el órgano administrativo que en un futuro asuma sus competencias. f.—Vigilar que las bebidas expeditas en el interior del local o recinto se consuman dentro del mismo y no sean, en ningún supuesto, sacadas al exterior. g.—Velar por el correcto funcionamiento de los vestíbulos acústicos de doble puerta. h.—Prohibir el acceso del público a partir del horario de cierre o una vez iniciado el espectáculo o actividad, de acuerdo con sus condiciones específicas. i.—Aplicar los planes de emergencia en caso de siniestro. j.—Proporcionar primeros auxilios básicos a las personas que lo precisen

Es interesante destacar la cláusula general contenida en la Ley de la Región de Murcia la cual señala que el personal que preste el control de acceso deberá desempeñar el ejercicio del derecho de admisión con arreglo a las condiciones específicas de admisión que en su caso se establezcan y a las **normas particulares o instrucciones de uso**⁶⁰⁷, la cual señala que están obligados a permitir, en cualquier momento, el libre acceso a los establecimientos e instalaciones a los funcionarios debidamente acreditados para efectuar inspecciones, así como a prestar la colaboración necesaria que les sea solicitada, en relación con las inspecciones de las que sean objeto⁶⁰⁸. También hay mandatos reglamentarios claros, que, naturalmente, han de anteponerse al ejercicio de sus funciones, a modo de instrucciones, para el personal de acceso y referidos al control de aforo, el control del horario de apertura y elementos directamente relacionados con la seguridad ciudadana. De ahí que deban impedir el acceso de personas al establecimiento, local o instalación y, en su caso, su permanencia en los mismos, a las personas que manifiesten actitudes violentas, se comporten de forma agresiva o provoquen altercados, que porten armas u objetos susceptibles de ser utilizados como tales salvo que estén autorizadas para portarlas, o se trate de miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, o de escoltas, aquellas que lleven ropa o símbolos que inciten a la violencia, el racismo o la xenofobia, y que puedan originar situaciones de peligro o molestias a otros asistentes y las que estén consumiendo ilegalmente o traficando con drogas tóxicas, estupefacientes o sustancias psicotrópicas, o muestren síntomas de haberlas consumido, y los

así como llamar al teléfono de emergencias correspondiente, cuando tengan que recibir asistencia médica de profesionales sanitarios. k.—Colaborar en la práctica de las inspecciones o controles reglamentarios establecidos en la normativa vigente. l.—Informar inmediatamente al personal de vigilancia, si lo tuviere, o, en su defecto, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de las alteraciones del orden que se produzcan en los accesos o en el interior del recinto o establecimiento, sin perjuicio de las actuaciones que puedan desarrollar con el fin de velar por la integridad física de las personas o bienes, cuando la urgencia lo requiera”

⁶⁰⁷ Art. 12.1 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

⁶⁰⁸ Art. 21.2 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia. Esta cláusula se repite en la práctica totalidad de las disposiciones mencionadas y que se han venido citado de forma repetida

que muestren signos o comportamientos evidentes de estar embriagados⁶⁰⁹. En realidad todos los casos presentados no hacen sino referencia a cuestiones básicas de orden público de estricta cumplimiento para que puedan desarrollarse dichas actividades y son una seña de identidad para este grupo profesional con una clara relación especial de sujeción respecto a las Administraciones tutelantes de estas actividades.

Conclusiones:

Por tanto y conforme lo expresado, se deduce claramente una relación especial de sujeción para:

- los agentes económicos titulares de las actividades recreativas y los espectáculos públicos respecto a la administración tutelante.

- los grupos profesionales encargados de la seguridad y orden en los establecimientos y lugares de celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas respecto a las Administraciones públicas ordenadoras de dichas actividades así como las que tengan encomendadas las actividades de inspección ordinarias (vigilantes de seguridad y personal de control de acceso)

- las empresas y agentes económicos en las que se encuadren los grupos profesionales encargados de la seguridad y orden respecto a la Administración tutelante y supervisora de sus actividades.

Esta característica relación jurídica es del todo necesaria en un sector económico, el del ocio, con un espectacular crecimiento en los últimos años, expresión en gran parte de sus actividades como fenómeno de masas y, por ende, como manifestación de nuevos ámbitos de la seguridad y orden públicos a los que acudir por parte de las Administraciones públicas competentes. La cosa es que dichas actividades adquieren contornos de transformación rápida y permanente a los que debe responderse con rapidez, eficacia y adaptabilidad

⁶⁰⁹ Art. 8 del Decreto 100/2006, de 6 de septiembre, de la Consejería de Justicia, Seguridad Pública y Relaciones Exteriores del Principado de Asturias, por el que se regulan los servicios de vigilancia y seguridad en los espectáculos públicos y actividades recreativas y el ejercicio del derecho de admisión.

al medio real. Por desgracia, es habitual que las Administraciones públicas respondan demasiado tarde, cuando no ante a desafortunadas situaciones y accidentes de actualidad reciente y que convierten la protección de los usuarios de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos en los que se desarrollan, en una de las exigencias sociales más demandadas y necesarias en nuestros días. Por ello, la regulación dada para las entidades y personas que se mencionan y su más estrecha relación –a través de la figura administrativa de la relación especial-- con la Administración reguladora supone una garantía para la seguridad y orden públicos, a los que están estrechamente vinculados y para los que la Administración exige su colaboración directa e inmediata.

2.2.2.3 Actividad Inspectora de Espectáculos públicos y actividades recreativas. Competencias de los Ayuntamientos.

Más arriba, se decía que las autorizaciones dictadas en el ejercicio de la policía administrativa se configuraban como una relación jurídica de tracto sucesivo que alcanza mayor intensidad para los casos analizados como relaciones especiales de sujeción, según hemos acreditado en el anterior epígrafe. En efecto, si hay una actividad en la que encontrar mayor significado y sentido para la actividad inspectora es esta que ahora analizamos. Es verdad, como señala REBOLLO PUIG, que disminuidas las facultades de control previo de las Administraciones públicas, se obliga a una intensificación de los controles “ex post”⁶¹⁰ tras la celeberrima Directiva de servicios⁶¹¹, pero no lo es menos, que la especial posición jurídica de las actividades ligadas a los espectáculos públicos y las actividades recreativas, y su intensa relación con la

⁶¹⁰ A este respecto hade tenerse en cuenta el actual art. 39.2 bis de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, en la redacción dada por la Ley 25/2009, de 22 de diciembre, de modificación de diversas Leyes para su adaptación a la Ley sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio: “*Las Administraciones Públicas velarán por el cumplimiento de los requisitos aplicables según la legislación correspondiente, para lo cual podrán comprobar, verificar, investigar e inspeccionar los hechos, actos, elementos, actividades, estimaciones y demás circunstancias que se produzcan*”.

⁶¹¹ Manuel Rebollo Puig “*La actividad inspectora*” Ponencia para el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, febrero de 2013.

seguridad y orden públicos, dispuso siempre de un régimen especial de intervención especialmente reforzado, en el que la coacción directa podía ser puesta en juego en cualquier momento ante la vulnerabilidad de los bienes jurídicos protegidos. Vínculo que se ha demostrado especialmente importante tras algunos acontecimientos de gravedad especial y con un fuerte impacto social⁶¹².

BERMEJO VERA afirma que el motivo principal de la dotación y ejercicio de estas funciones de inspección y control es, en cualquier plano, la seguridad⁶¹³. De igual forma, ESTEVE PARDO, señala que se procuraría, con estas medidas comprobatorias, el rechazo de plano de los peligros o su erradicación, aunque existe un riesgo permitido con el que necesariamente ha de convivir la sociedad actual. Pero concretando aún más estas afirmaciones, ha de señalarse que la actividad inspectora en este ámbito puede ser individualizada en dos aspectos: por un lado, la seguridad que ha de proporcionar todo lo referente con las infraestructuras físicas de los lugares en que se celebren los espectáculos públicos y las actividades recreativas, bien sea de manera permanente u ocasional, y por otro las relativas a estrictamente la seguridad y orden públicos. Para la primera, a nuestro modo de ver, cabría lo que el autor citado denomina como la gestión del riesgo dentro de determinados contextos, en dicho ámbito. Para la segunda, en cambio, estaría llamado a operar el principio de precaución cuando el riguroso cumplimiento con la normativa no garantiza necesariamente la ausencia de riesgo reales para los ciudadanos⁶¹⁴. Por eso, de la misma forma que el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, dedica todo el Título I a los lugares, recintos e instalaciones destinados a espectáculos públicos y *recreos* públicos, la mayoría de los reglamentos autonómicos en desarrollo de la Ley de Espectáculos públicos y actividades recreativas, de referencia, dedican una parte importante de sus disposiciones a todo lo

⁶¹² Mientras se escribían estas páginas tuvo lugar el desafortunado incidente ocurrido en la noche del 1 de noviembre de 2012 en el Estadio “Madrid Arena”.

⁶¹³ José Bermejo Vera “*La Administración inspectora*” RAP, nº 147. Septiembre – diciembre 1998. Pág.41

⁶¹⁴ José Esteve Pardo “*De la policía Administrativa a la gestión de riesgos*” REDA, ° 119, junio – septiembre de 2003. Págs 11 y 14

referente con las infraestructuras, instalaciones y planes de emergencia de los lugares y establecimientos declarados para tales actividades⁶¹⁵. La precisión no es tan detallada a la hora de establecer medidas de seguridad y orden público que tienden a diluirse en la llamada “*Organización de los espectáculos y actividades recreativas*”⁶¹⁶, aunque bien puede servir, de hecho, como frontera en la actividad inspectora entre un régimen de policía administrativa especial y un régimen de policía general y de orden público.

En efecto, dentro de este ámbito de la acción administrativa, podemos encontrar lo relativo a los actores, deportistas y demás ejecutantes de la actividad recreativa, los espectadores, asistentes o usuarios y el público en general, lo relativo a la publicidad del espectáculo en concreto, la venta de localidades, los horarios⁶¹⁷ y aforos permitidos, a los que se ha añadido, por parte de las disposiciones normativas más recientes, la reserva, derecho y el servicio de admisión, la regulación de los servicios de control de acceso y la

⁶¹⁵ Efectivamente y a modo de ejemplo, el Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, dedica todo el Título I, ya mencionado, a las infraestructura con las siguientes rúbricas: requisitos y condiciones exigibles para la construcción o transformación de edificios y locales para destinarlos a espectáculos propiamente dichos; alumbrado, calefacción y ventilación de toda clase de edificios y locales cubiertos; precauciones y medidas contra incendios; autoprotección y planes de emergencia; locales abiertos y recintos para espectáculos o recreos al aire libre; de las obras de nueva planta, adaptación o reforma de locales o recintos; sobre la apertura al público de locales recintos y la entrada en funcionamiento de las instalaciones destinadas a espectáculos o actividades recreativas. De igual forma, el Título II del Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña, se dedica los requisitos y obligaciones que deben cumplir los establecimientos, los espectáculos y las actividades recreativas (con preceptos dedicados a la compatibilidad acústica, a la suficiencia de los accesos y los servicios de movilidad, los requisitos constructivos, la prevención y seguridad en caso de incendio, sobre la ocupación de la vía pública...). El Decreto 52/2010, Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Público de la Comunidad Valenciana, dictado en desarrollo de la Ley 4/2003, de 26 de febrero, de la Generalitat, dedica el título V a las instalaciones eventuales, portátiles o desmontables y título X a las Condiciones técnicas de los locales y establecimientos, declarando el artículo 185 que las condiciones técnicas de los establecimientos públicos, espectáculos públicos y actividades recreativas serán las reguladas en el Código Técnico de la Edificación aprobado por Real Decreto 314/2006, de 17 de marzo. Asimismo, se tendrán en cuenta las normas sobre accesibilidad y supresión de barreras arquitectónicas en locales de pública concurrencia, declarando lo previsto en el dicho Título tiene el efecto de complemento y especificación normativa dentro del marco establecido por el referido Código Técnico de la Edificación.

⁶¹⁶ Título II del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

⁶¹⁷ Para el Tribunal Constitucional los horarios en las actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas pues los espectáculos públicos “*quedan fuera del régimen de aplicación del citado Real Decreto; éstos siempre han sido regulados con absoluta separación de la actividad puramente comercial, entre otras razones porque en ellos la Administración desarrolla funciones de policía que nada tienen que ver con la actividad desplegada respecto a la política económica y comercial.*” (STC, constitucional sala 2ª, del 25 de octubre de 1993 (STC 305/1993) Recurso de amparo núm. 2.286/90 [Ponente: Luis López Guerra]).

seguridad ciudadana en los distintos recintos⁶¹⁸. Centrándonos en éste último de indudable cercanía a la seguridad ciudadana, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana determina, como cláusula general habilitante para la intervención de las autoridades competentes, de acuerdo con las Leyes y Reglamentos, que se podrán dictar las órdenes y/ o prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar y garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, se puedan derivar del comportamiento de quienes organicen un espectáculo o actividad recreativa, participen en ellos o los presencien⁶¹⁹. Lo que se traduce según el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas en una *actividad de vigilancia policial clara*, tanto de las condiciones físicas de los locales⁶²⁰ y de sus instalaciones como del orden y moralidad en el desarrollo de los espectáculos y actividades, junto a la supervisión de los horarios de celebración, a las condiciones de las personas que intervengan en los mismos y a la edad de los espectadores que asistan, teniendo en cuenta la calificación otorgada a tal efecto en cada caso⁶²¹. Precisamente, el contenido específico de esta actividad inspectora se manifiesta en este ámbito, en una de sus formas, bajo el concepto “*vigilancia policial*”⁶²². Lo cual no hace sino confirmar, como afirmaba PARADA VÁZQUEZ, que la potestad de inspección es una actividad típica de policía

⁶¹⁸ Sobre estas cuestiones hemos señalado en epígrafes anteriores, de manera repetida, las distintas Leyes y Reglamentos autonómicos de desarrollo, junto a normas específicas reguladores de alguno de los aspectos contemplados en este ámbito como la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

⁶¹⁹ Arts. 8 y 14 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁶²⁰ A este respecto, sobre las condiciones físicas de los lugares y el cálculo del aforo pertinente, véase la Instrucción de la Consejería de Presidencia de la Generalidad Valenciana, de 11 de febrero de 1998, Espectáculos y Establecimientos Públicos y Actividades Recreativas(DOGV 27 marzo 1998, núm. 3212).

⁶²¹ Art. 79 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

⁶²² En la legislación autonómica se hace alusión al término “control” que se acompaña de la actividad inspectora en las rúbricas que inician los preceptos y que se identifica con “*el Control de la celebración de espectáculos y actividades recreativas*”. Así se define tanto por el artículo 52 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias, como por el artículo 40 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos o el artículo 33 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

administrativa⁶²³. Pero nos lleva también a entender tal concepto como una singularidad dentro la potestad de inspección que pueda situar esta especialidad de la acción inspectora en espectáculos públicos actividades recreativas, dentro del tipo de las *potestades inherentes* las cuales, como afirman VILLAR PALASÍ Y VILLAR EZCURRA, ofrecen a la Administración la posibilidad de realizar una interpretación ajustada a las circunstancias políticas, económicas y sociales del contexto en que la Ley nace para ajustar, dentro de estas circunstancias, el verdadero fin de la norma y, por ende, el alcance de esta potestad administrativa⁶²⁴, ofreciéndose en mayor grado lo que REBOLLO PUIG mencionaba como “*la aceptación de potestades implícitas*” en un ámbito en el que cabe una moderada flexibilización⁶²⁵ por razón de la seguridad y orden públicos. Sin embargo, LÓPEZ – FONT MÁRQUEZ no opina lo mismo sobre la posibilidad de aplicar dichas potestades en estos ámbitos ya que en la mayoría de los supuestos la actuación administrativa que surge de la autoridad y sus agentes es limitadora de derechos individuales⁶²⁶

No debe olvidarse que la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana otorga una cláusula general habilitante al establecer que todos los espectáculos y actividades recreativas de carácter público quedarán sujetos a las medidas de policía administrativa que dicte el Gobierno⁶²⁷. Lo cual, no es ciertamente sospechoso de intervencionismo administrativo desmesurado⁶²⁸ ya que es evidente que en determinados espectáculos públicos –sobre todo los más multitudinarios-- se exigen medidas de vigilancia “in situ” en cuyo caso la función de inspección ya se está activando y adaptando a las circunstancias del

⁶²³ José R. Parada Vázquez “*Derecho administrativo*”. Tomo I. Ed. Marcial Pons. 4ª edición. Madrid 1990. Pág 440.

⁶²⁴ José Luis Villar Palasí y José Luis Villar Ezcurra “*Principios de Derecho Administrativo*” Tomo II. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. 4º edición. Madrid 1999. Pág. 21.

⁶²⁵ Manuel Rebollo Puig “*La actividad inspectora*” Ponencia para el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, febrero de 2013.

⁶²⁶ J. Francisco López – Font Márquez “*La noción de autoridad en la legislación penal y jurisprudencia penal*” RAP, nº 92. Mayo – agosto de 1990. Pág 393.

⁶²⁷ Art. 8 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁶²⁸ Incluso la jurisprudencia exigen una especial diligencia para ello: “que exige en la organización de festejos populares de iguales o análogas características al que ahora contemplamos **un especial deber de diligencia para evitar situaciones de riesgo o de peligro**” STS, Contencioso sección 6 del 22 de Octubre del 2010. Recurso: 1206/2006 | Ponente: JUAN CARLOS TRILLO ALONSO

hecho concreto y las demandas sociales de seguridad⁶²⁹ que se exige en ese peculiar momento y tiempo, sin perjuicio de que posteriormente haya de completarse el resultado del conjunto de las actuaciones inspectoras. A lo anterior se ha de añadir las consecuencias de éstas medidas administrativas, bien en medidas cautelares inmediatas, bien en la instrucción de los correspondientes procedimientos sancionadores. Así pues, en palabras de FERNÁNDEZ RAMOS, la finalidad de la función inspectora se traduce en la tutela de los intereses generales y bienes jurídicos, a través del cumplimiento de la legalidad, en una doble vertiente: preventiva y correctora⁶³⁰. Nosotros añadiríamos a esta conclusión “*a través del cumplimiento de la seguridad*”.

En nuestro ámbito de estudio, no ha de descartarse un mayor grado de discrecionalidad administrativa en el ejercicio de las potestades inspectoras, junto a otros poderes exorbitantes, fruto de su conexión directa con la seguridad ciudadana. Así se puede deducir de las facultades que algunas leyes conceden a la potestad de inspección en espectáculos públicos y actividades recreativas que comprende no sólo recabar la exhibición de cualquier documentación referente a la actividad, sino también en las explícitas facultades para acceder y permanecer, --previa identificación y sin previo aviso-- en las instalaciones y demás lugares sujetos a inspección, para proceder a los exámenes y controles que resulten pertinentes. Junto a otra cláusula de cierre: “y cualesquiera otras facultades que les sean atribuidas por la normativa aplicable⁶³¹. Pero, no sólo inspeccionar sino también adoptar cuantas medidas

⁶²⁹ En relación con lo expuesto y coincidente con sus razones el art.26 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco señala que “La celebración de espectáculos, y en su caso de actividades recreativas, será objeto de especial atención por los servicios ordinarios de vigilancia de los Cuerpos de la Policía del País Vasco, conforme a las competencias que les atribuye la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. 2. En aquellos espectáculos, y en su caso actividades recreativas, en los que por la gran afluencia de público, u otras razones, se estime necesario prever la adopción de especiales dispositivos de seguridad policial, la coordinación de los mismos se llevará a cabo de conformidad con lo previsto en la Ley 4/1992, de 17 de julio de Policía del País Vasco. Lo cual nos da buena prueba del componente “seguridad” que se da a la legislación en la materia y lo imprescindible de lo policial en las actividades control e inspección.

⁶³⁰ Severiano Fernández Ramos “*La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*”. Ed. Comares. 1ª edición. Granada, 2002. Pág. 21.

⁶³¹ Art. 54.1 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias. En este sentido, las restantes leyes autonómicas reconocen las potestad /función de inspección con ligeros matices en la redacción, desde las más parcas – las más numerosas- como el at. 17 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos

*sean precisas para el adecuado desarrollo de sus funciones*⁶³². Es más, el personal de inspección puede acceder a cualquier lugar, instalación o dependencia, de titularidad pública o privada, con el límite constitucional de la entrada en domicilio, aunque la inspección ha de valorar su incidencia en la seguridad de las personas o los bienes, o en la convivencia entre los ciudadanos⁶³³. La Ley de Canarias, ha diferenciado en el ejercicio de la potestad de inspección entre las instalaciones e infraestructuras, y las relacionadas más directamente con la seguridad ciudadana al permitir realizar para este caso concreto, cualesquiera otras actuaciones que, en relación con la protección de la seguridad de los usuarios y de la legalidad de la actividad, le sean atribuidas legal o reglamentariamente⁶³⁴.

Como complemento necesario a la actividad inspectora y de control, y en conexión con éstas, han de señalarse las medidas cautelares o de seguridad aplicables a todo espectáculo público o actividad recreativa, tales como la clausura y el precinto de los locales; y como medidas de efecto inmediato, las prohibiciones y suspensiones de éstos⁶³⁵.

públicos y actividades recreativas de Navarra, se atribuye la actividad inspectora, o el art. 30 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid, el art. 32 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, o el art. 40 Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, o el art. 39 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha, o el art. 28 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León y finalmente el art. 39 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, el art. 23 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y el art. 11 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía. O más desarrollados e incisivos como el ya precitado art. 54.1 de la Ley 7/2011 de Canarias o el art.44 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña. La Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco añade un mayor componente de seguridad y control a la inspección a través del artículo 26.

⁶³² Art. 23 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

⁶³³ Art.44 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña.

⁶³⁴ Art. 56.6 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias.

⁶³⁵ Las medidas más recientes son las contempladas por la Ley 4/2013, 18 diciembre, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid (B.O.C.M.» 23 diciembre de 2013) que da una nueva redacción al art. 36:”*Iniciado el procedimiento sancionador se podrán adoptar, en cualquier momento del mismo, las medidas cautelares imprescindibles para el normal desarrollo del procedimiento, asegurar el cumplimiento de la sanción*

En relación con estas últimas, hemos de singularizar, en primer término, como medida de urgencia “*la prohibición*”⁶³⁶, la cual se tomará inmediatamente que se tenga conocimiento de que se proyecta celebrar o se está celebrando⁶³⁷ algún espectáculo o recreo público que pueda ser constitutivo de delito o cuando, en el desarrollo de los mismos, se produzca o se prevea que pueden producirse alteraciones del orden público con peligro para las personas y bienes, o bien exista riesgo grave o peligro inminente para la seguridad de personas o bienes, o bien cuando se incumplan gravemente las condiciones sanitarias y de higiene en los locales o establecimientos. Además de que no se posean las licencias necesarias o autorizaciones oportunas o del seguro de responsabilidad civil que cubra los eventos, asistentes y terceros⁶³⁸. La prohibición de la actividad también se ha de aplicar cuando el local o recinto deje de cumplir las condiciones de seguridad e higiene necesarias, produciéndose un riesgo grave para las personas o para las cosas. Entre la enumeración de hechos relevantes para la acción administrativa, también han de añadirse las actividades que suponga una clara transgresión de los derechos de la infancia y juventud, de la calificación por edad, otorgada por la

que pudiera imponerse o evitar la comisión de nuevas infracciones. 2. Las medidas cautelares deberán ser proporcionales a la naturaleza y gravedad de las infracciones cometidas. Estas medidas podrán consistir en la adopción de medidas de acción preventiva de acuerdo con lo dispuesto en esta Ley y especialmente en: a) Suspensión de la licencia o autorización. b) Suspensión o prohibición de la actividad o el espectáculo. c) Clausura de local o establecimiento. d) Decomiso de los bienes relacionados con el espectáculo o actividad. e) Decomiso de los ingresos obtenidos por la actividad o espectáculo. f) Inhabilitación para la organización o promoción de los espectáculos y actividades recreativas reguladas en la presente Ley. La duración de las medidas cautelares de carácter temporal no podrá exceder de la mitad del plazo previsto en esta Ley para la sanción máxima que pudiera corresponder a la infracción cometida. 3. Las medidas cautelares serán acordadas en resolución motivada previa audiencia del interesado por un plazo de diez días. En caso de urgencia, el plazo quedará reducido a dos días

⁶³⁶ Es un acto no procedimental de contenido imperativo negativo y de cumplimiento inmediato.

⁶³⁷ Como afirma la STS, Contencioso sección 7 del 08 de Mayo del 2006 (Recurso: 789/2000 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA “*lo relevante era lo que sucedía en el momento de tomar la medida cautelar*”.

⁶³⁸ Arts 71 y 72 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y los artículos 35 Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja y 43 de Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos.

Administración competente y la legislación de propiedad intelectual, con la finalidad y con los efectos prevenidos en la misma⁶³⁹.

Adviértase que el denominado exceso de aforo puede venir determinado a través de un porcentaje sobre el máximo autorizado, o bien la fórmula utilizada por la Ley de la Comunidad de Madrid que a través de un concepto jurídico indeterminado: la superación del aforo máximo permitido *cuando no comporte un grave riesgo para la seguridad de personas o bienes*⁶⁴⁰. El cálculo **de ocupación** no siempre es fácil ya que se trata del número de personas que puede contener un local, recinto o establecimiento en función de la actividad o uso que en él se desarrolle, conforme a las densidades establecidas por los Documentos básicos del Código Técnico de la Edificación que no siempre ofrecen solución inmediata de la cuestión, sobre todo cuando hay diversidad normativa que aplicar y ésta difiere entre sí⁶⁴¹. Sabiendo que el aforo no puede ser mayor que la capacidad de evacuación y que la ocupación no puede ser mayor que el aforo salvo que se implanten soluciones alternativas consistentes en la instalación de sistemas automáticos de control de aforos.

2.2.2.6.1 Medidas provisionales y facultades de inspección

Es evidente que la entidad del bien jurídico protegido exige y avalan medidas provisionalísimas (en la ley catalana y de Castilla la Mancha se habla de medidas provisionales inmediatas⁶⁴²) de carácter absolutamente excepcional en el ámbito del procedimiento administrativo común, pero con mayor grado de utilización en nuestro ámbito de policía administrativa de

⁶³⁹ Art. 73 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas

⁶⁴⁰ Art. 37.11 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas. En la tipificación de las conductas reprochables se parte desde la infracción grave para los casos en que no se deduzca un grave riesgo para la seguridad de personas o bienes, o para el caso de la fórmula porcentual, la superación del guarismo significaría la falta muy grave, mientras que las cantidades inferiores serían simplemente graves. Este último caso es el que se plantea en la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Actividades clasificadas y Espectáculos Públicos, y otras medidas administrativas complementarias de Canarias.

⁶⁴¹ Para ello véase el Decreto de 30 de enero de 2014 del Delegado del Área de Gobierno de Seguridad y Emergencias por el que se aprueba la “Instrucción sobre la sistematización y racionalización de la normativa y de los criterios aplicables para la determinación del aforo”. Boletín Oficial del Ayuntamiento de Madrid, núm. 7.100 del 5 de febrero de 2014

⁶⁴² Art. 65 de la Ley 11/2009, de 6 de julio de regulación administrativa de los espectáculos públicos y actividades recreativas de Cataluña

seguridad⁶⁴³. Medidas que, por otro lado, no están “*mediatizadas*” en exclusiva por la “formalidad” del procedimiento administrativo, y que tampoco han de responder en exclusiva al incumplimiento por parte del intervenido de las disposiciones reguladoras de la actividad ya que esos riesgos pueden producirse aun cuando se cumpla la normativa⁶⁴⁴. Efectivamente, es lo que CARRO FERNÁNDEZ - VALMAYOR, recogiendo la tradición doctrinal alemana, denomina *acto no procedimental* para destacar la naturaleza de la decisión previa a la utilización de la coacción directa y para distinguirlo de la ejecución forzosa que presupone un acto procedimental⁶⁴⁵. Este acto, como hemos señalado, responde al *peligro para las personas* (comisión de delitos) y a la *perturbación del orden*, ambos conceptos revisten de una facultad de apreciación de los agentes, que exige la puesta en marcha en la actividad inspectora de un juicio de probabilidad cuyo resultado ha de ser una única solución justa en la respuesta, ya que ambos conceptos son conceptos jurídicos indeterminados por lo que la motivación no es esencial⁶⁴⁶ en la producción del acto. Como afirma REBOLLO PUIG, lo que distingue la actividad de la policía administrativa de seguridad no es la inaplicabilidad del principio de legalidad sino, todo lo más, la manera especial de esa aplicación⁶⁴⁷.

⁶⁴³ Severiano Fernández Ramos *habla de medidas provisionales de policía administrativa* en “La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora”. Ed. Comares. 1ª Ed- Granada 2002. Págs. 411a 423.

⁶⁴⁴ “No obstante, cuando se aprecie peligro inminente para la seguridad de las personas, podrán adoptarse las medidas provisionales sin necesidad de la citada audiencia previa”. Art. 43.2 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos

⁶⁴⁵ José Luis Carro Fernández - Valmayor “Los problemas de coacción directa y el concepto de orden público” REDA nº 15. 1977. Pág. 610

⁶⁴⁶ Sobre las diferencias del grado de motivación de los actos administrativos, e incluso su inexistencia véase STS, Contencioso sección 7 del 14 de Mayo del 2012. Recurso: 3523/2010 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, en uno de cuyos fundamentos se dice: “*La razón que explica esos distintos pronunciamientos es sencilla: depende de si la medida de cese de las emisiones y precinto de las instalaciones se adoptó o no dentro de un procedimiento sancionador. Cuando se ha tomado en su seno, hemos confirmado la legalidad del proceder de la Administración sin advertir defectos de motivación en las resoluciones de contenido semejante al de las que son objeto de este proceso. Y esto es lo que debemos hacer ahora*”

⁶⁴⁷ Manuel Rebollo Puig. “La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad”. RVAP, nº 54. Oñate 1999

Sobre las medidas provisionales⁶⁴⁸ resultado de la actividad inspectora y previas a la instrucción procedimental, ha de admitirse un procedimiento administrativo pero siempre con el carácter sumario, propio de las circunstancias, y con una resolución administrativa final motivada que señale de forma ineludible, la concurrencia de la urgencia, la especial gravedad del riesgo para la seguridad y para la convivencia entre los ciudadanos⁶⁴⁹ y demás conceptos similares. Para la Ley de Castilla y León estas medidas sólo se podrán adoptar cuando la actividad recreativa o el espectáculo prohibido pudieran ser constitutivos de delito o cuando sea urgente su adopción por existir *grave riesgo en personas o bienes* y con el fin de garantizar la protección provisional de los intereses implicados⁶⁵⁰. Son de aplicación a la propia medida los criterios de proporcionalidad y congruencia, que deben ponderarse en la propia Resolución administrativa.

Con el objeto de evitar medidas desproporcionadas, se determinan también los hechos sobre los que haya de producirse la aplicación automática⁶⁵¹ de las medidas provisionales previas. Medidas para las que la legislación autonómica recoge tanto la posibilidad de consulta del expediente administrativo –con le objeto de comprobar si se daban los hechos precisos para su aplicación--, como la posibilidad de formular alegaciones específicas

⁶⁴⁸ Sobre las medidas provisionales el art. 72 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, señala que “*antes de la iniciación del procedimiento administrativo, el órgano competente, de oficio o a instancia de parte, en los casos de urgencia y para la protección provisional de los intereses implicados, podrá adoptar las medidas correspondientes en los supuestos previstos expresamente por una norma de rango de Ley. Las medidas provisionales deberán ser confirmadas, modificadas o levantadas en el acuerdo de iniciación del procedimiento, que deberá efectuarse dentro de los quince días siguientes a su adopción, el cual podrá ser objeto del recurso que proceda. En todo caso, dichas medidas quedarán sin efecto si no se inicia el procedimiento en dicho plazo o cuando el acuerdo de iniciación no contenga un pronunciamiento expreso acerca de las mismas*”

⁶⁴⁹ Art. 64 b) de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña

⁶⁵⁰ Art. 30 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León. Lo cual no hace sino reiterar lo establecido por el art 72.2 de la LRJPAC

⁶⁵¹ Véase el art. 62 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña, o el art. 36 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

ante esta actuación administrativa cautelar⁶⁵². Las medidas provisionales concretas son:

- Medidas de corrección, seguridad o control que impidan la continuidad en la producción del riesgo o del daño.
- Precintado de locales, establecimientos, recintos, instalaciones, aparatos, equipos y demás enseres relacionados con la actividad o espectáculo objeto de las medidas.
- Clausura temporal, parcial o total, de las instalaciones.
- Parada de las instalaciones.
- Suspensión temporal de los títulos habilitantes otorgados para la instalación o puesta en funcionamiento de la actividad.
- La suspensión de la actividad.
- La retirada de las entradas de la venta, de la reventa o de la venta ambulante⁶⁵³

Son competentes para el ejercicio de las facultades de inspección los Ayuntamientos –y por tanto también de las medidas cautelares-- con el objeto de que garanticen el cumplimiento de las normas reguladoras de los establecimientos y locales y de la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas⁶⁵⁴. En algunas leyes autonómicas se produce cierta confusión entre los funcionarios y personal facultado para la realización material de las funciones de inspección y la titularidad de las competencias. Ha de recordarse que no pueden residenciarse sino en el órgano /ente

⁶⁵² Es el caso del ya citado art. 64 b) de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña o bien el art. 56.2 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos, y otras medidas administrativas complementarias de Canarias

⁶⁵³ Art. 57 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias. En este mismo sentido, el art. 63 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña, el art. 43 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos, el art. 43 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón,

⁶⁵⁴ Art. 30 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid

administrativo que es quien las tiene atribuidas como propias⁶⁵⁵ ya que corresponde a cada Administración Pública delimitar, en su propio ámbito competencial, las unidades administrativas que se agregan a los órganos administrativos propios de las especialidades derivadas de su organización⁶⁵⁶. Así pues, una cosa serán las competencias a realizar en el ejercicio de las potestades de inspección y otras distintas las funciones encomendadas a los funcionarios encargados de su ejercicio material.

Aunque, por lo general, la fórmula genérica⁶⁵⁷ que algunas leyes autonómicas utilizan en la atribución de competencias, contemplan en la mayoría de los casos a los Ayuntamientos, que son los competentes por naturaleza en esta materia, no se descarta de la manera que se señalará, algunos supuestos excepcionales en manos de las Comunidades Autónomas: *“son autoridades competentes para adoptar las medidas previstas en esta Ley las que lo sean para autorizar la instalación y puesta en marcha de la actividad o establecimiento objeto de las mismas o fueren receptoras de la comunicación previa a su instalación o apertura. Sin perjuicio de dicho régimen competencial, las autoridades municipales pueden adoptar, en cualquier caso, medidas provisionales de carácter cautelar cuando concurren motivos de urgencia y*

⁶⁵⁵ Hemos de recordar el art. 12.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común. *“La competencia es irrenunciable y se ejercerá precisamente por los órganos administrativos que la tengan atribuida como propia, salvo los casos de delegación o avocación, cuando se efectúen en los términos previstos en ésta u otras leyes”*. Sobre el grado de anulabilidad de las resoluciones administrativas el Tribunal supremo determina de forma general la nulidad aunque *“la jurisprudencia de esta Sala ha venido limitando la apreciación de la incompetencia manifiesta a los casos de incompetencia por razón de la materia o del territorio también lo es que dicha jurisprudencia se ha venido formando en relación con supuestos en los que existían dudas acerca de dicha competencia, dudas que no se ofrecen en un supuesto, como el presente en el que la competencia viene atribuida por un precepto legal, con carácter expreso y de forma exclusiva e indelegable al Ministro, lo que determina que cualquier órgano ajeno al propio Ministro que ejercite dicha competencia deba ser considerado, en todo caso, como un órgano manifiestamente incompetente”*. STS, Contencioso sección 6 del 05 de Mayo del 2010 Recurso: 4323/2006 | Ponente: AGUSTIN PUENTE PRIETO.

⁶⁵⁶ Art. 11 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁶⁵⁷ Quizás la más indeterminada es la que se contiene en el art. Artículo 39 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos. *“Los órganos de las administraciones públicas, en el ámbito de sus respectivas competencias, velarán por la observancia de la legislación reguladora de espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos. En este ámbito gozarán de las siguientes facultades: Inspección de establecimientos e instalaciones. Control de la celebración de espectáculos y actividades recreativas. Prohibición, suspensión, clausura y adopción de las medidas de seguridad que se consideren necesarias. La adopción de las oportunas medidas cautelares y la sanción”*

*gravedad*⁶⁵⁸. Si bien es verdad, como se ha podido advertir, que en cualquier caso el régimen de intervención inmediata corresponde a los Ayuntamientos. Esta última “funcionalidad” ya se contemplaba en el artículo 73 del Reglamento general de policía de espectáculos públicos y actividades recreativas⁶⁵⁹, por lo que se han seguido sus pasos, a los que acompañan siempre la realidad de las cosas y la mayor cercanía de la administración municipal al hecho concreto y a los ciudadanos que. Esta claridad competencial para el régimen general de las inspecciones, se ve alterada por la disposición de la Ley de Espectáculos Públicos de Asturias al establecer que la inspección de los establecimientos, locales e instalaciones destinados a la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como el control del desarrollo de tales espectáculos y actividades serán ejercidos, dentro de sus respectivos ámbitos de competencia, por la Administración del Principado de Asturias y los ayuntamientos⁶⁶⁰.

En algunos casos y dependiendo de la especial gravedad de algunas situaciones, en un elenco no muy numeroso de leyes explicitando una cláusula dispositiva de excepcionalidad, se desplazan las facultades de las entidades locales en favor de la Administración del Estado en casos de peligro extraordinario para la seguridad pública⁶⁶¹, aunque es obvio que dicha situación también dependerá de las posibilidades técnicas y de recursos

⁶⁵⁸ Art. 51 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias. N este mismo sentido el artículo 30 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País vasco.

⁶⁵⁹ “*Los espectáculos o recreos públicos que ya estén desarrollándose podrán ser suspendidos por el Gobernador Civil, la autoridad municipal o sus respectivos delegados, en cualquiera de los supuestos determinados en el artículo anterior*”

⁶⁶⁰ Art. 23.1 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Asturias.

⁶⁶¹ Por ejemplo el art. 16 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas de Navarra. Más rigurosa y en directa conexión con el art. 149.1.29 de la CE es el art. 29 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid: “Lo dispuesto en los artículos precedentes se entenderá sin perjuicio de la facultad de la Administración del Estado de suspender o prohibir espectáculos, manifestaciones deportivas o actividades recreativas, así como clausurar locales y establecimientos por razones graves de seguridad pública”. Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León, en el artículo 27 dedicado a las administraciones competentes en materia de inspección es más indeterminada respecto a esta cláusula excepcional al iniciarse con la formula “Sin perjuicio de las competencias reservadas al Estado, las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de las disposiciones contenidas en la presente Ley...”.

humanos del Ayuntamiento respectivo. Con mejor sistemática, las recientes leyes autonómicas de Castilla La Mancha, Castilla y León, Aragón, Cataluña agrupan el régimen competencial de una y otra administración, teniendo en común todas ellas que se atribuyen a los ayuntamientos de forma ordinaria, las funciones de policía, inspección y de control de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, sin perjuicio de las que ejerza la Comunidad Autónoma⁶⁶² que se reserva para casos de autorizaciones extraordinarias. Pero precisamente por el carácter ordinario del ejercicio de las potestades inspectoras en este ámbito por los ayuntamientos, en caso de su no ejercicio, se prevén técnicas de subrogación en favor de las propias Comunidades Autónomas que las declaran obligatorias⁶⁶³ para aquéllas, o en favor de los cabildos insulares, en el caso de la Ley canaria, cuando se detecte “*inactividad municipal*”, se dice, cuando concurren motivos de urgencia y gravedad,⁶⁶⁴ entendiéndose éstos de forma acumulativa, o de inhibición municipal⁶⁶⁵. Otra cuestión será cómo deba tomarse esta medida, una vez se constate esa inactividad dado que, según estamos exponiendo a lo largo de esta parte de nuestro estudio, estas competencias se enmarcan dentro del paraguas de la autonomía local en todo lo referente a sus potestades de organización en el ejercicio de las competencias atribuidas por la legislación sectorial. El Reglamento de desarrollo de la Ley de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña⁶⁶⁶, diseña

⁶⁶² Art. 5 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha. En este mismo sentido el art. 10 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón.

⁶⁶³ Es el caso del art. 15 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña, inserto en un capítulo exclusivo dedicado a las relaciones interadministrativas.

⁶⁶⁴ Art. 51.3 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos, y otras medidas administrativas complementarias de Canarias

⁶⁶⁵ De una forma un tanto confusa así lo conceptúa el art. 30 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco: “serán competentes para adoptar las medidas de seguridad previstas en los artículos 27, 28 y 29 las que lo sean para el otorgamiento de las licencias o autorizaciones. No obstante, los órganos competentes del Departamento de Interior del Gobierno Vasco podrán hacerlo en cualquier caso por inhibición, previo requerimiento, de la entidad local, o bien por razones de urgencia. En cualquier caso, por razones de urgencia, podrán actuar igualmente las autoridades municipales competentes”

⁶⁶⁶ Se refleja en los artículos 10 y 11 del Reglamento de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Cataluña.

un elemental procedimiento administrativo contradictorio en ambas Administraciones, susceptible en todo caso de su impugnación ante los Tribunales ordinarios.

Lo que si parece indiscutible es que las actividades inspectoras de la Administración –cuyo papel viene a incrementarse tras las últimas novedades legislativas respecto a la actividad de intervención de la Administración que viene a pivotar hacia el control “*ex post*”-- están llamadas a potenciarse ante la nueva concepción del papel de la Administración en las actividades económicas, a través del principio de “no intervención previa” que incluso empieza a actuar sobre la excepción inicial a dicho principio en aquellas actividades que potencialmente podrían generar daños sobre el medioambiente y el entorno urbano, la seguridad o la salud públicas y el patrimonio (en las que se encuentran incluidas las actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas). En efecto, la Ley 4/2013, 18 diciembre, de modificación de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid⁶⁶⁷, en su disposición adicional novena y bajo la rúbrica “*Apoyo de la Comunidad de Madrid a la iniciativa empresarial por parte de creadores culturales, emprendedores, microempresas y PYMES: Procedimiento específico para la apertura de establecimientos públicos por parte de creadores culturales, emprendedores, las microempresas y PYMES mediante declaración responsable*”, genera un nueva posibilidad, para los grupos contemplados ofreciendo a la hora de desarrollar cualquiera de las actividades contempladas en el ámbito de aplicación de la Ley, a elección del solicitante de presentar, ante el Ayuntamiento del municipio de que se trate, una declaración responsable en la que, al menos, se indique la identidad del titular o prestador, ubicación física del establecimiento público, actividad recreativa o espectáculo público ofertado y manifieste bajo su exclusiva responsabilidad que se cumple con todos los requisitos técnicos y administrativos previstos en la normativa vigente para proceder a la apertura

⁶⁶⁷ «B.O.C.M.» 23 diciembre de 2013.

del local⁶⁶⁸; o bien la obtención de la “tradicional” licencia municipal de funcionamiento.

2.2.2.4 El ejercicio material de la actividad Inspectora de Espectáculos públicos y actividades recreativas.

Ya el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, en 1982, determinaba, bajo la rúbrica de “*vigilancia especial de actividades recreativas*”, que los espectáculos y recreos públicos en general, eran actividades de especial interés policial y que tanto el Cuerpo Nacional de Policía como la Guardia Civil, harían objeto a los mismos y a los locales en que se celebren, de servicios ordinarios de vigilancia, designando al efecto los funcionarios que en cada momento y lugar hayan de encargarse de la misma. Pero de igual forma, señalaba que dicha función también correspondía a las policías municipales, bajo las órdenes de las respectivas autoridades, especialmente en los municipios en que no tengan su sede fuerzas o unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado⁶⁶⁹. Así pues, ya de manera incipiente se otorgaba protagonismo a las policías municipales en los lugares mencionados aunque, como éstas últimas se ocupaban del control administrativo previo a la concesión de las licencias administrativas de apertura y funcionamiento, de hecho –y vía inspección- se hicieron cargo de esta vigilancia administrativa especial.

Sin embargo, desde la competencia integral que se asigna por el Reglamento mencionado y posteriormente la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, a los Cuerpos policiales, se admite que para la apreciación adecuada de las deficiencias que se pudieran observar y el grado técnico que éstas alcancen, la colaboración de profesionales o funcionarios

⁶⁶⁸ En el punto 4 de la precitada disposición Adicional, añadida por la Ley autonómica, 4/2013, 18 diciembre de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid, se señala que “*El Ayuntamiento inspeccionará el establecimiento para acreditar la adecuación de este y de la actividad del proyecto presentado por el titular o prestador. Esta apertura no exime al Consistorio de efectuar la visita de comprobación. En este caso, si se detectase una inexactitud o falsedad de carácter esencial se atenderá a lo indicado en el apartado anterior*”

⁶⁶⁹ Art. 78 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

técnicos o facultativos especialistas en la materia. Esta circunstancia ha de hacerse constar por los agentes de la autoridad ante los organismos competentes, bien directamente, en caso de urgencia, o bien a través de las autoridades de que dependan, para que ordenen la práctica de las inspecciones pertinentes. Debe advertirse que, dada la materia sobre la que tratamos, éstos tienen la obligación expresa de colaborar en el ámbito de sus competencias profesionales por las que fueron requeridos⁶⁷⁰. Esta incipiente colaboración que se apuntaba en el Reglamento de 1982 y en la Ley Orgánica, se ha transformado en una alternativa o en colaboración directa y en un plano de igualdad con las Fuerzas y Cuerpos de seguridad en las diferentes leyes autonómicas sobre espectáculos públicos y actividades recreativas. Así, las tempranas leyes de la Comunidad de Madrid y del País Vasco, afirman que las inspecciones podrán ser realizadas por funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales, o por funcionarios de la Comunidad de Madrid y de los Ayuntamientos debidamente acreditados, dotados de los medios técnicos adecuados, y con la especificación técnica requerida en cada caso para desempeñar eficazmente sus funciones que, en todo caso, tendrán, el carácter de agentes de la autoridad, para cuantas actuaciones fueren precisas⁶⁷¹. Significativamente, la Ley del País Vasco de espectáculos públicos y actividades recreativas, antepone a las policías locales en la función inspectora, de tal manera que podemos interpretar sin temor a equivocarnos, que las policías locales son los primeros llamados a ejercer tanto la vigilancia policial ordinaria de espectáculos públicos y actividades recreativas como la acción ordinaria de la función inspectora de tales actividades⁶⁷².

⁶⁷⁰ Art. 78 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, y el art. 5 Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

⁶⁷¹ Art. 30.2 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

⁶⁷² Así lo expresa el art. 25 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco al afirmar que *“La inspección de los locales e instalaciones, así como el control de los espectáculos y actividades recreativas, se llevará a cabo por miembros de la Policía local o de la Unidad de Juego y Espectáculos de la Ertzaintza, así como por otros funcionarios u otras personas o entidades con la especificación técnica requerida en cada caso que resulten habilitados por la administración competente para la inspección, los cuales serán considerados, en su caso, como agentes de la autoridad”*

La Ley catalana explicita algo que, como hemos señalado, se apuntaba en el Reglamento General de 1982, y es la colaboración particular en las funciones de inspección: “pueden realizar inspecciones los miembros de cuerpos y fuerzas de seguridad u otros servicios de inspección, los cuales, en el ejercicio de sus funciones, tienen el carácter de agentes de la autoridad, en los términos y con las consecuencias que establece la legislación general de procedimiento administrativo. *También pueden colaborar en la inspección personas o empresas con la especialización técnica requerida y la habilitación suficiente*⁶⁷³”. Las restantes leyes autonómicas, siguiendo el camino apuntado, facultan para el ejercicio de la potestad inspectora a funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, de las Policías Locales y por funcionarios debidamente acreditados de la Comunidad Autónoma o de las Entidades Locales⁶⁷⁴, aunque de la expresión de la Ley canaria se deduce claramente el desplazamiento, en las tareas de inspección, desde las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando se afirma que el personal inspector podrá recabar el auxilio, en su caso, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para la ejecución de sus cometidos⁶⁷⁵. Especialmente importante es, a nuestro modo de ver, la función inspectora para todo lo referente al régimen de admisión y el personal de control de acceso que hace la Ley de la Región de Murcia

⁶⁷³ Art. 44 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña. Además, el artículo 141.3 del Reglamento de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña señala que “*el personal que efectúa las inspecciones debe ser miembro de la policía de Cataluña u otro personal funcionario público designado por el órgano responsable de la administración competente*”. Para esta cuestión, en una visión genérica y, sobre todo, para otros sectores de ejercicio de la policía administrativa que admiten colaboración privada en las funciones de inspección, véase Severiano Fernández Ramos “La colaboración privada en la actividad de inspección” en “*la Actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico de la función inspectora*” Ed. Comares. Pág. 501 y ss.

⁶⁷⁴ Así, por ejemplo, el art. 33.1 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja. El art. 39 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, añade a “*los funcionarios debidamente acreditados, en su caso, de las Comarcas*”. Se añade a las anteriores leyes, el extraordinariamente genérico, art. 39 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha o el también poco explícito art. 27 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León. Sobre los funcionarios responsables de la actividad inspectora también el Art. 23 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, el art. 11 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía

⁶⁷⁵ Art. 54 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias.

regulando de forma detallada esta materia, y que atribuye a los funcionarios debidamente acreditados de las corporaciones municipales, que, en el ejercicio de sus funciones, tienen el carácter de agentes de la autoridad, en los términos y con las consecuencias que establecidas en la legislación⁶⁷⁶. Aunque su extraordinaria conexión con la seguridad de las personas y los bienes hace que la inspección del control de acceso a espectáculos públicos y actividades recreativas –el cual está intrínsecamente unida al control del aforo permitido– sea más propia de ejercicio para las policías locales como funcionarios especialmente cualificados para dichas funciones.

Así pues, las policías locales /municipales han de ejercer las tareas ordinarias y propias en el ejercicio de las potestades de inspección de las corporaciones locales respecto de los locales y actividades dedicados a espectáculos públicos y actividades recreativas, no sólo ya en el control preventivo “*ex ante*” para la concesión de la oportuna licencia, sino también el control “*ex post*” permanente que exigen estas actividades y dependiendo de su trascendencia e importancia numérica (no solamente) habrá de acompañarse de la inspección ordinaria, la vigilancia policial como ejercicio material imprescindible para la realización de medidas cautelarísimas de efecto inmediato (prohibiciones, órdenes de cesación de actividades) como consecuencia de la constatación del peligro manifiesto para las personas, bienes o grupos especialmente sensibles y de especial protección. Estas funciones de “seguridad” en manos de las policías locales son especialmente intensas en aquellas Comunidades Autónomas sin competencias para la creación de cuerpos de policía propios, aunque en las que si se poseen estos Cuerpos es una opción de política pública encomendar las funciones ordinarias a los Cuerpos de policía municipal /local, como hemos visto en el caso del País Vasco⁶⁷⁷.

⁶⁷⁶ Art. 21 de la Ley 2/2011, de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia

⁶⁷⁷ En el caso de Navarra, la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas de Navarra, en su art. 17.1 se atribuye de forma indistinta estas funciones: “*El Gobierno de Navarra y las Entidades Locales que cuenten con cuerpos de policía propios dispondrán que por éstos se establezcan servicios ordinarios de protección y vigilancia de los*

2.2.2.5 Autoridad administrativa y de agentes de la autoridad de quienes ejercen materialmente la actividad Inspector de Espectáculos públicos y actividades recreativas.

- Autoridad Administrativa.

Diversos autores han puesto de manifiesto las diferencias conceptuales entre el Derecho Penal y administrativo en relación con los términos “*autoridad*” y “*agente de la autoridad*”, para los que no encontramos una definición, si quiera aproximativa, en el Derecho administrativo. No falta una numerosísima bibliografía relativa a la definición de agente de la autoridad en el ámbito del derecho penal⁶⁷⁸ y, más escasa, desde luego en el ámbito administrativo, para la que incluso no falta una definición normativa en el mismo Código Penal⁶⁷⁹:

A los efectos penales se reputará autoridad al que por sí solo o como miembro de alguna corporación, tribunal u órgano colegiado tenga mando o ejerza jurisdicción propia. En todo caso, tendrán la consideración de autoridad los miembros del Congreso de los Diputados, del Senado, de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas y del Parlamento Europeo. Se reputará también autoridad a los funcionarios del Ministerio Fiscal.

A pesar de la carencia conceptual en el derecho administrativo respecto de ambos conceptos, nos parece indudable que la “*auctoritas*” ha de venir unida a la “*potestas*”, resultado externo del “*imperium*”, asociado a la “*magistratura administrativa*” en el sentido moderno del término. Y ello es así, si queremos encontrar una descripción objetiva del término. En el momento

espectáculos públicos y, en su caso, de las actividades recreativas, con el fin de asegurar su normal desenvolvimiento y el cumplimiento de la legalidad”.

⁶⁷⁸ Una introducción al concepto de agente de la autoridad, con una brevísima descripción de los problemas doctrinales suscitados al respecto, lo podemos encontrar en Antonio M^a Javato Martín “*El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales*” en Revista Jurídica de Castilla y León nº 23. Enero de 2011. También J. Francisco López – Font Márquez “*La noción de autoridad en la legislación penal y jurisprudencia penal*” RAP, nº 92. Mayo – agosto de 1990. Dentro del ámbito netamente administrativo, de modo mucho más complejo y profundo, y vinculado a las tareas de inspección y control: Dolors Canals i Ametller “*El ejercicio por los particulares de funciones de la autoridad. Control inspección y certificación*” Ed. Comares 1^a Edición. Granada 2003. Véase en especial el capítulo IV págs 195 y ss.

⁶⁷⁹ Se trata del art. 24.1 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

actual, más si cabe, no podemos dejar de considerar a la organización y estructura administrativa -no estrictamente en términos de jerarquía- sino en cuanto orden jurídico, posibilitante de lo que se contiene en el concepto “*auctoritas*”, ya que éste es un concepto metajurídico cuya actualización –en el sentido hilemórfico del término- sólo puede producirse por la posesión de los elementos de dignidad, moralidad y justicia, en cuanto virtud, que se han de exigir de dicho concepto /término. Es decir, la “*auctoritas patrum*” viene dada desde la cualidad personal y desde la pertenencia a una organización y estructura que se afianza y deriva del poder del Estado, como fuente de toda poder, y que, a su vez, se explica por la necesidad de la personificación de la soberanía, que es propia, que es “posesión”, de toda la nación, comunidad política. Así pues, la cuestión ya no es, si el titular de la magistratura, del órgano, es funcionario de carrera –algo de una equivocidad extraordinaria en la jurisprudencia penal- o es funcionario de empleo tal como se concebía por la Ley de Funcionarios civiles del Estado⁶⁸⁰, o la persona resultante fuere resultado de una elección del cuerpo de los ciudadanos, sino si su poder de decisión y su “*potestas*” puede vincular y determinar a toda la Administración, como organización, frente a terceros. Es decir, si el poder técnico y objetivo que sirve con objetividad a los intereses generales⁶⁸¹ se ve ciertamente representado y vinculado por esa decisión “*erga omnes*”: frente a todos los ciudadanos y frente a los restantes poderes del Estado. Lo cual no significa que tras de ello haya de situarse una exclusiva concepción política de la autoridad administrativa. Algo que para CANALS i AMETLLER sí que está asociado, ya que concibe el concepto de autoridad orgánica hacia autoridades vinculados a determinados cargos, a los cargos políticos en concreto⁶⁸². No obstante y más allá de la vinculación descrita tiene razón, MERKL, cuando afirma que del mismo modo como el precepto jurídico aislado, o individuo jurídico, representa la fracción última e indivisible dentro de la totalidad del orden jurídico, el *órgano*

⁶⁸⁰ Art. 5 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

⁶⁸¹ Cfr. del art. 103 de la Constitución Española de 1978

⁶⁸² Dolors Canals i Ametller “*El ejercicio por los particulares de funciones de la autoridad. Control inspección y certificación*” Ed. Comares. 1ª Edición. Granada 2003. Pág. 212.

*individual constituye la célula del orden estatal*⁶⁸³. Nuestra Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado define como órganos administrativos aquellos “*que se les atribuyan funciones que tengan efectos jurídicos frente a terceros, o cuya actuación tenga carácter preceptivo*”⁶⁸⁴. Por lo que, *son autoridades administrativas aquellas que, en virtud de nombramiento legal, de carácter estatutario, son los titulares de los órganos administrativos y que en virtud del ejercicio de las potestades inherentes a su “imperium” –competencia– pueden autodeterminar a la Administración frente a otros, y no sólo frente a los ciudadanos en general (erga subditus) sino también ante los restantes poderes del Estado. Es lo que la inicial jurisprudencia penal,--de modo descriptivo y al sólo efecto de protección-- ligada al ejercicio del imperium, describe como autoridad y, por tanto, con la protección dispensada por el ordenamiento: “el delito de atentado (...) se produce sólo cuando ejercite mando o jurisdicción, siendo titular de un órgano y desarrolle la función atribuida por el cargo, lo que tanto significa como tomar acuerdos o efectuar actos, comprendidos en el orden de las facultades que posea cada autoridad en particular*”⁶⁸⁵. Dentro del concepto de autoridad administrativa y sobre una “actuación que tenga carácter preceptivo” como nos decía la LOFAGE en una evidente cláusula de apertura, encontramos la figura que se contempla en el artículo 137.3 de la LRJPAC, en directa conexión con los procedimientos sancionadores, cuando afirma que “*los hechos constatados por funcionarios a los que se reconoce la condición de autoridad, y que se formalicen en documento público observando los requisitos legales pertinentes, tendrán valor probatorio sin perjuicio de las pruebas que en defensa de los respectivos derechos o intereses puedan señalar o aportar los propios administrados*”, o bien el personal de la Administración encargado de las funciones públicas de inspección y control que tienen la consideración de

⁶⁸³ Adolfo Merkl “*Teoría General del Derecho Administrativo*”. Ed. Comares. Granada 2004. Pág 372.

⁶⁸⁴ Art. 5.2 de la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

⁶⁸⁵ STS, sala de lo penal Sección 1, del 26 de noviembre de 1973 (ROJ STS 493/1973) Recurso de casación por infracción de Ley |Ponente: ANGEL ESCUDERO DEL CORRAL.

autoridad⁶⁸⁶, de la misma forma que la poseen los Inspectores de Trabajo y de la Seguridad Social gozando de plena autonomía técnica y funcional a los que se les garantiza su independencia frente a cualquier influencia exterior indebida⁶⁸⁷. A este grupo hemos de añadir la Inspección educativa para cuyo ejercicio también tendrán la consideración de autoridad pública⁶⁸⁸; que, en el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, se ampliaba la consideración de autoridad a los Directores de los centros educativos⁶⁸⁹. Y, más recientemente, ante la preocupación social creciente en la cuestión -y la ineficacia de las medidas correctivas convencionales- se ha hecho extensible al *profesorado no universitario*, en el desempeño de sus funciones docentes (también para las cuestiones de gobierno y disciplinarias en los propio centros docentes) para las que se concede la condición de autoridad pública⁶⁹⁰, gozando a tal fin, de la protección reconocida por el ordenamiento jurídico. Incluso se añaden en el caso de la Comunidad Autónoma de Castilla la Mancha, los profesores de los centros docentes privados concertados, aunque limitándose al ámbito interno y disciplinario de las relaciones entre estos centros y el alumnado⁶⁹¹.

⁶⁸⁶ Así lo reconoce de forma explícita una norma transversal a todas las actividades de inspección y control aunque sólo en el ámbito de la Comunidad Autónoma de Cataluña: el art. 89.2 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

⁶⁸⁷ Arts. 5 y 6 de la Ley 42/1997, de 14 noviembre, de Ordenación de la Inspección de Trabajo y Seguridad Social.

⁶⁸⁸ Art. 153. c) de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación.

⁶⁸⁹ El art. 142.9 de la Ley 12/2009, de 10 de julio, de Educación de Cataluña establece que *“El director o directora, en el ejercicio de sus funciones, tiene la consideración de autoridad pública y goza de presunción de veracidad en sus informes y de ceñirse a la norma en sus actuaciones, salvo prueba en contrario. El director o directora, en el ejercicio de sus funciones, es autoridad competente para defender el interés superior del niño o niña”*

⁶⁹⁰ Con anterioridad a esta declaración legislativa explícita, lo cual nos parece acertado, existía una Consulta 2/2008, de la Fiscalía general del estado, de 25 de noviembre de 2008 sobre la calificación jurídico-penal de las agresiones a funcionarios públicos en los ámbitos sanitario y educativo, en cuyo punto cuarto se afirmaba que *“Las agresiones ejecutadas contra funcionarios públicos en el ámbito de la sanidad y de la educación, consistentes en acometimiento, en empleo de fuerza, intimidación grave o resistencia activa también grave, quedan incluidas en el ámbito de la tutela penal arbitrada por el delito de atentado, siempre que concurren los demás elementos que configuran tal delito”*.

⁶⁹¹ Ley 3/2012, de 10 de mayo, de autoridad del profesorado de Castilla La Mancha. A este respecto hay que hacer mención a que estas medidas no han tenido una total aceptación aunque un número importante de comunidades se han adherido a la Comunidad Autónoma pionera en esta materia, la Comunidad de Madrid, a través de la aprobación de la Ley 2/2010, de 15 de junio, de Autoridad del Profesor. Sin embargo, no encontramos una declaración directa de su condición de autoridad pública como lo hacía la Ley de Castilla la Mancha o la de Aragón (la Ley 8/2012, de 13 de diciembre de autoridad del profesorado en la Comunidad Autónoma de Aragón). Sobre esta cuestión han dictado leyes: la Comunidad Valenciana: Ley 15/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Autoridad del Profesorado, la Rioja: Ley 2/2011, de 1 de marzo, de autoridad del profesor y de la convivencia en los centros

A nuestro modo de ver el “*númerus apertus*”, al que hemos hecho mención, hay que ponerlo en conexión con el ejercicio de prestaciones públicas cuyo carácter ha sido reconocido a través de derechos constitucionales directos o con un fundamento constitucional innegable. Así, si analizamos el caso del profesorado, es evidente que su función arranca desde el derecho a la educación proclamado por la Constitución⁶⁹² y, por tanto, podemos denominarla como función pública esencial; de igual forma que desde los artículos 43.2 y 49 de la Constitución se ha configurado un derecho a la protección de la salud⁶⁹³ instrumentándose un sistema público protector y asistencial y un régimen de intervención propio de la policía administrativa especial⁶⁹⁴, y en el que el personal estatutario realiza una función pública innegable⁶⁹⁵. Circunstancia que para este personal sanitario concreto, la jurisprudencia de la sala de lo penal del Tribunal Supremo, ha dispensado el carácter de autoridad al ser subsumido en el tipo “atentado” la agresión a dichos facultativos: *“Por lo tanto la conclusión ineludible es que la acusada conoce que la actividad prestada por la dotación sanitaria de urgencias no se*

educativos de la Comunidad Autónoma de La Rioja. En ellas se concede al profesorado la condición de autoridad pública y se les otorga la presunción de veracidad en el ejercicio de las competencias disciplinarias. En Comunidades como Castilla y León, Murcia y Aragón están tramitando iniciativas similares. En el caso de la Comunidad de Madrid un comentario a la Ley, véase el trabajo de Pablo Moix Cereceda *“Convivencia en el sistema educativo y autoridad del profesorado: planteamiento de un problema y respuestas de la legislación autonómica”* REDA N° 153. 2012. No compartimos su valoración de que la Comunidad pretenda elevar el nivel de protección penal como explicaremos sin competencia alguna sino que precisamente mediante el reconocimiento desde un punto de vista del derecho administrativo del profesor como autoridad pública, se dispensa de forma automática la protección penal sin necesidad de innovación legislativa penal alguna.

⁶⁹² Así lo expresa el art. 27 de la CE: “Todos tienen el derecho a la educación. Se reconoce la libertad de enseñanza”, añadiendo que “La educación tendrá por objeto el pleno desarrollo de la personalidad humana en el respeto a los principios democráticos de convivencia y a los derechos y libertades fundamentales” derecho que se ve desarrollado por la Ley Orgánica 8/1985, de 3 de julio, Reguladora del Derecho a la Educación. Y los profesores son pieza básica de dicha acción pública *“Los profesores, en el marco de la Constitución, tienen garantizada la libertad de cátedra. Su ejercicio se orientará a la realización de los fines educativos, de conformidad con los principios establecidos en esta Ley* (art. 3), y sus funciones son concretadas en el art. 91 de la Ley Orgánica 2/2006, de 3 de mayo, de Educación”

⁶⁹³ El art. 43 proclama: Se reconoce el derecho a la protección de la salud. Compete a los poderes públicos organizar y tutelar la salud pública a través de medidas preventivas y de las prestaciones y servicios necesarios. La Ley establecerá los derechos y deberes de todos al respecto.

⁶⁹⁴ Vid. capítulo V. “De la intervención pública en relación con la salud individual y colectiva”, arts. 23 a 31 de la Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad.

⁶⁹⁵ El art. 1 de la Ley 55/2003, de 16 de diciembre, del Estatuto Marco del personal estatutario de los servicios de salud, tiene por objeto establecer las bases reguladoras de *la relación funcional especial del personal estatutario* de los servicios de salud que conforman el Sistema Nacional de Salud, a través del Estatuto Marco de dicho personal.

*trataba de una actividad privada, sino enmarcada en el funcionamiento público del sistema de salud, de forma que con su agresión no sólo alcanzaba al particular, sino también a intereses públicos consistentes en la protección de la corrección de la función pública*⁶⁹⁶.

Pero caminando más en la senda de esa cláusula abierta a la que hemos hecho mención, la sala de lo penal del Tribunal Supremo confirmó la sentencia por un delito de atentado del que fue víctima el Director-Conservador de un Parque Natural⁶⁹⁷. Por eso, tiende a ampliarse en el ámbito del derecho administrativo, las características del ejercicio de la autoridad hacia situaciones funcionales de los funcionarios directamente vinculados con la prestación de un servicio público o las prestaciones públicas directamente ligadas a derechos reconocidos por el ordenamiento jurídico. Lo cual, ha llevado a un indudable acercamiento, en virtud de la acción jurisprudencial, entre el derecho administrativo y penal, aunque este último persevere en una cierta confusión entre el concepto de funcionario y autoridad, junto a la disolución del concepto de autoridad en el de funcionario, como se realiza en la STS 793/2006, cuando criticando la sentencia de instancia se decía **“con todo ello advertimos el carácter formal y orgánico que la Audiencia atribuye al concepto de autoridad, contrapuesto a otro concepto funcional del mismo (...)** A su vez analizado el ilícito penal desde la óptica que lo hemos hecho (dimensión funcional) (...) con el propósito de **conseguir un eficaz cumplimiento de las funciones públicas**, que el acusado en nuestro caso gratuitamente perturbó de forma grave, dando al traste con una investigación policial incipiente⁶⁹⁸”.

Concepto jurisprudencial penal que se ha consolidado plenamente en sentencias recientes: *“por ello, los elementos normativos a ponderar se refieren, por una parte, a la actividad o pasividad de la conducta del sujeto activo, y, por otra, a la mayor o menor gravedad de la oposición física del*

⁶⁹⁶ STS, Penal sección 1 del 02 de Noviembre del 2011 (ROJ: STS 7290/2011) Recurso: 972/2011 Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

⁶⁹⁷ STS, penal sección 1ª, del 6 de noviembre de 2006 (ROJ STS nº 876/2006)

⁶⁹⁸ STS, Penal sección 1 del 14 de Julio del 2006 (ROJ: STS 4380/2006) Recurso: 2421/2005 | Ponente: JOSE RAMON SORIANO SORIANO

*mismo sujeto al mandato emanado de la autoridad o sus agentes en el ejercicio legítimo de sus funciones, **debiendo igualmente subrayarse que hoy en día el bien jurídico protegido, más que el tradicional principio de autoridad, lo constituye la garantía del buen funcionamiento de los servicios y funciones públicas***⁶⁹⁹ y en otra: *“las figuras delictivas que se agrupan en un capítulo que lleva como rúbrica ” De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia” **tutelan no tanto el principio de autoridad como la protección del correcto ejercicio de las funciones que corresponden a las autoridades, sus agentes y funcionarios públicos ya que ello es un modo indirecto, por vía individualizada, de proteger las instituciones que representan, al propio Estado, a la paz pública y en definitiva al orden público que es el Título que abraza a todos estos delitos.***⁷⁰⁰ Insistiéndose nuevamente en que *“abandonada la conceptualización del bien jurídico protegido por el delito de atentado como referencia al principio de autoridad, se ha identificado aquél con el orden público, entendido como aquella situación que permite el ejercicio pacífico de los derechos y libertades públicas y **el correcto funcionamiento de las instituciones y organismos públicos, y consiguientemente, el cumplimiento libre y adecuado de las funciones públicas, en beneficio de intereses que superan los meramente individuales. En definitiva, se sancionan a través de esos preceptos los hechos que atacan al normal funcionamiento de las prestaciones relativas al interés general que la Administración debe ofrecer a los ciudadanos, esto es, la garantía del buen funcionamiento de los servicios y funciones públicas***⁷⁰¹”.

No obstante, resulta avalado que, desde un punto de vista del derecho administrativo, cabe definir como autoridades públicas los que con un

⁶⁹⁹ STS, Penal sección 1 del 16 de Noviembre del 2010 (ROJ: STS 6023/2010) Recurso: 487/2010 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

⁷⁰⁰ STS, Penal sección 1 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1564/2012) Recurso: 1157/2011 | Ponente: CARLOS GRANADOS PEREZ

⁷⁰¹ STS, Penal sección 1 del 02 de Noviembre del 2011 (ROJ: STS 7290/2011) Recurso: 972/2011 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE. En este mismo sentido la STS, Penal sección 1 del 09 de Octubre del 2007 (ROJ: STS 6591/2007) Recurso: 254/2007 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE.

nombramiento de carácter estatutario, entendido este en el sentido más amplio posible, tienen la potestad de autodeterminar a la Administración pública como tal persona frente a terceros, y los que ejerciendo una función directamente incardinada en los derechos prestacionales constitucionales o legales ejercen funciones públicas dirigidas al bien común.

Y en nuestro ámbito de estudio ¿quién se puede considerar autoridad pública? La Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana es clara al respecto: son autoridades competentes en materia de seguridad: el Ministro del Interior, los titulares de los Órganos Superiores y Órganos Directivos del Ministerio del Interior a los que se atribuya tal carácter, en virtud de Disposiciones Legales o Reglamentarias, los Gobernadores Civiles y los Delegados del Gobierno en Ceuta y en Melilla, los Delegados del Gobierno en ámbitos territoriales menores que la provincia. A los que se han de añadir las autoridades locales, especialmente en el ámbito de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, y en las actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas.⁷⁰² Finalmente, no nos olvidaremos de las Comunidades autónomas con policías propias y con competencias para protección de personas y bienes y para el mantenimiento de la Seguridad Ciudadana, con arreglo a lo dispuesto en los correspondientes Estatutos y en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁷⁰³. Y sobre la habilitación general que el artículo 14 de la LOPSC todas las autoridades competentes en la materia de seguridad ciudadana, conforme a las competencias establecidas en leyes y reglamentos, pueden dictar las órdenes o prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de las finalidades previstas en el artículo 1 de la propia Ley⁷⁰⁴. Lo cual tiene su necesario traslado

⁷⁰² Art. 2 Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁷⁰³ Disposición adicional única de la Ley Orgánica 1/1992.

⁷⁰⁴ Recordemos que el artículo 1 en su amplitud determina que compete “*al Gobierno, a través de las autoridades y de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad a sus órdenes, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, crear y mantener las condiciones adecuadas a tal efecto, y remover los obstáculos que lo impidan, sin perjuicio de las facultades y deberes de otros poderes públicos. Esta competencia comprende el ejercicio de las potestades administrativas previstas en esta Ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas*”

al ámbito del sector “espectáculos públicos y actividades recreativas” para el que, a pesar de su amplia descentralización competencial, para, en cualquier caso, corregir cualquier ausencia competencial que pueda detectarse. Aunque, previamente al ejercicio competencial descentralizador operado al conjunto de las Comunidades Autónomas, ya se decía, en el ya tantas veces citado, Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, que al Ministro del Interior y al Director de la Seguridad del Estado, así como a los Gobernadores Civiles de las provincias, en los respectivos ámbitos territoriales, les correspondía, entre otras, funciones la organización de las funciones de vigilancia y de inspección de carácter superior y el control de su ejecución⁷⁰⁵. Por tanto, hay una relativa coincidencia con las autoridades mencionadas y definidas en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, aunque no hay un reconocimiento expreso de la condición de autoridad gubernativa de las autoridades propias de los Ayuntamientos si no es de forma indirecta cuando se faculta a éstas o sus respectivos delegados a suspender los espectáculos o recreos públicos que ya estén desarrollándose e incluso prohibirlos⁷⁰⁶.

Una vez operadas las transferencias en Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas y, sin perjuicio del carácter supletorio del precitado reglamento, se ha producido un cambio sustancial al determinarse el carácter de autoridad administrativa ordinaria, a los efectos del ejercicio de la potestad inspectora a los Ayuntamientos sobre espectáculos públicos y actividades recreativas, y excepcional o extraordinaria a las Comunidades autónomas. Así, por ejemplo, la Ley de Espectáculos Públicos de la Comunidad de Madrid afirma que corresponde a los Ayuntamientos el ejercicio de las funciones inspectoras que garanticen el cumplimiento de las normas reguladoras de los establecimientos y locales y de la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas, y a la Comunidad los espectáculos y actividades recreativas de carácter extraordinario, entendiéndose por tales aquellos que

⁷⁰⁵ Art. 74.2 a) del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

⁷⁰⁶ Arts. 72 y 73 del Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto

sean distintos de los que se realizan habitualmente en los locales o establecimientos y que no figuren expresamente autorizados en la correspondiente licencia⁷⁰⁷. En este mismo sentido, la Ley de la Generalidad de Cataluña se atribuye a los Ayuntamientos la facultades de inspeccionar y sancionar los establecimientos abiertos al público, espectáculos públicos y actividades recreativas sometidos a licencia municipal, en los supuestos de que, mediante un acuerdo del pleno municipal, determinando una cláusula de cierre competencial en favor de éstos al atribuirles cualquier otra competencia en materia de espectáculos públicos y a las actividades recreativas no atribuidas expresamente a otras administraciones públicas⁷⁰⁸. De igual forma en el País Vasco los órganos competentes del Departamento de Interior del Gobierno Vasco y de los ayuntamientos ejercerán la inspección de los locales e instalaciones⁷⁰⁹. Tendencia que se confirma en las disposiciones legislativas autonómicas más recientes como la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha en la que se dispone que corresponde a los ayuntamientos las funciones de policía, inspección y de control de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos, sin perjuicio de las que ejerza la Comunidad Autónoma⁷¹⁰.

- Agentes de la autoridad, aproximación

⁷⁰⁷ Art. 30 y 19 d) de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas.

⁷⁰⁸ Art. 13 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña.

⁷⁰⁹ Art. 23.a) de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco.

⁷¹⁰ Art. 5.1 e) de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha. En este mismo sentido el art. 32 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja, el art. 51 de la Ley 7/2011, 5 abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias, el art. 10.i) de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón, el art. 6.8 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía y el art. 23 de la Ley del Principado de Asturias 8/2002, de 21 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas. Muestran una confusión terminológica sobre quién es autoridad y quién agente de la autoridad a los efectos del ejercicio de las potestades de inspección la Leyes de Castilla y León, de la Generalidad Valenciana y de Navarra.

Señalábamos en el anterior apartado que en el concepto de autoridad se producían confusiones frecuentes tanto en el ámbito administrativo como en el penal⁷¹¹, dado que hemos utilizado ambas referencias a los efectos de encontrar una fundamentación lógica de dónde está uno y otro, y qué posibilidades de actuación da uno y otro concepto jurídico. Pues bien, a falta de definición en el ordenamiento jurídico administrativo, hemos de acudir necesariamente al ámbito del derecho penal y, sobre todo, a la jurisprudencia de este orden para tratar de buscar un concepto que se acerque a la realidad de los hechos cotidianos y, sobre todo, descubrirlo sobre a los “*facta non verba*” del propio del ordenamiento jurídico administrativo.

La jurisprudencia penal sobre todo ha identificado el concepto funcionario con la finalidad pública de sus cometidos, tal y como se desprende del actual código penal:

“Se considerará funcionario público todo el que por disposición inmediata de la Ley o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas”⁷¹²

Predominando la identificación entre función y condición en la actual jurisprudencia⁷¹³, como hemos destacado en el punto anterior, lo cual no es

⁷¹¹ La STS, Penal sección 1 del 14 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1612/2012) Recurso: 1087/2011 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE Como dice la STS 1608/2005 de 12-12 *"el concepto de funcionario público es propio del orden penal y no vicario del derecho administrativo, ello tiene por consecuencia que dicho concepto es más amplio en el orden penal, de suerte que abarca e incluye a todo aquél que "...por disposición inmediata de la Ley, o por elección o por nombramiento de autoridad competente participe en el ejercicio de funciones públicas..."*

⁷¹² Art. 24.2 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal

⁷¹³ La reciente STS, Penal sección 1 del 14 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1612/2012) Recurso: 1087/2011 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE, así lo pone de manifiesto *“es un concepto aplicable a efectos penales, como se desprende del mismo precepto, que es diferente del característico del ámbito administrativo, dentro del cual los funcionarios son personas incorporadas a la Administración pública por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el derecho administrativo. Por el contrario, se trata de un concepto más amplio que éste, pues sus elementos son exclusivamente el relativo al origen del nombramiento, que ha de serlo por una de las vías que el artículo 24 enumera, y de otro lado, la participación en funciones públicas, con independencia de otros requisitos referidos a la incorporación formal a la Administración Pública o relativos a la temporalidad o permanencia en el cargo, (STS nº 1292/2000, de 10 de julio ; STS nº 68/2003, de 27 de enero ; STS nº 333/2003, de 28 de febrero y STS nº 663/2005, de 23 de mayo), e incluso de la clase o tipo de función pública, y aquella participación en las funciones públicas puede serlo -como expresa la STS 22-4-2003- tanto en las del Estado, entidades locales o comunidades autónomas e incluso en los de la llamada administración institucional que tiene lugar cuando una entidad pública adopta una forma independiente, incluso con personalidad jurídica propia, en ocasiones de sociedad mercantil, con el fin de conseguir un más ágil y eficaz funcionamiento, de modo*

sino una constatación sobre los antecedentes legislativos (Código Penal de 1928 y de 1973) relativos a esta cuestión. Por eso, se ha pronunciado sobre la definición de agente de la autoridad asociándola sobre la función pública específica del mantenimiento del orden público y la seguridad ciudadana. Así, ya el Código Penal de 1928, en su artículo 213.3, se consideraba como “agentes de la autoridad no sólo los funcionarios que con tal carácter dependen del Estado, de la provincia o el Municipio, sino los de otras entidades que realicen o coadyuven a fines de aquéllos y de los que tengan a su cargo alguna misión general o determinada y en disposición reglamentaria o nombramiento expedido por Autoridad competente o delgado de ésta, se expresase el carácter de tal agente”. Concepto amplio al que, según veremos más tarde, hay una cierta tendencia a consolidarse en nuestro derecho administrativo actual. En el mismo sentido de amplitud conceptual, ha de interpretarse la consideración que de policía judicial –y, por tanto de agente de la autoridad– ofrece nuestra vigente en la Ley de Enjuiciamiento Criminal de 1882⁷¹⁴ para la que también prima la función frente a la condición “de cualquier otra fuerza destinada a la persecución de malhechores”, e incluso se superpone a cualquier personal para el que se disponga una habilitación previa: “jurado o confirmado por la Administración”.

Sin embargo a pesar de la tendencia expansiva de dicha concepción, fijada demasiado en el “auxilio judicial”, la jurisprudencia penal ha venido a definir como agente de la autoridad “aquellas personas que por nombramiento de

que “cualquier actuación de estas entidades donde existe un interés público responde a este concepto amplio de función pública”

⁷¹⁴ Efectivamente así parece deducirse de la lista larga de agentes que se contempla en el artículo 283 de dicha Ley: “Constituirán la Policía judicial y serán auxiliares de los Jueces y Tribunales competentes en materia penal y del Ministerio fiscal, quedando obligados a seguir las instrucciones que de aquellas autoridades reciban a efectos de la investigación de los delitos y persecución de los delincuentes: 1. Las autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública y de la persecución de todos los delitos o de algunos especiales 2. Los empleados o subalternos de la policía de seguridad, cualquiera que sea su denominación. 3 Los Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de Barrio. 4. Los Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil o de cualquier otra fuerza destinada a la persecución de malhechores. 5. Los Serenos, Celadores y cualesquiera otros agentes municipales de policía urbana o rural. 6. Los Guardas de montes, campos y sembrados, jurados o confirmados por la Administración. 7 Los funcionarios del Cuerpo especial de prisiones. 8. Los Agentes judiciales y los subalternos de los Tribunales y Juzgados. 9. El personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico, encargado de la investigación técnica de los accidentes”.

*autoridad competente o por disposición inmediata de la Ley, tienen como misión la de mantener el orden público, proteger la seguridad de las personas y de las propiedades para cumplir y hacer cumplir los mandatos emanados de las autoridades competentes ejecutando sus órdenes, decisiones o decretos*⁷¹⁵. Para el que se añade además “*Que es indispensable que dicho sujeto pasivo se halle en el ejercicio legítimo de sus funciones o que el acometimiento, fuerza, intimidación o resistencia que constituyen la dinámica comitiva del delito estudiado, se perpetren en contemplación a dichas funciones*”⁷¹⁶.

Aunque esta misma jurisprudencia, tienda con frecuencia a confundir con frecuencia al agente de la autoridad con la condición de funcionario: “*el artículo 245 del Código Penal , ampara y protege el principio de autoridad y su prestigio, contra los ataques de los particulares, que se hallen sometidos al imperio legítimo y no gravemente extralimitado, de la adecuación de los, funcionarios públicos o de los agentes de la autoridad, cómo personas que ejerzan funciones públicas, con misión o trabajo importante por su significación y finalidad social, que por ello necesitan de la protección con las debidas garantías contra las violencias de lenguaje que se profieran despectivamente en su agravio*”⁷¹⁷. Aunque en otra sentencia – sin embargo la precisión en estos conceptos es minoritaria en dicha jurisprudencia-- se distinguen de forma separada autoridades, agentes de la autoridad y funcionarios⁷¹⁸. EDUARDO BARRACHINA concibe al agente de la autoridad como figura intermedia entre la autoridad y los funcionarios públicos. Se encargan de hacer cumplir las órdenes y disposiciones que emanan de la

⁷¹⁵ En la STS, Penal sección 1 del 24 de Febrero del 1989 (ROJ: STS 12724/1989) Ponente: FRANCISCO SOTO NIETO, se concede el carácter de agente de la autoridad a los serenos: “*Del examen de la causa aparece la denuncia efectuada por don Paulino, Agente municipal ejerciente como sereno municipal de la localidad de Alcarrás, manifestando que cuando se hallaba ejerciendo sus funciones y vistiendo el uniforme reglamentario*”

⁷¹⁶ STS, Penal sección 1 del 29 de Octubre del 1979 (ROJ: STS 4366/1979) Ponente: LUIS VIVAS MARZA

⁷¹⁷ STS, Penal sección 1 del 29 de Octubre del 1979 (ROJ: STS 4490/1979) Ponente: BENJAMIN GIL SAEZ

⁷¹⁸ Aunque referido al delito de prevaricación, la STS, Penal sección 1 del 24 de Junio del 1994 (ROJ: STS 19422/1994) Ponente: ENRIQUE RUIZ VADILLO diferencia: “*sólo afecta a las autoridades, agentes y funcionarios públicos, y la incapacidad de obtener otros análogos durante el tiempo de la condena, que se proyecta a quienes desempeñan cargos públicos y también a quienes no los desempeñan, aunque, desde el punto de vista de política criminal, parece sorprender, a veces, la benignidad en el trato penal de estos graves comportamientos*”

autoridad. Actúan por delegación o en nombre de la Autoridad.⁷¹⁹ No compartimos esta posición intermedia de los agentes de la autoridad porque su especial situación se explica por la función específica y peculiar en el ejercicio de las potestades públicas, y manifestadas con más rigor en el ámbito de las potestades punitivas o sancionadoras con que cuenta la autoridad. Es decir, el agente de la autoridad no es una especie de “superfuncionario”, sino aquéllos funcionarios que tienen una misión específica, y que pasa por tener una labor de vigilancia e inspección de las actividades y conductas de los ciudadanos y, consecuentemente, la función de denunciar aquellas que, por no ajustarse a la legalidad vigente, pudieran constituir ilícito administrativo o penal.

- **El agente de la autoridad “per se” y el agente de la autoridad de hecho**

Por tanto, han de ser considerados agentes de la autoridad “*per se*” aquellos funcionarios públicos encargados de ejecutar, en cualquier momento, las decisiones y mandatos de la autoridad pública. Pero es que además la jurisprudencia penal determina un requisito específico para que el funcionario tenga la condición de agente de la autoridad y es “*Como razón justificativa del delito de atentado se señala la de **robustecer y refrendar el principio de autoridad, y sus traducciones concretas en mandatos coercitivos, ordenes o disposiciones constrictivas de la libre voluntad de los ciudadanos, ya venga desplegada aquélla por quien primaria y legítimamente la encarna, ya por los Agentes o funcionarios, brazos ejecutores en su manifestación, a través de las cuales se ejercita y hace efectiva, garantizándose así -con el privilegiado tratamiento que la Ley penal les confiere- la convivencia, el orden y la paz pública***”⁷²⁰. Es decir que el Agente de la Autoridad, como se dice en la misma sentencia, encarna el principio de la autoridad, de tal manera que el Agente es el elemento subjetivo del injusto (delito de atentado) cuando se produce el dolo propio de ese delito.

⁷¹⁹ Eduardo Barrachina Juan “*Diccionario de Derecho Público*”. Ed. P.P.U. PROMOCIONES Y PUBLICACIONES. Barcelona 1992

⁷²⁰ STS, Penal sección 1 del 24 de Febrero del 1989 (ROJ: STS 12724/1989) Ponente: FRANCISCO SOTO NIETO.

Es más, como se dice en otra sentencia, *“el autor quiso obrar contra un agente de la autoridad, pues quien atenta contra quien sabe que se está desempeñando como tal, quiere también hacerlo contra la autoridad que el agente representa”*, sin que se requiera *“una especial decisión del autor de atentar contra la autoridad, diferente a la decisión de realizar la acción”* de modo que el dolo consistirá en *agresión, resistir o desobedecer a los agentes de la autoridad en el desempeño de sus funciones y deberes, con conocimiento de esa condición y voluntad de ejecutar la acción típica*⁷²¹.

De esta manera, concluiremos que el agente de la autoridad *“transporta” dentro de sí “la autoridad”* con el objeto de restablecer el orden y la seguridad pública, entendidos en su más amplio sentido, del que se seguirá el restablecimiento del derecho y orden jurídico⁷²². Incluso podríamos decir que el agente de la autoridad *“encarna”* la autoridad misma la cual como afirma el alto Tribunal *“es imprescindible para que la sociedad mantenga los niveles mínimos de convivencia organizada (Cfr. SS. 1 de diciembre de 1987, 28 de noviembre de 1988, 14 de febrero y 4 de junio de 1992, y 10 de noviembre de 1993)”*⁷²³. Por ello, es necesario el régimen estatutario propio de los funcionarios públicos para que el agente de la autoridad sea tal. Es decir, el agente de la autoridad *“per se”* tiene esta condición siempre y cuando que su relación y régimen jurídico presuponga un régimen estatutario propio del derecho administrativo. Es más, podremos reconocer uno y otro porque se implican mutuamente: se es funcionario porque se es agente de la autoridad y se es agente de la autoridad porque se es funcionario. Y tal posición lo exige *“el principio de autoridad, y sus traducciones concretas en mandatos coercitivos, ordenes o disposiciones constrictivas de la libre voluntad de los ciudadanos, ya venga desplegada aquélla por quien primaria y legítimamente la encarna, ya por los Agentes o funcionarios, brazos ejecutores en su manifestación, a través de las cuales se ejercita y hace efectiva,*

⁷²¹ STS, Penal sección 1 del 09 de Octubre del 2007 (ROJ: STS 6591/2007) Recurso: 254/2007 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

⁷²² El Diccionario de la Real Academia de la Lengua define la palabra Agente como el *“obra o tiene virtud de obrar”* Ed. Espasa Calpe. 21ª edición. Madrid 1992.

⁷²³ STS, Penal sección 1 del 03 de Marzo del 1994 (ROJ: STS 1401/1994) Recurso: 911/1992 | Ponente: FRANCISCO SOTO NIETO

*garantizándose así -con el privilegiado tratamiento que la Ley penal les confiere- la convivencia, el orden y la paz pública*⁷²⁴. Aunque recientemente y, quizás con menos rigor conceptual, la jurisprudencia determina que las figuras delictivas especiales, que se agrupan en un capítulo que lleva como rúbrica "*De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia*" tutelan no tanto el principio de autoridad como la protección del correcto ejercicio de las funciones que corresponden a las autoridades, sus agentes y funcionarios públicos ya que ello es un modo indirecto, por vía individualizada, de proteger las instituciones que representan, al propio Estado, a la paz pública y en definitiva al orden público que es el Título que abraza a todos estos delitos⁷²⁵.

Así pues, podemos encuadrar dentro de la categoría jurídica "agente de la autoridad *per se*", a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que, según determina la ley, tendrán a todos los efectos legales el carácter de agentes de la autoridad, en el ejercicio de sus funciones⁷²⁶, pero no sólo ellos también cabe dentro de ésta por ejemplo el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid que tienen la consideración de Policía Administrativa Especial, con un reconocimiento específico del carácter de Agentes de la Autoridad, cuando presten servicio en el ejercicio de sus funciones⁷²⁷, o el Cuerpo de Agentes Rurales de la Generalidad de Cataluña que también tienen la condición de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones⁷²⁸. En

⁷²⁴ STS, Penal sección 1 del 24 de Febrero del 1989 (ROJ: STS 12724/1989) .Recurso: | Ponente: FRANCISCO SOTO NIETO

⁷²⁵ STS, Penal sección 1 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1564/2012) Recurso: 1157/2011 | Ponente: CARLOS GRANADOS PEREZ

⁷²⁶ Ar. 7.1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

⁷²⁷ Art. 6 de la Ley 1/2002, de 27 de marzo, por la que se crea el Cuerpo de Agentes Forestales de la Comunidad de Madrid

⁷²⁸ Art. 2.4 de la Ley 17/2003, de 4 de julio, del Cuerpo de Agentes Rurales.

Debe señalarse que no todos los Cuerpos de Agentes rurales o medioambientales creados han recibido de forma explícita la condición de agente de la autoridad, así por ejemplo la Ley 8/1989, 13 julio, de creación del Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente de la Comunidad Autónoma de Canarias. Si tienen, en cambio, consideración de agentes de la autoridad el Cuerpo de Agentes de Medio Ambiente de la Junta de Andalucía (art. 22.4 de la Ley 15/2001, de 26 de diciembre, por la que aprueban medidas fiscales, presupuestarias, de control y administrativas) o la Escala de agentes facultativos medioambientales de la Xunta de Galicia (disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de Galicia 2/2000, de 21 de diciembre). En la Comunidad Autónoma del País Vasco, la Ley 2/2011, de 17 de marzo, de caza, asigna a los agentes forestales de las diputaciones forales y ayuntamientos que tengan atribuidas las funciones de vigilancia y control de esta actividad, con

el ámbito local podemos encontrar los Agentes de Parques del Ayuntamiento de Madrid que también gozan de la condición de agentes de la autoridad⁷²⁹. Esta atribución tiene un carácter genérico o innominado a favor de un determinado grupo de individuos englobados en un cuerpo de funcionarios de la Administración con unas funciones determinadas. En estos casos y sobre los principios mencionados, la condición de la Agente de autoridad vendrá determinada por el hecho de pertenecer a dicho grupo de funcionarios porque sólo a estos se les otorga las funciones de policía administrativa general y especial.

Pero de la misma forma que podemos designar y definir agentes de la autoridad “per se”, podemos encontrarnos **agentes de la autoridad por el “hecho” o en virtud de una habilitación especial** otorgada por el ordenamiento, normalmente una ley. Este hecho es consecuente con la más reciente jurisprudencia penal⁷³⁰ respecto a la concepción del agente en cuanto ejerciente de una función pública o de un servicio público como hemos descrito. Y éstos **pueden reunir la condición de funcionario**, tal y como es concebida por el derecho administrativo o, incluso, **encontrarnos ante un particular habilitado para dicha función**. En el ejercicio de estas funciones también se dispone de una cierta capacidad de coerción.

Quizás como categoría intermedia y dentro de esta misma filosofía, podemos señalar a los alumnos en prácticas, aspirantes a ingresar en el Cuerpo de la Guardia Civil para los que, el Consejo de Estado, aplaude la

independencia de la denominación corporativa específica, la consideración de agente de la autoridad, y sus declaraciones gozarán de presunción de veracidad.

⁷²⁹ Así se establece en el art. 2.3 del Reglamento de Agentes de Parques del Ayuntamiento de Madrid (BO. Comunidad de Madrid 31/01/2006).

⁷³⁰“La jurisprudencia ha empleado un criterio de gran amplitud y en general ha entendido que son funciones públicas las realizadas por entes públicos, con sometimiento al Derecho Público y desarrolladas con la pretensión de satisfacer intereses públicos. Así, en la STS nº 1292/200 , se dice que "lo relevante es que dicha persona esté al servicio de entes públicos, con sometimiento de su actividad al control del derecho administrativo y ejerciendo una actuación propia de la Administración Pública". En la STS nº 68/2003 , luego de referirse a las funciones públicas del Estado, entidades locales y administración institucional, afirma que "*cualquier actuación de estas entidades donde exista un interés público responde a ese concepto amplio de función pública*". También en este sentido la STS nº 1590/2003, de 22 de abril de 2004. También en la STS nº 866/2003, de 16 de junio , se entendió que lo "verdaderamente característico y lo que les dota de la condición pública, es la función realizada dentro de un organigrama de servicio públicos" STS, Penal sección 1 del 14 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1612/2012) Recurso: 1087/2011 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

decisión de otorgarles la cualidad de Agentes de la Autoridad cuando participan en misiones propias del Cuerpo de la Guardia Civil, para poder realizar con eficacia **las funciones que se les encomiendan**⁷³¹. Incluso los miembros de las Fuerzas Armadas que presten su servicio como policía militar, naval o aérea se les concede el carácter de agente de la autoridad, "sin perjuicio de su carácter de fuerza armada cuando proceda"⁷³². Así pues, nos encontramos con agentes de la autoridad cuya razón de ser es el hecho o la función particular que desempeñen a diferencia con los que "per se" se encuentran ligados permanentemente al ejercicio de funciones coactivas propias de la seguridad y orden público, éste último concebido de forma amplia (también en el ámbito de la policía administrativa especial). Ejemplos de estos **agentes de la autoridad de hecho**, lo encontramos en Ley 7/2002, de 3 de diciembre, de la Generalitat Valenciana, de Protección contra la Contaminación Acústica, la que atribuye al *personal de la administración* que tenga encomendada la *función inspectora* la condición de agentes de la autoridad⁷³³, o los funcionarios de las corporaciones locales, como dice la ley "*debidamente acreditados*" que se contemplan en el art. 21.1 de la Ley 2/2011 de 2 de marzo, de admisión en espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Región de Murcia.

⁷³¹ El Consejo de Estado dice textualmente que "Resulta, por ello, no solamente correcta, sino también necesaria...". Dictamen del Consejo de Estado de 9/2/2006. Nº referencia. 2158/2005, sobre el Proyecto de Real Decreto sobre Directrices Generales de los Planes de Estudios de la Enseñanza de Formación para la incorporación a las Escalas de Suboficiales y de Cabos y Guardias del Cuerpo de la Guardia Civil

⁷³² El Real Decreto 194/2010, de 26 de febrero, por el que se aprueban las Normas sobre seguridad en las Fuerzas Armadas. (BOE 15 de marzo de 2010), en una extensa Disposición adicional primera, del Real Decreto, señala las Circunstancias y condiciones de actuación de los miembros de las Fuerzas Armadas como agentes de la autoridad. "*Los miembros de las Fuerzas Armadas tendrán el carácter de agentes de la autoridad en el ejercicio de sus funciones cuando intervengan encuadrados en la Unidad Militar de Emergencias, bajo mando o control operativo de ésta, o en otras unidades de las Fuerzas Armadas, en las operaciones descritas en el artículo 16.e) de la Ley Orgánica 5/2005, de 17 de noviembre, de la Defensa Nacional*", señalándose a continuación lo supuestos concretos en que se les atribuye la condición de agentes de la Autoridad.

El Consejo de Estado en su Dictamen de 11/2/2010. Ref. nº2149/2009, avala que las unidades de la policía militar en determinadas circunstancias tengan la condición de agente de la autoridad.

⁷³³ La referencia es del art. 54 de la Ley mencionada, pero lo realmente importante es que no se repara en la relación jurídica de ese personal con la Administración, pudiendo adquirir la condición de agente de la autoridad tanto el personal ligado por una relación jurídica estatutaria dentro del derecho administrativo o, por el contrario, personal ligado mediante una relación laboral común.

Precisamente, el “*ejercicio de la función*” es la fuerza habilitante del agente de la autoridad, de tal manera que perdida **la función**, se pierde la condición de agente. Así lo ha afirmado la jurisprudencia de la sala de lo penal en diversas sentencias: “pues si el acusado no tenía derecho como funcionario policial a poseer arma reglamentaria por haber tenido que entregarla al pasar a segunda actividad sin destino y su actuación *no fue consecuencia de actuar en defensa de la Ley o de la seguridad ciudadana la situación generada es similar a la de cualquier particular que provisto de la preceptiva licencia del arma que porta, utiliza ésta bajo su exclusiva responsabilidad. De ahí que no pueda extenderse ésta a quién autorizó la disponibilidad del revólver de las consecuencias derivadas de su uso*⁷³⁴”.

Y aunque la LOFCS establece que, a diferencia de los agentes de hecho, deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana⁷³⁵, también éstos pueden perder su condición de agente de la autoridad si se produce una notoria extralimitación de sus funciones. La propia jurisprudencia de la sala segunda del Tribunal Supremo se ha encargado de determinar el contenido y alcance concepto de “*notoria extralimitación*”, que en definitiva **comporta la reducción a mero particular de la autoridad**, y ha estimado que la misma concurre “cuando insultan, provocan y se dirigen en actitud amenazadora contra la persona a quien intentan imponer su mandato” (s^a de 28 de junio de 1.922), cuando existe una actitud de provocación por parte de la Autoridad (s^a de 8 de abril de 1.922), cuando se profieren por la misma insultos o injurias. En definitiva, cuando la autoridad agente o funcionario público se excede en sus funciones de modo que es tal exceso el que provoca la reacción violenta del sujeto activo del hecho.... ese exceso hace perder la condición publica en base a la cual la Ley protege a dicho sujeto pasivo en estos delitos” (STS. 191/95 de 14.2), en cuanto tal protección “solo está concebida para el caso de moverse

⁷³⁴ STS, Penal sección 1 del 07 de Febrero del 2013 (ROJ: STS 469/2013) Recurso: 364/2012 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

⁷³⁵ Art. 5.4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

dentro de su actuación normal, conforme a Derecho (STS. 30.10.91), de modo que "la notoria extralimitación del sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones le priva de la especial protección que le dispensa este artículo y le convierte en mero particular" (STS. 1042/94 de 20.5)⁷³⁶. Y en otra, de forma muy explícita, también se señala que *“a efectos del número 2 del artículo 231 del Código Penal , tiene declarado este Tribunal que las graves Extralimitaciones, en su función, de las autoridades, sus Agentes o los funcionarios públicos, sus abusos o excesos, la brutalidad o rudeza excesiva, las vías de hecho innecesarias, o el lenguaje soez y barriobajero y en general toda actuación desmedida o desmesurada, despojan, a dichos sujetos, de su condición pública y privilegiada, no gozando de otra protección que la que corresponde a cualquier particular”*⁷³⁷.

- **Agentes de la autoridad en las actividades espectáculos públicos y actividades recreativas**

Según queda dicho, el ejercicio de la potestad de inspección como parte del poder coactivo, forma parte incluso de la misma autoridad, con un mandato del ejercicio del poder coactivo claro y preciso que es determinado y concretado por la ley, y que en el caso presente, es una finalidad imprescindible en el ejercicio de toda potestad relacionada con la seguridad y orden público en los espectáculos públicos y las actividades recreativas. BERMEJO VERA afirma que, desde luego, la inspección debe realizarse por agentes autorizados que, además de sus condiciones de tecnificación y

⁷³⁶ “Es cierto que el ejercicio de funciones plantea el espinoso problema de los abusos, de modo que "cuando los sujetos pasivos del atentado *se exceden de sus funciones o abusan notoriamente de su cometido, pierden la cualidad que fundamenta la especial protección de la Ley*. Lo que se protege es el ejercicio específico de la autoridad en la medida que ello permita asegurar el orden interno del Estado. De ahí también que como ha declarado reiteradamente la jurisprudencia, la notoria extralimitación del sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones le priva de la especial protección del precepto que examinamos, sin que ello pueda interpretarse con un criterio de generalidad que legitima cualquier supuesto de reacción de los sujetos afectados” STS, Penal sección 1 del 09 de Octubre del 2007 (ROJ: STS 6591/2007) Recurso: 254/2007 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE.

En este mismo sentido también la STS, Penal sección 1 del 24 de Febrero del 1989 (ROJ: STS 12724/1989) Recurso: | Ponente: FRANCISCO SOTO NIETO; la STS, Penal sección 1 del 05 de Julio del 1985 (ROJ: STS 694/1985) Recurso: | Ponente: MARIANO GOMEZ DE LIAÑO.

⁷³⁷ STS, Penal sección 1 del 01 de Junio del 1987 (ROJ: STS 10810/1987) Recurso: | Ponente: LUIS VIVAS MARZAL

conocimiento acreditado, pueden gozar de la condición de “agentes de la autoridad” no solamente a efectos administrativos, sino incluso a efectos penales⁷³⁸. Esos conocimientos técnicos son precisamente los habilitantes de dicha potestad por lo que deben prevalecer sobre cualquier otra consideración como pudiera ser el principio de jerarquía administrativa –que no jerarquía operativa-, es más, este es verdaderamente un “handicap” para el ejercicio de las funciones de agente de la autoridad. SANTAMARIA PASTOR habla de una “relación de dirección” que no pueda determinar en ningún caso el contenido concreto de las conclusiones del órgano técnico evaluador ejerciente de la potestad⁷³⁹ o bajo un concepto de jerarquía debilitada como afirma FERNÁNDEZ RAMOS⁷⁴⁰.

Ha de tenerse en cuenta que la actuación inspectora no implica necesariamente la sospecha de incumplimiento, por parte del que ha de ser inspeccionado, es más bien, el ejercicio de una potestad de vigilancia que ya adviertiera el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas cuando establecía que los espectáculos públicos estaban sometidos a **una vigilancia especial**⁷⁴¹, a cargo, en este caso, de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Por eso, la actuación inspectora no está sometida necesariamente a las reglas y principios del procedimiento administrativo, strictu sensu, como afirma REBOLLO PUIG⁷⁴², especialmente en nuestro ámbito de estudio. Sin embargo, se ha determinado –a efectos de

⁷³⁸ José Bermejo Vera “*La administración inspectora*”. RAP nº 147. Septiembre –diciembre 1998. Pág. 55. Esta es la verdadera piedra de toque entre el agente de la autoridad “*per se*” y el “*agente de la autoridad por la función*”.

⁷³⁹ Juan Alfonso Santamaría Pastor “*Principios de Derecho Administrativo General*” Vol. I. Ed. Iustel. 2ª edición. Madrid. 2009. Pág. 385.

⁷⁴⁰ Severiano Fernández Ramos “*La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora*” Ed. Comares. Granada 2002. Pág. 283.

⁷⁴¹ El contenido de la vigilancia especial se señalan en los artículos 78 a 80 del precitado Reglamento, aprobado mediante Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto. El mismo espíritu de la norma se refleja en la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco en su art. 26.1 señala que “*La celebración de espectáculos, y en su caso de actividades recreativas, será objeto de especial atención por los servicios ordinarios de vigilancia de los Cuerpos de la Policía del País Vasco, conforme a las competencias que les atribuye la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco*”.

⁷⁴² Manuel Rebollo Puig “*La actividad inspectora*”. Ponencia para el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo, celebrado los días 8 y 9 de febrero de 2013, en la Universidad de Alicante. Pág. 16

delimitar la amplia discrecionalidad de las que gozan estas acciones administrativas- que cualquier actuación material en el ejercicio de la potestad de inspección sea reflejada en un Acta que incluso si para el caso de que el recreo o espectáculo se estuviere desarrollando y pudiere ser constitutiva de escándalo público, ofensas a instituciones o personalidades públicas o cualesquiera otra clase de delitos, se transformará en *atestado policial*, cursándose de forma automática a la autoridad judicial⁷⁴³. Efectivamente el acta es un documento que debe ser elaborado por el actuante en la inspección⁷⁴⁴ sea cual sea el resultado de ésta, por lo que es una obligación para el que ejerce la potestad. Así pues, y como documento que refleja la actuación de un agente de la autoridad facultado para ello, sus efectos son los propios de un documento dotado de especial valor probatorio⁷⁴⁵ a todos los efectos, aunque su presunción de veracidad admite naturalmente prueba en contrario. Sin embargo, este valor probatorio privilegiado, como afirma REBOLLO PUIG ha de reconducirse hacia la presunción de inocencia del administrado denunciado, ya que nadie se ve obligado a probar su inocencia. Es decir, de conformidad con el art. 24 de la CE, es justamente la presunción de inocencia la que descarga la carga de la prueba a la Administración que debe demostrar la comisión culpable de unos hechos constitutivos de

⁷⁴³ Art. 80.2 del Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

⁷⁴⁴ Así se determina en el art. 30.5 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad de Madrid: “*El resultado de la inspección deberá consignarse en un acta, de la que se entregará copia al titular u organizador o a su representante*”. De igual forma, el art. 44.3 de la Ley 11/2009 Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña; el art. 41 de la Ley 14/2010, de 3 de diciembre, de la Generalitat, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos; el art. 54.4 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de actividades clasificadas y espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias; el art. 29 de la Ley 7/2006, de 2 de octubre, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Castilla y León; el art. 40 de la Ley 7/2011, de 21 de marzo, de Espectáculos Públicos, Actividades Recreativas y Establecimientos Públicos de Castilla-La Mancha; el art. 11.3 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía; el art. 40 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón; el art. 25.4 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas del País Vasco. En cambio la Ley Foral Navarra no hace mención alguna a la necesaria expedición de actas tras la actividad inspectora.

⁷⁴⁵ STS, Contencioso sección 5 del 16 de Junio del 2010 (ROJ: STS 4319/2010) Recurso: 4643/2006 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

infracción⁷⁴⁶, aunque su valor es innegable a los efectos de su presencia probatoria en el procedimiento administrativo correspondiente ya que aquí nos encontramos ante la presunción de validez de los actos administrativos afirmada por el art. 57.2 de la LRJPAC⁷⁴⁷.

Dicho esto ¿quién puede ejercer las potestades inspectoras en los espectáculos públicos y las actividades recreativas, en nombre de la autoridad, teniendo en cuenta su relación directa con la seguridad y orden públicos? El Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas nos plantea varias cuestiones cuando afirma que si, como consecuencia de la **vigilancia policial**, se advirtieran indicios de deficiencias en los locales o en sus instalaciones, para la apreciación adecuada de las cuales fuera necesaria la **actuación de profesionales o funcionarios técnicos o facultativos, los agentes de la autoridad** lo deberán hacer constar así a los organismos competentes, bien directamente, en caso de urgencia, o bien a través de las autoridades de que dependan, para que ordenen la práctica de las inspecciones pertinentes⁷⁴⁸. Es decir, podemos encontrar en el ejercicio de la potestad de inspección, según el Reglamento, a agentes de la autoridad que ejercen la vigilancia policial entendida en su más amplio sentido, a funcionarios técnicos o facultativos y a profesionales que

⁷⁴⁶ Manuel Rebollo Puig y otros *“Derecho Administrativo sancionador”* Ed. Lex nova. 1ª edición Valladolid, 2010. Pág. 747. En este sentido la STC 82/2009, de 23 de marzo, de la sala 1ª, FJ 4º: *Por otra parte, en el proceso contencioso-administrativo, tales actas, incorporadas al expediente sancionador, son susceptibles de valorarse como prueba por el órgano judicial, pero no gozan de mayor relevancia que los demás medios de prueba admitidos en Derecho y, por ello, ni han de prevalecer necesariamente frente a otras pruebas que conduzcan a conclusiones distintas, ni pueden impedir que el órgano judicial forme su convicción sobre la base de una valoración o apreciación razonada del conjunto de las pruebas practicadas (SSTC 76/1990, de 26 de abril, FJ 8; 14/1997, de 28 de enero, FJ 7; y 35/2006, de 13 de febrero, FJ 6).*

⁷⁴⁷ “Los actos de las Administraciones Públicas sujetos al Derecho Administrativo **se presumirán válidos y producirán efectos desde la fecha en que se dicten**, salvo que en ellos se disponga otra cosa”. Lo cual es reafirmado en la STS, Contencioso sección 4 del 22 de Octubre del 2001 Recurso: 281/1999 | Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS. De igual forma y sin reconocer a las actas de inspección ningún valor privilegiado probatorio: STS, Contencioso sección 4 del 19 de Junio del 1998 Recurso: 3791/1992 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO; la STS, Contencioso sección 4 del 12 de Diciembre del 2001, Recurso: 362/1999 | Ponente: RODOLFO SOTO VAZQUEZ ; la STS, Contencioso sección 4 del 22 de Febrero del 2002, Recurso: 112/1999 | Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS; la STS, Contencioso sección 4 del 07 de Marzo del 2002, Recurso: 379/1999 | Ponente: RODOLFO SOTO VAZQUEZ. Todas las anteriores sobre la misma temática (Denominaciones de origen y cosechas), a las que añadir la STS, Contencioso sección 4 del 23 de Enero del 2002, Recurso: 6667/1996 | Ponente: RODOLFO SOTO VAZQUEZ, respecto a las denuncias del personal controlador de la O.R.A..

⁷⁴⁸ Art. 79.2 del Reglamento.

según podemos deducir del texto podría ser personal no ligado con la Administración a través de relación profesional.

Por tanto, encontraremos *una doble actuación dentro de la actividad inspectora: la vigilancia policial*, por un lado, y *la actuación de una concreta inspección*, por otro. Las cuales tiene en común que el protagonismo de estas actividades se reserva, sin duda alguna, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aunque en esta última, conforme a la complejidad técnica, puedan participar funcionarios especializados.

El tantas veces citado Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, otorga la vigilancia policial a las Fuerzas y Seguridad del Estado (Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil), cuyas facultades han de situarse dentro de una función inspectora amplia y directamente incardinadas en el art. 8 de la LOPSC (cuyo paradigma es garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, pudieren producirse) y, en segundo término, a las policías municipales, bajo las órdenes de las respectivas autoridades, especialmente en los municipios en que no tengan su sede fuerzas o unidades de los Cuerpos de Seguridad del Estado⁷⁴⁹. Estas mismas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, además, están habilitadas “per se” para el ejercicio de las potestades inspectoras, cuando menos, sobre las condiciones a las que habrán de ajustarse la organización, venta de localidades y horarios de comienzo y terminación de los espectáculos o actividades recreativas⁷⁵⁰. Sin embargo, con el fenómeno descentralizador operado con las transferencias a las Comunidades Autónomas de la materia Espectáculos públicos y actividades recreativas, el centro de gravedad del ejercicio de la vigilancia y el ejercicio de la potestad inspectora se ha ido trasladando hacia los Cuerpos de Policía municipal /local como cuerpo policial más cercano a la realidad “inspeccionada”.

⁷⁴⁹ Art. 78.2 de la Real Decreto 2816/1982, de 27 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas.

⁷⁵⁰ Art. 8 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

Así y desde el punto que corresponde a los Ayuntamientos el ejercicio de las funciones inspectoras que garanticen el cumplimiento de las normas reguladoras de los establecimientos y locales, y de la celebración de los espectáculos públicos y actividades recreativas⁷⁵¹, es evidente que el mayor peso de la vigilancia e inspección cae sobre los cuerpos de policía municipal /local, a pesar de que se siga haciendo, en primer término, por ciertas leyes autonómicas, una mención genérica a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado con un encargo meramente potestativo y en algunos casos “de apoyo” frente a las policías locales, en caso de ser reclamados para esta misión por parte de las Autoridades competentes. Ha de tenerse en cuenta que, como señala la jurisprudencia del Tribunal Supremo, *“los miembros de los Cuerpos de Policía Local, en el ejercicio de sus funciones, son Agentes de la autoridad (art. 7.1 de la LO 2/1986) (...) para el ejercicio de su profesión se requiere aptitud específica (art. 172 de dicho Real Decreto legislativo), por lo que el procedimiento de selección de dichos funcionarios ha de acomodarse a lo dispuesto en los arts. 90, 91 y 92 de la Ley 7/1985, y a los arts. 132 y 135 del Real Decreto legislativo, citado anteriormente, y concordantes⁷⁵²”*.

La falta de unanimidad en el conjunto legislativo de las Comunidades autónomas respecto al Cuerpo policial que deba llevar a cabo las actividades materiales de la inspección en los locales y actividades de espectáculos públicos y actividades recreativas no facilita la cuestión. A pesar de lo anterior, es común a todas ellas que *“son autoridades competentes para adoptar las medidas previstas en esta ley **las que lo sean para autorizar la instalación y puesta en marcha de la actividad o establecimiento objeto de las mismas o fueren receptoras de la comunicación previa a su instalación o apertura.** Sin perjuicio de dicho régimen competencial, las autoridades municipales pueden adoptar, en cualquier caso, medidas provisionales de carácter cautelar*

⁷⁵¹ Art. 30 de la Ley 17/1997, de 4 de julio, de espectáculos públicos y actividades recreativas de la Comunidad de Madrid.

⁷⁵² STS, Contencioso sección 4 del 19 de Junio del 1992 (ROJ: STS 18607/1992) Recurso: 2124/1990 | Ponente: ELADIO ESCUSOL BARRA

cuando concurren motivos de urgencia y gravedad⁷⁵³. Lo cual, de hecho, conlleva una apuesta definitiva por el ejercicio de la vigilancia e inspección por parte de las policías municipales /locales. Aunque la diversidad legislativa podría no sugerir esta afirmación porque, mientras unas leyes destacan el papel a ejercer por las policías locales, sobre el binomio funcional que hemos mencionado más arriba, como es el caso de la Ley de la Rioja⁷⁵⁴ o la Ley foral Navarra⁷⁵⁵, o en las que incluso se antepone a las policías locales como cuerpo especial para realizar la labores de inspección, como determina la Ley del País Vasco⁷⁵⁶ o la Ley Andaluza⁷⁵⁷; en otras, ni si quiera se hace referencia alguna a las policías locales o en las que puede sobreentenderse su actuación como ocurre con la Ley de Aragón⁷⁵⁸, o las que atribuyen “in genere” esta función a las Fuerzas y Cuerpos de seguridad como se afirma en la Ley Catalana⁷⁵⁹.

⁷⁵³ Art. 51 de la Ley 7/2011, de 5 de abril, de Actividades clasificadas y Espectáculos públicos y otras medidas administrativas complementarias de Canarias

⁷⁵⁴ Art. 33 de la Ley 4/2000, de 25 de octubre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de la Comunidad Autónoma de La Rioja

⁷⁵⁵ Art. 1.1 de la Ley Foral 2/1989, de 13 de marzo, reguladora de espectáculos públicos y actividades recreativas de Navarra, tiene este tenor literal “*el Gobierno de Navarra y las Entidades Locales que cuenten con cuerpos de policía propios dispondrán que por éstos se establezcan servicios ordinarios de protección y vigilancia de los espectáculos públicos y, en su caso, de las actividades recreativas, con el fin de asegurar su normal desenvolvimiento y el cumplimiento de la legalidad*”.

⁷⁵⁶ Artículo 25 de la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, del País Vasco, reza así: “*La inspección de los locales e instalaciones, así como el control de los espectáculos y actividades recreativas, se llevará a cabo por miembros de la Policía local o de la Unidad de Juego y Espectáculos de la Ertzaintza, así como por otros funcionarios u otras personas o entidades con la especificación técnica requerida en cada caso que resulten habilitados por la administración competente para la inspección, los cuales serán considerados, en su caso, como agentes de la autoridad*”

⁷⁵⁷ Art. 11 de la Ley 13/1999, de 15 de diciembre, de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas de Andalucía “*De acuerdo con los principios recogidos en el artículo 8, la inspección de los establecimientos públicos destinados a la celebración de espectáculos públicos y actividades recreativas, así como el control del desarrollo de tales actividades, se ejercerá por la Administración competente dentro de su ámbito de actuación, llevándose a efecto, según los casos, por los miembros de la Policía Local, por los de la unidad adscrita de la Policía Nacional a la Junta de Andalucía y por los miembros de la Inspección del Juego y de Espectáculos Públicos*”

⁷⁵⁸ Así se afirma en el art. 39 de la Ley 11/2005, de 28 de diciembre, reguladora de los espectáculos públicos, actividades recreativas y establecimientos públicos de la Comunidad Autónoma de Aragón: “*Las actividades inspectoras y de control sobre el cumplimiento de lo previsto en esta Ley serán efectuadas por funcionarios debidamente acreditados de la Comunidad Autónoma, de los Municipios y, en su caso, de las Comarcas, quienes tendrán en el ejercicio de sus funciones el carácter de agentes de la autoridad, gozando sus declaraciones, reflejadas en las pertinentes actas, de presunción de veracidad, sin perjuicio de las competencias y actuaciones en la materia llevadas a cabo por los funcionarios pertenecientes al Cuerpo Nacional de Policía o a la Guardia Civil de conformidad con lo establecido en su normativa reguladora y en esta Ley*”.

⁷⁵⁹ Art. 44 de la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña: “*Pueden realizar inspecciones los miembros de cuerpos y fuerzas de seguridad u otros servicios de inspección, los cuales, en el ejercicio de sus funciones, tienen el*

La falta de un alusión concreta o incluso general de quienes están llamados a ejercer estas funciones de inspección, en las restantes, entendemos que hace necesario, un desarrollo reglamentario, tal es el caso de las Leyes de Castilla y León, Castilla la Mancha y Canarias⁷⁶⁰, hecho que aún no se ha producido. No obstante, en estos casos, cabría la intervención normativa de la Ordenanza, ya que hablamos de actividades de indudable conexión con las potestades urbanísticas –en su más amplio sentido-- y en las que podría suplirse la falta de definición de modelo “inspector”, posibilitando un amplio espectro en dichas tareas --vigilancia e inspección-- a los Cuerpos de policía municipal⁷⁶¹. Si no fuera así, el Reglamento General de Policía de Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas con su carácter supletorio, ofrece, sin duda, amplias posibilidades de actuación a aquellos Cuerpos policiales municipales, para los que el Tribunal Constitucional asigna ***singularidades propias*** ya que son *agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad*⁷⁶².

De cualquiera de las maneras, en lo que parecen ponerse de acuerdo toda la sinfonía de *las Leyes autonómicas es en que los intervinientes de las actividades de inspección han de tener el carácter de agentes de la autoridad*. Más arriba decíamos que en la tipología del agente de la autoridad “*de hecho*”,

carácter de agentes de la autoridad, en los términos y con las consecuencias que establece la legislación general de procedimiento administrativo. También pueden colaborar en la inspección personas o empresas con la especialización técnica requerida y la habilitación suficiente”.

⁷⁶⁰ La Orden IYJ/689/2010, de 12 de mayo, *por la que se determina el horario de los espectáculos públicos y actividades recreativas que se desarrollen en los establecimientos públicos, instalaciones y espacios abiertos de la Comunidad de Castilla y León*. (BOCYL, nº 101, de 28 de mayo de 2010), tampoco concreta mucho pero se puede intuir un cierto protagonismo en las policías locales en el art. 8.3: “*La concesión de ampliaciones, reducciones u horarios especiales deberá ser comunicada por la Delegación Territorial, a los efectos del desarrollo de las competencias en materia de vigilancia e inspección de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la Subdelegación de Gobierno en la provincia respectiva y al Ayuntamiento correspondiente, si no fuera este el solicitante*”

⁷⁶¹ Esta función de inspección en la Ordenanza municipal reguladora de establecimientos públicos y actividades recreativas del Ayuntamiento de Salamanca se asigna en primer término a la Policía municipal, (BOP. Núm. 163. 21 Agosto 2.007. BOP. Núm. 101. 28 Mayo 2.008), así el art. 22: “*vendrán obligados a permitir el acceso a los mismos de los miembros de la Policía Local y los Servicios Técnicos Municipales competentes con objeto de comprobar el cumplimiento de los preceptos contenidos en la presente Ordenanza*”. Existe otra Ordenanza de estas características en el Ayuntamiento de Las Palmas de Gran Canaria, Vitoria.

⁷⁶² STC 175/2011, de 8 de noviembre de 2011. FJ4º

al estar vinculado el “factum” a la sola actuación por la función pública encomendada, que cabía la posibilidad de tal atributo en profesionales no vinculados con la Administración pública actuante o, incluso prestataria, por relación profesional alguna, sea laboral sea estatutaria. Este hecho ha sido confirmado tempranamente cuando la Ley 4/1995, de 10 de noviembre, de espectáculos públicos y actividades recreativas, del País Vasco, admitía en su artículo 25 que la inspección de los locales e instalaciones, así como el control de los espectáculos y actividades recreativas podía ser llevada a cabo por **“otras personas o entidades con la especificación técnica requerida en cada caso que resulten habilitados por la administración competente para la inspección, los cuales serán considerados, en su caso, como agentes de la autoridad”**. Más reciente, este reconocimiento se produce en la Ley 11/2009, de 6 de julio, de regulación administrativa de los espectáculos públicos y las actividades recreativas de Cataluña, en cuyo artículo 44 se decía que *“también pueden colaborar en la inspección personas o empresas con la especialización técnica requerida y la habilitación suficiente”*. Aunque la no atribución del carácter de agente de la autoridad de forma explícita e incluirlo en la primera parte del apartado primero, parece ligar este carácter a los *“miembros de cuerpos y fuerzas de seguridad u otros servicios de inspección”*, en detrimento de personas y empresas intervinientes en las actividades de inspección. La solución nos la proporciona el Reglamento que desarrolla la Ley catalana⁷⁶³, en su artículo 142 cuando de forma genérica afirma que *“el personal de inspección tiene, en el ejercicio de sus funciones, el carácter de agente de la autoridad, en los términos y con las consecuencias establecidas por la legislación general de procedimiento administrativo”*, señalando a continuación la posibilidad de que en esta misma función de inspeccionar, sea llevada a cabo por el *“personal colaborador, empleado de la Administración o no, que tenga la especialización técnica requerida y la habilitación suficiente”*.

Esta posibilidad no es una afirmación sin más o con el contenido de un hecho concretable en un futuro lejano e incierto, es ya una realidad en la Ley

⁷⁶³ Decreto 112/2010, de 31 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de espectáculos públicos y actividades recreativas.

del régimen jurídico y de procedimiento de las Administraciones Públicas de Cataluña, cuando afirma que *“el contenido y el alcance de las funciones públicas de inspección y control son concretados por la normativa sectorial, atendiendo a las especificidades de los distintos ámbitos materiales de intervención”*⁷⁶⁴. Precisamente, el capítulo II del Título VI, dedicado a las *“potestades de inspección y control”*, da paso de forma decidida a la colaboración privada en el ejercicio de dichas potestades: *“Las administraciones públicas de Cataluña pueden encomendar el ejercicio de funciones de inspección y control a entidades colaboradoras debidamente habilitadas en los términos establecidos por la presente Ley y por la normativa sectorial”*⁷⁶⁵. El resultado de sus actuaciones obtiene, por mandato legislativo, el mismo valor que las efectuadas por los agentes de la autoridad “per se” o de hecho vinculados a la Administración: *“Los actos, informes y certificaciones emitidos por el personal técnico habilitado de las entidades colaboradoras en el ejercicio de las funciones de inspección y control tienen la misma validez jurídica que los emitidos por el personal de la Administración encargado de dichas funciones”*⁷⁶⁶. Curiosa forma de otorgar los mismos efectos probatorios a un documento concluido por quien tiene funciones públicas de inspección y control aunque sin calificarles de forma explícita “agentes de la autoridad”. ¿Estamos, con esta nueva tipología, ante un *“tertium genus”* en el ejercicio de la potestad inspectora y de control? Sin duda que, a la vista del contenido de los artículos 91 a 101 de dicha Ley, nos encontramos con una nueva relación de sujeción especial para con la Administración por parte de esas Entidades colaboradoras, en un ejemplo claro de la colaboración público – privada en el ejercicio de las funciones públicas. MORA RUIZ constata que la tendencia actual de implicar a los particulares en la gestión de los asuntos públicos, incluso calificando desde un punto de vista técnico y jurídico determinadas

⁷⁶⁴ Art. 88.2 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña.

⁷⁶⁵ Art. 91.1 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto, de régimen jurídico y de procedimiento de las administraciones públicas de Cataluña

⁷⁶⁶ Art. 95.3 de la Ley 26/2010, de 3 de agosto

actuaciones dentro del procedimiento administrativo, ya es una realidad⁷⁶⁷. Tendencia que supondrá una introducción paulatina de esta colaboración en las actividades inspectoras, su progresiva generalización y, por ende, la posibilidad de contar con la calificación de “*agente de la autoridad*” para la función específica que se les encomiende⁷⁶⁸.

2.2.3 Seguridad, tráfico y movilidad. La seguridad en las vías públicas.

Nos parece interesante comenzar este epígrafe competencial con el breve resumen histórico que al respecto hace la jurisprudencia de nuestro Tribunal Supremo:

“comprobamos como ya en el Estatuto Municipal de 8 de marzo de 1924 se atribuía a los Ayuntamientos facultades para ejercer la "Policía de Vigilancia y Seguridad para ordenar el uso comunal de la vía pública...” (art. 150.13), lo que es perfectamente explicable dada la condición demanial municipal de las vías en las que se pueden cometer estas infracciones (artículo 344 del Código Civil); facultades que vuelven a reconocerse en la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (artículos 101.a) y 117.b) y que de forma mucho más explícita se proclama en la novísima Ley de Bases de Régimen Local, 7/85, de 2 de abril (artículo 4.f y 25.b) al conceder a los Ayuntamientos "Potestad de ejecución forzosa y sancionadora" y para la "Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas.”⁷⁶⁹

Efectivamente, la LRBRL establece que el Municipio ejercerá, en todo caso⁷⁷⁰, competencias, en los términos de la legislación del Estado y de las

⁷⁶⁷ Para esta cuestión, véase Manuela Mora Ruíz “*Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad local: aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?*” REDA , Nº 155, 2012, págs. 237-276

⁷⁶⁸ En la Ordenanza Municipal de Movilidad y Tráfico del Ayuntamiento de Oviedo de 31 de julio de 2007, en su artículo 9 se otorgan funciones de “agentes” a *otras Fuerzas o Cuerpos de Seguridad, de Voluntarios de Protección Civil o de otras organizaciones o instituciones, las indicaciones de éstos deberán ser igualmente respetadas por los usuarios de las vías públicas* a que se refiere esta Ordenanza.

⁷⁶⁹ STS, Contencioso sección 1 del 11 de Diciembre del 1986 (ROJ: STS 8689/1986) Recurso: 259/1985 | Ponente: ANGEL MARTIN DEL BURGO Y MARCHAN

⁷⁷⁰ La misma sentencia afirma respecto de esta competencia que “ *Incluso puede llegar a sostenerse que esta materia entra dentro de la órbita de los ayuntamientos porque corresponde a los intereses y valores*

Comunidades Autónomas, en materia de Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas⁷⁷¹. La reciente reforma de la LRBRL no ha introducido cambios sustanciales en el texto primitivo salvo su reordenación secuencial. La nueva redacción del art. 25.2 de la LRBRL, dada por la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, de racionalización y sostenibilidad de la Administración Local, engloba dentro de la letra g) el “*Tráfico, estacionamiento de vehículos y movilidad. Transporte colectivo urbano*”. Lo cual no añade nada nuevo –ni quita– a lo que ya venía sistematizándose como actividad competencial de interés local.

Sobre esta materia, efectivamente, la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial⁷⁷², atribuye a los municipios:

1. La ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, así como su vigilancia por medio de agentes propios, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas cuando no este expresamente atribuida a otra Administración.

2. La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social⁷⁷³.

3. La inmovilización de los vehículos en vías urbanas cuando no se hallen provistos de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la

a defender por los mismos por lo que tienen derecho a defender la garantía institucional de este tipo de competencia, que de hecho y de derecho viene siendo ejercida en casi todas las ciudades del mundo”.

⁷⁷¹ Art. 25.2 b) Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

⁷⁷² Art. 7 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

⁷⁷³ El apartado tiene una redacción modificativa de la originaria: la Ley 19/2001, de 19 de diciembre, de reforma del texto articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial aprobado por Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo.

identificación de su conductor. La retirada de los vehículos en vías urbanas y el posterior depósito de aquéllos cuando obstaculicen o dificulten la circulación o supongan un peligro para ésta o se encuentren incorrectamente aparcados en las zonas de estacionamiento restringido, en las condiciones previstas para la inmovilización en este mismo artículo. Igualmente, la retirada de vehículos en las vías interurbanas y el posterior depósito de éstos, en los casos y condiciones que reglamentariamente se determinen.

4. La autorización de pruebas deportivas cuando discurran íntegra y exclusivamente por el casco urbano, exceptuadas las travesías (hay que añadir a esto, que salvo que estas hayan sido transferidas por el Ministerio de Fomento a cuidado y gestión de los propios ayuntamientos).

5. La realización de las pruebas a que alude el apartado o) del artículo 5, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca.

6. El cierre de vías urbanas cuando sea necesario.

Además se faculta a que, por acuerdo de la autoridad municipal con el titular de la vía, y en las vías urbanas, por decisión del órgano competente de la Corporación municipal, se establezca un límite máximo, con carácter general, para la velocidad autorizada en las vías urbanas y en poblado, que incluso podrá ser rebajado en travesías especialmente peligrosas, por acuerdo de la autoridad municipal con el titular de la vía, y en las vías urbanas, por decisión del órgano competente de la Corporación municipal⁷⁷⁴

Por su parte el art. 93 del Reglamento de Circulación⁷⁷⁵, recuerda la atribución a las Ordenanzas municipales de cierta capacidad normativa, al remitir a éstas *“el régimen de parada y estacionamiento en vías urbanas se regulará por ordenanza municipal, y podrán adoptarse las medidas necesarias para evitar el entorpecimiento del tráfico, entre ellas limitaciones horarias de duración del estacionamiento, así como las medidas correctoras precisas, incluida la retirada del vehículo o su inmovilización cuando no se halle provisto*

⁷⁷⁴ Art. 19.3 del Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo, por el que se aprueba el Texto Articulado de la Ley sobre Tráfico, Circulación de Vehículos a Motor y Seguridad Vial.

⁷⁷⁵ Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo

de título que habilite el estacionamiento en zonas limitadas en tiempo o excedan de la autorización concedida hasta que se logre la identificación del conductor (artículo 38.4 del texto articulado)". Pero indicándose que "En ningún caso podrán las ordenanzas municipales oponerse, alterar, desvirtuar o inducir a confusión con los preceptos de este reglamento." También se produce una remisión, precisamente a las Ordenanzas municipales, en relación con las motocicletas, los vehículos de tres ruedas, los ciclomotores y los ciclos y bicicletas en el arrastre de un remolque o semirremolques a la hora de establecer la condiciones en deba hacerse en vías urbanas⁷⁷⁶. De igual forma, el Reglamento faculta a las autoridades locales para determinar los tramos de la red viaria en los que funcionarán carriles reservados para VAO, fijar las condiciones de utilización y publicarlas en el diario oficial correspondiente en relación con los tramos de la red viaria en los que se habiliten dichos carriles⁷⁷⁷ o la fijación de las condiciones bajo las que se deba desarrollar la circulación en determinados tramos de vía urbana o travesía, incluyendo las limitaciones de velocidad, con carácter temporal a través la correspondiente señalización circunstancial o variable, y de vigilancia, regulación, control y gestión telemática del tráfico⁷⁷⁸.

Este amplio régimen competencial pasa por una enorme variedad de situaciones, tantas, incluso, como son las características de los municipios españoles. Es evidente que este "haz" de competencias presenta una extraordinaria amplitud y complejidad en las grandes ciudades, sobre todo en las de régimen especial como son Madrid y Barcelona, y más modesta y con contornos más definidos en núcleos de población rurales. Pero que es un servicio público a prestar por todos los municipios es algo claro para la jurisprudencia: "para el ejercicio de las competencias relacionadas con el tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas **es muy habitual -insoslayable en las grandes ciudades- que las Corporaciones Locales articulen un**

⁷⁷⁶ Art. 12.4 e) del Real Decreto 1428/2003, de 21 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Circulación para la aplicación y desarrollo del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo: "En circulación urbana se estará a lo dispuesto por las ordenanzas correspondientes"

⁷⁷⁷ Art. 35 del Reglamento General de Circulación

⁷⁷⁸ Arts. 37, 38 y 139 del citado Reglamento

conjunto de medios (personales, materiales, económicos), a veces de gran complejidad, que, organizados, constituyen el servicio municipal a través del cual se procura alcanzar ese resultado final que es **la ordenación de la circulación**⁷⁷⁹”.

CANO CAMPOS recogiendo la doctrina especializada en la materia, señala las diferencias entre las actividades de *ordenación del tráfico* y la *regulación del tráfico en sí*, para la primera se trataría de organizar y normar las medidas que tiendan a organizar y distribuir las corrientes de vehículos y peatones *en relación con el espacio disponible* y la segunda comprende cuanto se dirige a organizar y distribuir las corrientes de vehículos y peatones *respecto al tiempo*⁷⁸⁰. Entre uno y otro concepto hay una clara diferenciación en cuanto a los medios empleados y la ejecutividad de sus acciones. Mientras que las primeras actividades podríamos hacerlas “arrancar” de una facultad de planificación y ordenación de la movilidad general en el término municipal, las segundas harían referencia a la acción contingente de regulación del tráfico en cuanto actividad que propiciaría el orden público que debe ser imperante en la utilización del dominio público y la vigilancia policial en las infraestructuras viales.

Ambas actividades estarían incluidas dentro del concepto “*seguridad vial*” término que, por contra al de seguridad pública como ya analizamos al principio, es amplio y omnicomprensivo de la materia y hace referencia al conjunto de medidas legislativas de carácter técnico tendentes a propiciar la seguridad de los vehículos e infraestructuras que permitan la movilidad, las normas reguladoras de tránsito y la responsabilidad de los usuarios de la vía pública, la regulación del tráfico de cuantos ejerzan su derecho a la movilidad así como la ordenación de las medidas correctoras -ante la vulneración de dichas normas- que hayan de realizar los agentes que ejerzan dichas funciones en nombre de la Autoridad competente. Se han llegado a vincular

⁷⁷⁹ STS, Contencioso sección 2 del 29 de Mayo del 2000 (ROJ: STS 4324/2000) Recurso: 7380/1994 | Ponente: JAIME ROUANET MOSCARDO

⁷⁸⁰ Tomás Cano Campos “*Las competencias de los municipios en materia de tráfico*” en Tratado de Derecho Municipal. Dir. Santiago Muñoz Machado. Ed. Iustel. 3ª edición. Madrid. 2010. Pág. 2603.

razones imperiosas de interés general a la actividad de la seguridad vial ⁷⁸¹ , aunque no es bastante para que, en caso de que una acción relacionada con la seguridad vial pudiera afectar a otro bien jurídico protegido: “se basa «en razones patentes de salud humana y de seguridad pública, valores entre los cuales se encuentra la seguridad vial», ya que la equiparación que se postula entre seguridad del tráfico y seguridad pública no está avalada por lo dispuesto en el artículo 6 de la Directiva 92/43/CEE del Consejo, de 21 de mayo de 1992, relativa a la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestres, ni, consecuentemente, por el artículo 6.4 del Real Decreto 1997/1995, de 7 de diciembre, por el que se establece medidas para contribuir a garantizar la biodiversidad mediante la conservación de los hábitats naturales y de la fauna y flora silvestre ⁷⁸²”. Al estar íntimamente ligado con el derecho a circular libremente contemplado por el art. 19 CE ⁷⁸³, como tal derecho, se encuentra revestido del derecho a la autodeterminación y seguridad individual que encontramos en el art. 17 CE ⁷⁸⁴. Así pues, la seguridad vial presta la garantía de esa libre circulación que posee todo ciudadano en este ámbito, sin que ésta se vea amenazada por el uso de la fuerza o la coacción injustificada por quien no está facultado para ello. Este derecho personal se ve delimitado y

⁷⁸¹ Es el caso de la STS, Contencioso sección 3 del 24 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 3616/2012) Recurso: 409/2010 | Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT, la cual a la hora de analizar la impugnación de una homologación sobre las características técnicas de los vehículos, afirma: “puesto que no consideramos que los requisitos establecidos en el procedimiento de homologación particular cuestionado, en que no resulta de aplicación obligatoria la homologación tipo CE, suponga una restricción a la libre prestación de servicios profesionales por los Peritos e Ingenieros Técnicos Industriales, en la medida en que los controles previos que realiza la Administración para verificar las características técnicas de los vehículos antes de su puesta en servicio y la designación de una autoridad nacional de homologación están justificados **por una razón imperiosa de interés general, vinculada a la seguridad vial, y se revela proporcionada y no discriminatoria**”. Véase al mismo tiempo el art. 61.2 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo: *Los vehículos, sus equipos y sus repuestos y accesorios deberán estar previamente homologados o ser objeto de inspección técnica unitaria antes de ser admitidos a la circulación, de acuerdo con lo que reglamentariamente se establezca. Dichos vehículos habrán de ser identificables, ostentando grabados o troquelados, de forma legible e indeleble, las marcas y contraseñas que reglamentariamente sean exigibles con objeto de individualizarlos, autenticar su fabricación y especificar su empleo o posterior acoplamiento de elementos importantes.*

⁷⁸² STS, Contencioso sección 7 del 24 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 3594/2012) Recurso: 4853/2009 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS

⁷⁸³ “Los españoles tienen derecho a elegir libremente su residencia y a circular por el territorio nacional”

⁷⁸⁴ “Toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad. Nadie puede ser privado de su libertad, sino con la observancia de lo establecido en este artículo y en los casos y en la forma previstos en la Ley”

limitado, en cierto modo, por el derecho a esa misma seguridad que todos los ciudadanos que confluyen en el ejercicio del mismo, de ahí que se exijan algunas condiciones para el ejercicio pleno del derecho, y se establezca un régimen de autorizaciones administrativas que se realiza con la concesión del permiso de conducción de vehículos en sus distintas modalidades⁷⁸⁵ y el propio permiso de circulación del vehículo con el que se ejerce el derecho y que debe garantizar de igual forma la seguridad de los restantes usuarios⁷⁸⁶. Ambas autorizaciones, pues, tienden a la preservación del bien jurídico "seguridad vía". Ha de recordarse que la no obtención del permiso de conducción y la conducción efectiva de vehículo con necesidad de aquél es un delito contemplado en el art. 384 del Código Penal. De igual forma, **"ha de excluirse del radio de acción del nuevo tipo penal a quien posee permiso extranjero y también a aquellas personas cuyo permiso ha caducado. Tanto aquellos correspondientes a otros países de la U.E. pero que no alcanzan validez en España por falta de reconocimientos médicos o finalización del período de vigencia de conformidad con el art. 24 del Reglamento General de Conductores, como permisos de países no comunitarios del art. 30 del citado Reglamento. El fundamento exegético para la exclusión es que el art. 384 del Código Penal habla de la obtención, no de la validez en nuestro derecho del permiso con el que se conduce. No se distingue si el permiso o licencia se ha obtenido dentro o fuera del territorio nacional. La taxativa expresión "nunca" y el examen de la tramitación parlamentaria refuerzan esta interpretación⁷⁸⁷".** En definitiva, la jurisprudencia determina que constituye

⁷⁸⁵ El artículo 60.1 del texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, aprobado por el Real Decreto Legislativo 339/1990, de 2 de marzo: ***La conducción de vehículos a motor y ciclomotores exigirá haber obtenido previamente la preceptiva autorización administrativa, que se dirigirá a verificar que los conductores tengan los requisitos de capacidad, conocimientos y habilidad necesarios para la conducción del vehículo, de acuerdo con lo que se determine reglamentariamente. Se prohíbe conducir vehículos a motor y ciclomotores sin estar en posesión de la mencionada autorización administrativa***".

⁷⁸⁶ Art. 61.1 del mismo Texto articulado: ***La circulación de vehículos exigirá que estos obtengan previamente la correspondiente autorización administrativa, dirigida a verificar que estén en perfecto estado de funcionamiento y se ajusten en sus características, equipos, repuestos y accesorios a las prescripciones técnicas que se fijen reglamentariamente. Se prohíbe la circulación de vehículos que no estén dotados de la citada autorización***".

⁷⁸⁷ STS, Sala 2ª, de lo Penal, 30 de Diciembre de 2012. Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE. Número de Recurso: 20304/2012. Se trata de un recurso de revisión interpuesto por el

una infracción administrativa grave, pero no un delito contra la seguridad vial del art. 384.2 del CP.

2.2.3.1 Facultades de planificación y ordenación de la movilidad general en el término municipal.

El Texto articulado de la Ley sobre tráfico, circulación de vehículos a motor y seguridad vial, señala que estas competencias han de regularse, en el ámbito local, a través de una Ordenanza Municipal de Circulación. La plasmación de dichas facultades debe contener el uso equilibrado de las calles entre peatones y vehículos, la compatibilidad de uso de unos y otros respecto a la necesaria fluidez del tráfico rodado, la compatibilidad de éste respecto al derecho al medio ambiente del conjunto de los ciudadanos y la peatonalización de espacios determinados de la ciudad basados en la protección de otros bienes jurídicos, sabiendo que **“la primacía municipal en la configuración de la ciudad se reconoce en la sentencia del Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril”**⁷⁸⁸. De igual forma, se ha de normar el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos⁷⁸⁹, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos. Con frecuencia se ha achacado a los municipios la instalación de regímenes de utilización de los espacios existentes en las vías públicas, previo pago de la tasa correspondiente, con un único fin recaudatorio y de contribución en los gastos de la respectiva corporación, seríamos ingenuos si no negáramos esta circunstancia, pero una adecuada regulación de los estacionamientos limitados o la creación de espacios de estacionamiento

MINISTERIO FISCAL, contra la sentencia de fecha 9 de noviembre de 2009 dictada por el Juzgado de instrucción núm. 20 de Sevilla y recaída en el juicio rápido 165/2009

⁷⁸⁸ STS, Contencioso sección 3 del 15 de Noviembre del 2012 (ROJ: STS 7682/2012) Recurso: 546/2010 | Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT

⁷⁸⁹ Efectivamente esta regulación debe evitar **“aquellas conductas que, sin causa justificada alguna, bloquean los espacios públicos acotados, poniéndolos al servicio exclusivo de unos pocos usuarios durante un tiempo superior al permitido, personal y unilateralmente determinado, causan así un claro perjuicio -esto es, perturban o entorpecen- a quienes circulan por la vías públicas de la ciudad con la legítima aspiración de encontrar un lugar para el estacionamiento temporal”** STS, Contencioso sección 2 del 29 de Mayo del 2000 (ROJ: STS 4324/2000) Recurso: 7380/1994 | Ponente: JAIME ROUANET MOSCARDO

alternativos junto a intercambiadores de distintos tipos de transporte público pueden ser medidas eficaces para la reordenación del tráfico vial buscando el decrecimiento de éste en determinadas horas o incluso su prohibición temporal para particulares en determinados días o franjas horarias. Como hemos indicado más arriba y la jurisprudencia también ha reconocido **“la ordenación del tráfico urbano adquiere en nuestros días una nueva y relevante dimensión pública. Puede afirmarse sin exageración que su correcta regulación influye no sólo en la libre circulación de vehículos y personas sino incluso también en el efectivo ejercicio de otros derechos como el de acceso al puesto de trabajo, el disfrute de servicios tan imprescindibles como los sanitarios, educativos, culturales etc., sin excluir desde luego su conexión con la protección del medio ambiente y la defensa del Patrimonio Artístico, amenazados uno y otro por agresiones con origen en dicho tráfico. La calidad de la vida en la ciudad tiene mucho que ver con el acertado ejercicio y la adecuada aplicación de cuantas técnicas jurídicas -normativas, de organización de los servicios públicos, de gestión del dominio público, etc.- están a disposición de las Administraciones Públicas competentes en la materia”**⁷⁹⁰” Claro está que la contraposición, a las competencias atribuidas por el ordenamiento está en la obligación de las Corporaciones locales, **“el actuar administrativo conducente al mantenimiento de las condiciones mínimas y elementales de seguridad de las calles y paseos públicos locales, toda vez que las entidades de la Administración Local tienen la obligación inexcusable de mantener tales vías públicas abiertas a la circulación peatonal y viaria, en condiciones tales que la seguridad de quienes las utilizan esté normalmente garantizada”**⁷⁹¹”

Es, de hecho, también una medida de ordenación del tráfico y la movilidad, la que se señala en la jurisprudencia: **“La restricción de esa publicidad en cualquier tipo de vehículo o remolque, en circulación o estacionado en la vía pública no busca más que la protección del medio**

⁷⁹⁰ STS, Contencioso sección 2 del 29 de Mayo del 2000 (ROJ: STS 4324/2000) Recurso: 7380/1994 | Ponente: JAIME ROUANET MOSCARDO

⁷⁹¹ STS, Contencioso sección 1 del 10 de Noviembre del 1994 (ROJ: STS 16542/1994) Recurso: 10027/1990 | Ponente: JOSE MANUEL SANZ BAYON

ambiente urbano evitando el exceso que de otro modo podría producirse con el uso indiscriminado de esa publicidad e, igualmente, la posible mayor saturación del tráfico que esa publicidad exterior en movimiento de vehículos o en el estacionamiento de los mismos en determinadas vías urbanas podría producir. Tanto más cuanto que por otra parte el precepto cuestionado sí permite esa publicidad exterior que podríamos calificar de discreta o menos contaminante del paisaje de la ciudad, cuando admite que "en aquellos vehículos que pertenezcan a actividades económicas podrá figurar un elemento de identificación, nombre y/o logotipo de la razón social de la empresa o de su titular o de la marca comercial del producto, sin mención de promociones de productos y servicios". Y, por último, y sobre esta cuestión parece razonable el que la publicidad exterior se autorice en los vehículos destinados al transporte público de viajeros, puesto que el uso de la misma está amparado por las peculiaridades que el mismo posee como son la limitación del número de vehículos en superficie, sus horarios, y la libre concurrencia en la adjudicación de los espacios publicitarios. Circunstancias todas ellas que permiten un uso razonable de esa publicidad sin perjudicar los valores que explícitamente la Ordenanza trata de preservar⁷⁹² ".

De igual forma, también habrá de normarse, en la precitada ordenanza, lo relativo a las travesías de competencia municipal⁷⁹³, es decir de aquéllos tramos en los que se produce la pérdida de "la condición de carretera", y para los que se otorga la consideración de vía urbana⁷⁹⁴ cuando se cumplan las dos condiciones señaladas por el Reglamento de carreteras:

- 1) Que el tráfico de la carretera sea mayoritariamente urbano
- 2) Que exista alternativa viaria que mantenga la continuidad de la red estatal, proporcionando un mejor nivel de servicio⁷⁹⁵.

⁷⁹² STS, Contencioso sección 4 del 23 de Octubre del 2012 (ROJ: STS 6938/2012) Recurso: 2505/2011 | Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ

⁷⁹³ Al respecto y sobre el procedimiento Orden de 23 Julio de 2001 por la que se regula la entrega a los Ayuntamientos de tramos urbanos de la Red de Carreteras del Estado. BOE 182, de 31-07-01

⁷⁹⁴ El Reglamento General de Carreteras, en su anexo, define la vía urbana como "cualquiera de las que componen la red interior de comunicaciones de una población, siempre que no se trate de travesías ni formen parte de una red arterial"

⁷⁹⁵ Art. 127.2 del Real Decreto 1812/1994, de 2 de Septiembre, por el que se aprueba el Reglamento General de Carreteras. Véase también el art. 40.2 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras.

La jurisprudencia ha llegado a incluir, al poco de entrar en vigor la LRRL, esta competencia reguladora y de gestión en las travesías dentro del ámbito protegido por la garantía institucional otorgada por nuestra Constitución a los municipios: *“la garantía institucional de este tipo de competencia, que de hecho y de derecho viene siendo ejercida en casi todas las ciudades del mundo; constituyendo una prueba indirecta de lo expuesto el que, incluso en la regulación de la “travesías”, por el interior de las poblaciones, de carreteras nacionales o provinciales, **no ha habido más remedio que reconocer competencias a los respectivos Ayuntamientos o establecer al menos normas específicas:** Ley de Travesías de 11 de abril de 1849, Reglamento de 11 de abril de 1849, Orden de 23 de diciembre de 1961, Resolución de 10 de febrero de 1962⁷⁹⁶.”* Y, en otra posterior, se dice *“que aunque tales vías, constituyan travesías o formen parte de una red arterial, tal como ellas son definidas en los artículos 47 y siguientes de la mencionada Ley General de Carreteras, concretando los artículos 56 y 57 de la mencionada Ley que **la utilización de las carreteras, en sus tramos urbanos y, de modo especial, en las travesías, se ajustará a lo dispuesto en la mencionada Ley (título III) y a las prescripciones de la Policía Municipal, para lo cual el Ministerio de Obras Públicas y Urbanismo y las Corporaciones Locales, cada uno en el ejercicio de sus respectivas competencias, deberán coordinar los intereses concurrentes***⁷⁹⁷”. Por tanto, la competencia tal como lo expresa la Ley 25/1988, de carreteras, se concreta en que *“la conversión de las carreteras estatales en travesías o en “tramos urbanos” lleve(a) consigo determinadas consecuencias tanto en orden a la autoridad competente para otorgar este tipo de autorizaciones como en orden a los límites sustantivos (prohibiciones de obras*

⁷⁹⁶ Esta doctrina se contiene en las STS, Contencioso sección 1 del 11 de Diciembre del 1986 (ROJ: STS 8689/1986) Recurso: 259/1985 | Ponente: ANGEL MARTIN DEL BURGO Y MARCHAN y la STS, Contencioso sección 1 del 11 de Diciembre del 1986 (ROJ: STS 6942/1986) Recurso: | Ponente: ANGEL MARTIN DEL BURGO Y MARCHAN. La expresión utilizada es bien poco jurídica: *“no ha habido más remedio...”*

⁷⁹⁷ STS, Contencioso sección 1 del 21 de Septiembre del 1990 (ROJ: STS 11362/1990) Recurso: | Ponente: JOSE IGNACIO JIMENEZ HERNANDEZ. De este mismo ponente y coincidente con la temática: STS, Contencioso sección 1 del 21 de Septiembre del 1990 (ROJ: STS 6424/1990)

y de usos) dentro de los cuales aquella competencia debe ejercitarse⁷⁹⁸”, competencia que no es sino de los Ayuntamientos⁷⁹⁹. Sin embargo, estas facultades no son absolutas ya que, además de completar el procedimiento de transferencia de la Administración General del Estado al municipio correspondiente, regulado en la precitada Orden de 23 Julio de 2001, no pueden producir restricciones a la circulación de vehículos (tráfico de camiones pesados) injustificadas ya que *“al no establecerse por la Corporación demandada ninguna vía alternativa dentro de su término, lo que de un modo indirecto implicaba el cierre al tránsito de las referidas carreteras para determinados vehículos, (el) resultado (que) no es acorde con contenido y finalidad de las potestades y competencias atribuidas a los Ayuntamiento en materia de ordenación del tráfico”*⁸⁰⁰. Sin embargo, tal posibilidad de traspaso competencial se fundamenta en razones de policía urbana, de seguridad y salubridad, según afirma la mencionada norma.

A las facultades de ordenación general del tráfico y la movilidad en el caso de las corporaciones locales, se añade un factor más y es la facultad de actuación sobre los bienes de dominio público y patrimoniales de ésta, con el objeto de coadyuvar en las tareas de planificación general de ordenación de la movilidad y del conjunto de las medidas que el ordenamiento atribuye a los municipios. Así, por ejemplo, en una Ordenanza de movilidad de un municipio capital de provincia se admitía la posibilidad de *“asegurar o amarrar bicicletas a árboles o elementos del mobiliario urbano cuando no existan estacionamientos para el aparcamiento de bicicletas en las vías urbanas en un radio de cincuenta metros o se encontraran todas las plazas ocupadas, (...) , pues la Corporación municipal como titular de los bienes de dominio público - artículo 79 de la Ley de Bases de Régimen Local - excepcionalmente*

⁷⁹⁸ STS, Contencioso sección 3 del 09 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1470/2012) Recurso: 6712/2009 | Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH

⁷⁹⁹ El art. 39.3 de la Ley 25/1988, de 29 de julio, de Carreteras, así lo señala:” *En las travesías de carretera estatales corresponde a los Ayuntamientos el otorgamiento de toda clase de licencias y autorizaciones sobre los terrenos y edificaciones colindantes o situadas en las zonas de servidumbre o afección”*

⁸⁰⁰ STS, Contencioso sección 4 del 26 de Mayo del 2000 (ROJ: STS 4255/2000) Recurso: 5456/1994 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO

puede autorizar que se puedan estacionar las bicicletas en estos lugares públicos siempre y cuando no se perjudique la salud del árbol, ni impidan su perfecta visibilidad y siempre que no entorpezcan el paso de peatones⁸⁰¹.

Pero incluso las facultades de ordenación, señalización y dirección del tráfico habilitan al municipio *para su ejercicio en aquéllas calles y vías de titularidad privada* ya que como afirma NAVALPOTRO BALLESTEROS, una corriente jurisprudencial consolidada reconoce el poder de los ayuntamientos correspondientes para ejercer estas potestades administrativas en aquéllas sobre la base, no tanto de la titularidad de la vía, como de la función social de la propiedad⁸⁰².

Todas las medidas y la acción de ordenación han de contener la necesaria confluencia entre los distintos derechos e intereses de los ciudadanos usuarios, la igualdad de estos en cuanto al acceso a la red viaria, la seguridad de las infraestructuras en cuanto a su capacidad y condiciones materiales para vehículos y peatones, respecto a la situación medioambiental en el núcleo urbano y las distintas opciones existentes respecto al concepto de movilidad, teniendo en cuenta que, por ejemplo, como afirma CANO CAMPOS en la creación de zonas de estacionamiento limitado para fines distintos a los normados o en lugares donde no hay una verdadera necesidad de garantizar la rotación de los aparcamientos o de evitar el entorpecimiento del tráfico constituye un supuesto de *desviación de poder*, por lo que las normas en cuestión serían nulas⁸⁰³. Incluso, la elaboración de Plan de ordenación del tráfico en un municipio exige el revestimiento procedimental de una disposición normativa aunque no tanga formalmente la denominación de Ordenanza: *“ha de tenerse en cuenta que la nulidad apreciada judicialmente fue por no haberse seguido, en su día, por el Ayuntamiento el procedimiento establecido para*

⁸⁰¹ STS, Contencioso sección 4 del 08 de Marzo del 2011 (ROJ: STS 942/2011) Recurso: 4552/2009 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

⁸⁰² Tomás Navalpotro Ballesteros *“La posible retirada por la Policía municipal de Madrid de automóviles que obstaculizan el acceso a los vehículos de emergencia en una zona privada”* Anuario de Derecho Municipal 2007. Pág. 400

⁸⁰³ Tomás Cano Campos *“Las competencias de los municipios en materia de tráfico”* en Tratado de Derecho Municipal. Dir. Santiago Muñoz Machado. Ed. Iustel. 3ª edición. Madrid. 2010. Pág. 2581

*dictar la disposición general que suponía dicho Plan; pero, en manera alguna, se desapodera a la Administración, sino que, por el contrario, se reconoce explícitamente la potestad de la Corporación municipal para la ordenación del tráfico de vehículos y personas en vías urbanas amparada en el artículo 101 de la Ley de Régimen Local de 24 de junio de 1955 (art. 25.2.b) de la Ley 7/1985, reguladora de las Bases de Régimen Local; Cfr. SSTS de 25 de mayo de 1995, 13 de diciembre de 1999 y 16 de enero de 2001, entre otras muchas)*⁸⁰⁴.

Aunque el cierre de vías urbanas al tráfico viene atribuido por la LTSV a los municipios y la expresión empleada “*cuando sea necesario*” pudiera llevarnos hacia un sentido meramente contingente, no excluye que pueda ser una medida reguladora de alcance general, fruto de una actuación en la política de movilidad de un municipio, por la que se puede primar una determinada acción frente a otras. Así se reconoce por la jurisprudencia: “*del artículo 25.2, apartados b) y d), de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local y de los artículos 74 a 91 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales (Real Decreto 1.372/1.986, de 13 de junio) resulta la competencia del Ayuntamiento para la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. Dicha competencia incluye la potestad de declarar una vía pública municipal de uso exclusivo peatonal, con revocación de las licencias de vado que se hubieran concedido*⁸⁰⁵”.

⁸⁰⁴ STS, Contencioso sección 4 del 29 de Octubre del 2001 (ROJ: STS 8371/2001)Recurso: 2543/1996 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO, la cual añade al final del FJ 4º y según lo citado: “*O, dicho en otros términos, la sentencia cuya ejecución se invoca no impone que se siga la tramitación establecida para una Ordenanza o para un Plan Especial de reforma interior si la decisión municipal adoptada no es susceptible de encuadrarse en la categoría de la disposición general municipal o en la de un Plan Urbanístico de tal naturaleza adoptada no es susceptible de encuadrarse en la categoría de la disposición general municipal o en la de un Plan Urbanístico de tal naturaleza*”

⁸⁰⁵ STS, Contencioso sección 5 del 25 de Mayo del 1998 (ROJ: STS 3381/1998) Recurso: 5739/1992 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ. De igual forma la STS, Contencioso sección 4 del 13 de Diciembre del 1999 (ROJ: STS 7987/1999) Recurso: 1839/1994 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO “*De acuerdo con la doctrina establecida en dichas sentencias (y otras de esta Sala), los Ayuntamientos tienen competencia para ordenar el tráfico de las calles y plazas públicas y regular la forma de su uso, y dentro de esa competencia se incluye la facultad municipal de declarar una plaza o calle pública de uso peatonal sin que frente a la misma ningún vecino ostente derecho adquirido alguno para seguir transitando por ellas con vehículos en la forma en que venían haciéndolo, sin perjuicio de la indemnización que puede ser procedente en determinados casos (..)En términos de STS 4 de junio de 1997, por mucho tiempo que el demandante haya usado la vía pública de que se trata como paso para vehículos, ningún derecho adquirido puede deducir de tal hecho, porque los bienes de dominio público son inmunes frente a la posesión continuada de los particulares, que en ningún caso puede originar para*

Competencia que de igual modo a lo apuntado más arriba, no es absoluta ya que, por ejemplo al encontrarnos en zonas de dominio público portuario, “*estas facultades son incompatibles con la calificación de las vías interiores de los Puertos como vías pertenecientes sin más al sistema general viario del municipio, sobre las que la Corporación Local podría ejercer, también sin más, sus facultades de ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (artículo 25-2-b) de la Ley de Bases de Régimen Local, de 2 de Abril de 1985)*” ya que “*los preceptos antes citados que reservan al Estado las facultades de reparación, conservación, limpieza, régimen, servicio y policía de los puertos de interés general*”⁸⁰⁶.

Así pues, las facultades para normar y desarrollar la movilidad general y la ordenación del tráfico a través de la /s correspondiente /s Ordenanzas son del pleno del Ayuntamiento, tanto para las Corporaciones municipales de carácter ordinario⁸⁰⁷, como en los municipios constituidos en Gran Población⁸⁰⁸, y que viene precedida, en primer término, por la habilitación general que realiza el propio art. 84 de la LRBRL, y ser esta una actividad de intervención clara en la esfera de los intereses y derechos de los ciudadanos⁸⁰⁹, y, en segundo lugar por la remisión legislativa del art. 7 b) del Texto Refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial⁸¹⁰. Las competencias ejecutivas sobre esta materia concreta, corresponden al Alcalde como “cabeza del ejecutivo local” y, por tanto, primera autoridad administrativa de la Corporación. Así lo determina el artículo 21 de la LRBRL, en relación con el régimen municipal general, al conferirle como Presidente de la Corporación la

los poseedores la adquisición de derechos reales por usucapión (arts. 132 CE, 80 LRBRL y 5 RBEL)” Y también la STS, Contencioso sección 1 del 30 de Marzo del 1987 (ROJ: STS 2215/1987) Recurso: | Ponente: JOSE LUIS GARAYO SANCHEZ .

⁸⁰⁶ STS, Contencioso sección 5 del 29 de Febrero del 1996 (ROJ: STS 1305/1996) Recurso: 2541/1993 | Ponente: PEDRO JOSE YAGÜE GIL

⁸⁰⁷ Art. 22.1.d) de la LRBRL

⁸⁰⁸ Art. 123.1 d) de la LRBRL

⁸⁰⁹ El tenor literal del art. 84.1 a) de la LRBRL es el siguiente: *1. Las Entidades locales podrán intervenir la actividad de los ciudadanos a través de los siguientes medios: a. Ordenanzas y bandos*

⁸¹⁰ “*La regulación mediante Ordenanza Municipal de Circulación, de los usos de las vías urbanas, haciendo compatible la equitativa distribución de los aparcamientos entre todos los usuarios con la necesaria fluidez del tráfico rodado y con el uso peatonal de las calles, así como el establecimiento de medidas de estacionamiento limitado, con el fin de garantizar la rotación de los aparcamientos, prestando especial atención a las necesidades de las personas con discapacidad que tienen reducida su movilidad y que utilizan vehículos, todo ello con el fin de favorecer su integración social”* .

dirección del gobierno y la administración municipal y el art. 124 de la LRBRL, para los municipios de gran población, al determinar que le corresponde la dirección política, el gobierno y la administración municipal, si bien en este último caso, la Junta de Gobierno Local adquiere mayor protagonismo en el ejercicio de las funciones ejecutivas y administrativas a través de las funciones que le son otorgadas por el art. 127 de la LRBRL y las que específicamente le sean delegadas por el Alcalde.

Finalmente y para ambos regímenes municipales, se prevé una cláusula de cierre igualmente habilitante para el ejercicio de estas facultades ejecutivas en favor del Alcalde: “*Las demás que expresamente le atribuyan las leyes y aquellas que la legislación del Estado o de las comunidades autónomas asignen al municipio y **no atribuyan a otros órganos municipales***⁸¹¹”. Por tanto, en el ejercicio de las funciones de planificación y ordenación de la movilidad general en el término municipal, podemos hablar del ejercicio de una función “*legislativa*” a través de la normación realizada y aprobada por el Pleno del Ayuntamiento y de una función “*ejecutiva*” en manos del Alcalde, Presidente de la Corporación y, en su caso, de la Junta de Gobierno Local.

2.2.3.2 La acción contingente de regulación del tráfico, vigilancia policial de las vías urbanas y la ejecución de medidas de seguridad.

Estas facultades implican la ordenación, el control y vigilancia del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, a través de *agentes de la autoridad propios*. A las que añadiremos, las potestades de inspección, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas conforme a las normas que integran el ordenamiento local en la materia. Es bastante demostrativa la expresión “*agentes propios*” que emplea el Texto refundido de la LTSV empleada para quienes han de llevar a cabo la vigilancia y ordenación del tráfico en el municipio. ¿Qué ha de entenderse como “*agente propio*”? Sin hacer referencia a otras disposiciones legislativas, parece claro

⁸¹¹ Arts. 21.1 s) y 124.4 ñ) de la LRBRL

que el Texto Refundido reserva un papel especial y preeminente para la policía municipal como agentes encargados por las normas reguladoras del tráfico, para la realización de acción ejecutoria de dicho servicio, concibiéndose como el agente de la autoridad “per se” que señalábamos más arriba⁸¹², pero tras la modificación operada de la Ley Orgánica 2/ 1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad⁸¹³, por la que se habilita al Pleno de la Corporación para la creación de un Cuerpo de agentes a los que se les encarga ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, la situación parece haber cambiado en el terreno operativo, aunque de forma limitada.

Decimos de forma limitada en primer lugar porque esta opción se reserva a los municipios de gran población⁸¹⁴, en segundo lugar porque la ley les otorga un estatus claramente “*subordinado a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local*”, en tercer lugar, porque les son de aplicación, como dice la propia norma, la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública como norma cabecera por oposición a la norma cabecera de las policías locales, la LOFCS, y, en cuarto lugar, su función **exclusiva**, dice textualmente la Ley, es la de ordenar,

⁸¹² La STS, Contencioso sección 7 del 16 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1884/2012) Recurso: 1362/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO, señala que “*En efecto, junto a la declaración recogida en su art. 2 , según la cual Son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales, el artículo 53 recoge una serie de funciones que deben interpretarse como necesarias e imperativas, dado el tenor del precepto y la naturaleza esencial del servicio público llevado a cabo por estos Policías Locales*”.

⁸¹³ La modificación fue operada a través de la Ley Orgánica 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la Ley Orgánica del Poder Judicial, en su disposición adicional decimoquinta que añade un nuevo apartado, el tercero, al art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: “*En los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, Cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b del apartado 1. Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local. Los funcionarios integrantes de los Cuerpos referidos en el párrafo anterior se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma.*”

⁸¹⁴ Hay que recordar que este estatus especial dentro del régimen local se reserva a través del Título X de la LRBR en donde se regula las condiciones de acceso y reconocimiento de Entidad municipal de gran población, su régimen jurídico específico y sus facultades especiales, que pasan, sobre todo, por fortalecer la acción ejecutiva del Alcalde y su Junta de Gobierno como verdadero “ejecutivo” de la Corporación y el papel de “legislador” y de control político del Pleno.

señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación⁸¹⁵, y nada más que esto.

A pesar de este segundo apartado de la Ley orgánica, el concepto que hemos señalado (subordinación a la policía local) presenta ciertas dificultades, desde un punto de vista del propio régimen jurídico tanto del Cuerpo de la Policía local /municipal, como de los que se han denominado en algunas ciudades “*Cuerpo de Agentes de movilidad*”⁸¹⁶, que tienden a confundirse en determinados aspectos cuando no debería ser, provocando ciertas tensiones en la gestión ordinaria de los recursos humanos de cada Corporación municipal y mimetizando ciertas formas de funcionamiento en la prestación del servicio: así, por ejemplo, los Agentes de movilidad no deben prestar su servicio a través de “patrullas” de dos miembros como en el caso de la policía municipal o los medios no tienen que ser análogos a los de policía (coches patrulla)...

Antes conviene tratar el término “subordinados” prescrito por la Ley Orgánica pudiera dar a entender, a pesar de la prohibición de formar parte de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que se encuentran en un terreno intermedio entre el régimen general de función pública y el estatuto peculiar de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Hay que recordar, y lo desarrollaremos más tarde, que las policías locales también tienen un régimen específico, máxime si nos encontramos dentro de régimen jurídico regulador de las policías locales, tan complicado y confluyente con capacidades normativas de las tres Administraciones públicas territoriales. No ha de confundirse, por otro lado, con una categoría denominada como “*Auxiliar de policía municipal*”, que aparece definida y descrita en algunas Leyes autonómicas de Coordinación de Policía local⁸¹⁷. Figura que posee un diferente contenido y alcance en algunas

⁸¹⁵ Art. 53.1 b) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

⁸¹⁶ En la actualidad, los siguientes Ayuntamientos poseen Agentes de movilidad: Ayuntamiento de Sevilla Ayuntamiento de Madrid, Ayuntamiento de Palma de Mallorca, Ayuntamiento de Toledo, Ayuntamiento de Valladolid, Ayuntamiento de Talavera, Ayuntamiento de Cuenca, Ayuntamiento de Santander, Ayuntamiento de Castellón, Ayuntamiento de Marbella (próximamente), Ayuntamiento de San Sebastián, Ayuntamiento de Guadalajara, Ayuntamiento de Elche, Ayuntamiento de Castelldefels, Ayuntamiento de Lugo, Ayuntamiento de Cuenca

⁸¹⁷ Así, por ejemplo, el art. 13 de la reciente Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, o el art. 19 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, o el art. 8 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Región de Murcia.

de dichas leyes autonómicas, aunque con la idea común de que sólo podrá existir en los municipios en los que no se haya constituido un Cuerpo de Policía Local propio. Quizás el problema venga en la confusión entre la función y la categoría funcional que es muy común ya que la función es claramente auxiliar del Cuerpo de la Policía local /municipal respectiva.

De hecho, la figura del *auxiliar de policía municipal /local* ha sido reconvertida en algunas leyes de coordinación de policía local de las Comunidades Autónomas en otras figuras tales como la de “*Vigilante municipal*”⁸¹⁸, o como en la Ley 6/2005 de 3 de junio, de Coordinación de las policías locales de las Illes Balears, con la denominación específica de “*policías auxiliares*” y, también en la misma ley como “*policías auxiliares turísticos*”⁸¹⁹. Tampoco ha ayudado a la cuestión que planteamos, la denominación que hace la Ley de capitalidad y Régimen Especial de Madrid que incluye dentro de apartado de seguridad vial a un denominado “*Personal auxiliar de la policía municipal*”⁸²⁰ con las funciones de controlar la adecuada

⁸¹⁸ Art. 23 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, o las DT 6ª y 7ª de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, o el art. 8 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León. entre otras.

⁸¹⁹ Precisamente el art. 7.2 de la precitada Ley: “*En los municipios donde no exista cuerpo de policía local, las funciones propias de este cuerpo se ejercen por el personal que lleve a cabo tareas de custodia, vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de auxiliares, agentes, guardas, etc., que pasan a denominarse policías auxiliares. Los policías auxiliares han de tener la condición de funcionarios y recibir la formación básica adecuada para poder llevar a cabo sus funciones*”. También el art. 8: “Los municipios de las Illes Balears, en atención a su realidad socioeconómica peculiar, podrán crear, en sus plantillas de personal funcionario, plazas de **policía turístico**. En aquellos municipios sin cuerpo de policía local las plazas serán de policías auxiliares turísticos. La relación de servicio de estos policías no podrá tener una duración superior a nueve meses y el número de plazas no podrá exceder del 50% de la plantilla del cuerpo de policía local correspondiente o de 2 efectivos en los municipios que no dispongan de cuerpo de policía local”. Nos parece muy desafortunado del término con que se denominan a estos funcionarios y contribuye aún más a la confusión con estas figuras “auxiliares” de los Cuerpos de policía local.

⁸²⁰ Efectivamente el art. 44 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, habla de este personal: *El Ayuntamiento podrá nombrar personal auxiliar para controlar la adecuada utilización de las paradas de estacionamiento en la vía pública y denunciar las conductas contrarias a las normas que regulen su utilización. Las denuncias realizadas por personal auxiliar, sin perjuicio de las formalidades y requisitos de procedimientos exigidos por la norma, serán utilizadas como elemento probatorio para acreditar los hechos objeto de las denuncias. Al expediente administrativo que pueda instruirse, se incorporará una imagen del vehículo, ya sea en fotografía, filmación digital u otros medios tecnológicos, que permitan avalar la denuncia formulada*”. Curiosamente sólo se les denomina “*Personal auxiliar de la policía municipal*” en la rúbrica con que se inicia el artículo. Aquí pueden integrarse el sistema de vigilancia que se ha establecido para los carriles especiales habilitados para el tránsito de autobuses de la E.M.T. y Taxis.

utilización de las paradas de estacionamiento en la vía pública. Confusión que se acrecenta con la funciones que deben realizar en los municipios cuando éstas lejos de ser razonablemente uniformes, varían entre unas y otras leyes, ya que a las generales y comunes a todas las leyes autonómicas, en algunas, se les otorga la función de ordenación y vigilancia del tráfico en el municipio⁸²¹. Así pues, a la confusión sobre qué hemos de entender como Auxiliar de policía⁸²² -en el sentido tradicional del término⁸²³-, Agente de movilidad o el actual Vigilante municipal o la de policía auxiliar, y la subordinación que sobre la policía local del municipio correspondiente es predicada por la ley, se añade una opinión formada entre gestores y responsables municipales, y sobre todo por la presión sindical insistente, para dichas categorías como unas figuras de régimen jurídico premonitorio y cercano al de las policías locales /municipales, es decir, un intermedio entre el régimen jurídico de los funcionarios locales y el aplicable a las policías locales como reconocidas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Finalmente, señalaremos que todas la categorías señaladas gozan del reconocimiento de agentes de la autoridad aunque este hecho -hemos visto más arriba- no es propio de una peculiaridad especial salvo para algunos cuerpos de funcionarios que lo tiene concedido “per se” y en todo momento

⁸²¹ Como es el caso del art. 8.2 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León o en el art. 23 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.

⁸²² Incluso en algunas Leyes de Coordinación de Policía Local se conciben como elementos de poyo de la policía local del municipio correspondiente: así en el art 24 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, se dice: “Los concejos en los que se produzca **una gran afluencia de población en época estacional podrán disponer transitoriamente de auxiliares de policía**, que prestarán sus servicios por un período máximo de cuatro meses al año. Las plazas de auxiliares de policía podrán convocarse siempre que estén previstas y consignadas en los presupuestos generales de la corporación. Los auxiliares de policía deben incorporarse al servicio en la condición de **funcionarios interinos** encuadrados en el Grupo D de clasificación, ostentando por ello la condición de agentes de la autoridad y desarrollando las mismas funciones que los vigilantes municipales, no pudiendo portar armas de fuego”.

⁸²³ El sentido tradicional del término hemos de entenderlo comprendido en la agrupación de categorías que se realizó en el art. 22 del Reglamento de la Policía Municipal de Madrid, aprobado mediante Acuerdo del Pleno del 31/03/1995 (BOCM de 15/05/1995): “*En el Ayuntamiento de Madrid y adscritos al Cuerpo de Policía Municipal, existe una "Escala Auxiliar a Extinguir", constituida por Guardas y Vigilantes Nocturnos*” y que, en relación con el art. 34, se completa su regulación “*Corresponde a los Guardas y Vigilantes Nocturnos la custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones municipales, así como el auxilio y apoyo a la Policía Municipal*”. Estas categorías son herederas de los tradicionales “serenos” y guardas de parques y jardines y algunos de ellos estaban habilitados para la posesión y utilización del arma de fuego reglamentaria.

como son los Cuerpos incluidos dentro de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, sino concedido por *el hecho de una función pública determinada*. Es más, al desaparecer ésta, desaparece el “ropaje preferente” que el ordenamiento concede a los denominados “agentes de la autoridad”. Así lo recoge el art. 8.4 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León: “*en los municipios donde exista Cuerpo de Policía Local, el personal que realice funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos, no tendrá la condición de agente de la autoridad*”⁸²⁴.

2.2.3.2.1 Agentes de movilidad⁸²⁵.

Carece de todo rigor la afirmación legislativa de que los funcionarios integrantes de estos Cuerpos se regirán por las normas contenidas en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y las demás normas que se dicten en desarrollo y aplicación de la misma⁸²⁶. Más bien, se explica por la exclusión precedente dispuesta por la misma Ley Orgánica: dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En efecto sólo cabe esta explicación ante tan desatinada disposición, ya que nos encontramos con funcionarios locales, para los que el sistema de fuentes regulatorio ha de contemplar el “hecho local” en primer término, y por esta circunstancia se ha de contemplar la precedencia normativa de éste sobre la legislación general de función pública. No olvidemos que la Ley 30/1984, de 2 de agosto, tiene como primer ámbito de aplicación el personal de la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos, el

⁸²⁴ Esta disposición es concordante con la jurisprudencia que denegaba dicha condición en municipios con presencia de Cuerpos de Policía Local. STS, Contencioso sección 2 del 26 de Diciembre del 1998 (ROJ: STS 7916/1998) Recurso: 7215/1997 | Ponente: PASCUAL SALA SANCHEZ: “*De ahí que, por elemental lógica, deba deducirse que si solo pueden prestar funciones policiales cuando no existan Cuerpos de Policía Municipal, si estos existen en el Municipio, sus funciones no podrán revestir dicho carácter y, por ende, sus actos no podrán ser calificados de actos de agentes de la autoridad. (...) no es suficiente, dada su ambigüedad, para atribuir a dicho personal esa condición de agente de la autoridad y mucho menos cuando, por existir Cuerpos de Policía Local, no podría, según la propia Ley y aunque se admitiera la posibilidad de su existencia, desempeñar funciones a dichos Cuerpos reconocidas*”

⁸²⁵ II Jornadas del Cuerpo de Agentes de Movilidad, celebradas en Madrid, el 20/06/2012. El 82% de los madrileños considera necesarios o muy necesarios a los Agentes de Movilidad, según la última encuesta de valoración del Cuerpo.

⁸²⁶ Art. 53 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos Autónomos y el personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social⁸²⁷.

Si así fuera no sería necesario precisar y establecer un régimen jurídico propio para el personal funcionario de Entes locales y, de hecho, nos encontramos con disposiciones reguladoras en la materia de función pública local en la LRBRL⁸²⁸ y en el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local⁸²⁹, más concretas éstas últimas. En nada ha contribuido, por cierto, el Estatuto Básico del Empleado Público en clarificar dicha regulación⁸³⁰ y su sistema de fuentes, ya que la LRBRL es una ley básica como lo es el propio Estatuto según las previsiones constitucionales contenidas en el artículo 149.1.18, y algo se tendría que haber dicho al respecto, sobre todo cuando las Comunidades Autónomas también participan en la regulación legislativa de los Entes locales.

El régimen jurídico de los Agentes de movilidad viene representado por las disposiciones reguladoras de los funcionarios públicos contenidas, a modo de círculos concéntricos, en **primer término**, en la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local (conforme a lo dispuesto en el art. 3.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público), dado que contiene una regulación detallada del régimen general de los funcionarios locales, plantillas orgánicas, relaciones de puestos de trabajo, régimen disciplinario, sistema retributivo y organización de las Escalas y subescalas locales agrupadoras de funcionarios de carácter general y especial. En, **segundo término**, les es de aplicación la Ley 7/2007, de 12 de

⁸²⁷ Art. 1.1 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública.

⁸²⁸ Art. 89 y ss. de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local

⁸²⁹ Art. 167 y ss. del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local.

⁸³⁰ El art. 3.1 del Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público: “*El personal funcionario de las Entidades Locales se rige por la legislación estatal que resulte de aplicación, de la que forma parte este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local*”. ¿Cuál es la norma estatal de aplicación? ¿La Ley 30/1984 o la LRBRL en primer lugar y posteriormente la Ley 7/2007?

abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Añadiremos a esta, la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas, cuyo carácter básico casi general es establecido en la Disposición final primera⁸³¹. **En tercer término** la regulación estatal de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, aun en vigor en virtud de la Disposición final cuarta⁸³² del Estatuto Básico del Empleado Público, es decir el art. 29 y 29 bis⁸³³ que contiene la regulación de las situaciones administrativas de los funcionarios públicos y los arts. 19, 20 y 22 de la precitada Ley. A estas se añadirán los Reglamentos de desarrollo de los anteriores y que regulan las situaciones administrativas de los funcionarios públicos, régimen de acceso a la función pública, carrera administrativa y movilidad intra e interadministrativa, así como el régimen y procedimiento disciplinario de los funcionarios públicos⁸³⁴. **En cuarto lugar**, serían de aplicación las disposiciones legislativas

⁸³¹ La Disposición final primera reza como sigue: “*Las anteriores normas de esta Ley se considerarán bases del régimen estatutario de la función pública, dictadas al amparo del artículo 149.1, 18, de la Constitución, a excepción de las contenidas en los preceptos siguientes: artículo 17.1, disposición adicional quinta y disposición transitoria séptima*”.

⁸³² La Disposición final 4ª del Estatuto Básico del Empleado Público regula su entrada en vigor y las cláusulas de “*salvaguarda legislativa*” sobre una cuestión tan importante para el régimen estatutario de los funcionarios públicos: “*El presente Estatuto entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el Boletín Oficial del Estado. No obstante lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el artículo 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto. La disposición final tercera 2 del presente Estatuto producirá efectos en cada Administración Pública a partir de la entrada en vigor del Capítulo III del Título III con la aprobación de las Leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa. Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto*”.

⁸³³ Ha de tenerse en cuenta que, como señala CASTILLO BLANCO, que “*no obstante se plantea la subsistencia o no tras la entrada en vigor del EBEP de determinadas situaciones administrativas tras la derogación de lo establecido en el art. 26 LMRFP (excepto lo establecido en el último párrafo de los apartados 5, 6 y 7). Y es que, hasta tanto se produce el desarrollo legislativo correspondiente, las diversas situaciones administrativas que ahora no se contemplan en el EBEP y que expresamente han sido derogadas, le seguirá siendo de aplicación al menos hasta ese momento el último párrafo de los apartados 5,6 y 7 que otorgan al Ministerio para las Administraciones Públicas (...) y el cese de ésta (...) hasta tanto se produce la ordenación legislativa en el ámbito de la AGE*” en “*La situaciones administrativas de los empleados públicos*”. Cuadernos Digitales de Formación nº 47. Año 2008. Consejo General del Poder Judicial. Pág. 7.

⁸³⁴ Estos son los actualmente vigentes y aplicables de lleno al ámbito local: el Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de puestos de trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado; Real Decreto 365/1995, de 10 de marzo,

de las Comunidades Autónomas, con respeto a la autonomía local⁸³⁵, especialmente las referidas a las obligaciones de los funcionarios públicos locales por remisión legislativa efectuada por el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril⁸³⁶. En **quinto lugar**, las disposiciones normativas de las Entidades locales respectivas, bien sea a través de la forma de Ordenanza o Reglamento Local, dada su condición de funcionarios al servicio de la Administración municipal. Dentro de este bloque podemos distinguir las disposiciones normativas propias, fruto del ejercicio de la autonomía municipal general y que afectan al conjunto de funcionarios del Ayuntamiento respectivo, sean Escalas y Subescalas pertenecientes al ámbito de la denominada Administración General o dentro de la Administración especial⁸³⁷, las cuales se aplicarán de forma preferente⁸³⁸, frente a la regulación propia del Cuerpo de Agentes de movilidad⁸³⁹, que, por lo general, se realiza a través de un reglamento municipal.

por el que se aprueba el Reglamento de Situaciones Administrativas de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado; el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado y el Real Decreto 598/1985, de 30 de abril, sobre Incompatibilidades del Personal al servicio de la Administración del Estado, de la Seguridad Social y de los Entes, Organismos y Empresas dependientes.

⁸³⁵ Art. 3.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

⁸³⁶ Efectivamente el art. 144 dice como sigue: “*Los funcionarios de Administración Local tienen las obligaciones determinadas por la legislación sobre función pública de la correspondiente Comunidad Autónoma y, en todo caso, las previstas en la legislación básica del Estado sobre función pública*”.

⁸³⁷ Esta división y las características a las que responde se contiene en el art. 167 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local, y ha sido seguida por la totalidad de las Administraciones municipales y provinciales españolas. La filosofía que sigue es la misma que se empleaba en la Ley de Funcionarios del Estado, aún vigente en este aspecto, para distinguir entre Cuerpos de funcionarios de carácter interdepartamental o generales y departamentales o especiales (vid el vigente art. 24 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el Texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado).

⁸³⁸ Así, por ejemplo, en el caso del Ayuntamiento de Madrid los Reglamentos siguientes: Reglamento de Ordenación del Personal del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por el Pleno de 22/12/2005 (BO. Comunidad de Madrid 28/02/2006 núm. 50), el Reglamento del Registro de Personal del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por el Pleno el mismo día 22/12/2005 (BO. Comunidad de Madrid 28/02/2006 núm. 50). En su artículo 1º se establece que “*El presente Reglamento es de aplicación al personal funcionario al servicio del Ayuntamiento de Madrid y de sus Organismos públicos*” y en el art. 4º del segundo se establece: “*En el Registro de Personal deberá inscribirse: a) El personal del Ayuntamiento de Madrid y de sus organismos públicos. b) El Personal funcionario procedente de otras administraciones cuando ocupe puestos en las relaciones de puestos de trabajo de personal funcionario del Ayuntamiento de Madrid y sus organismos públicos, sin perjuicio de las anotaciones que procediera realizar, en su caso, en sus respectivos registros*”.

⁸³⁹ Desde luego que no es prodigio regulatorio, ni clarificador del sistema de fuentes a aplicar a este personal, el propio art. 6 del Reglamento del Cuerpo de Movilidad de Madrid: “*Los funcionarios del*

En la actualidad, y a pesar de la existencia en otros municipios, sólo hemos encontrado tres Reglamentos municipales que tienen por objeto la regulación del Cuerpo de Agentes de movilidad en su municipio: en primer lugar el Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de Ayuntamiento de Madrid⁸⁴⁰ y, en segundo lugar, el Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad Urbana del Ayuntamiento de Santander⁸⁴¹ y el tercero el Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna⁸⁴². Los reglamentos redondean la “faena” al clasificar y delimitar el Cuerpo de Agentes de movilidad dentro de en la Escala de Administración Especial, Subescala de Servicios Especiales, clase de Cometidos Especiales, Grupo C, Subgrupo C2 o en la clasificación que en lo sucesivo la sustituya conforme a la normativa⁸⁴³. Sin embargo, en otros municipios, en las Ordenanzas reguladoras de tráfico, circulación de vehículos a motor, seguridad vial y régimen de uso de la vía pública o las de movilidad⁸⁴⁴, se les menciona como colaboradores de la policía municipal pero sin una regulación específica alguna del Cuerpo, incluso en algunos, se añade una expresión que, nuestra opinión, va más allá de la que debería ser su único cometido, al menos puede intuirse: “*existirá una Sección especializada en materia de tráfico, dependiente de la Jefatura de Policía Local, en cuyo seno, se encuadre la Unidad de Agentes de Movilidad*”⁸⁴⁵.

Cuerpo de Agentes de Movilidad quedan sometidos a lo establecido en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, a este Reglamento y al resto del ordenamiento jurídico que les afecte, en su calidad de personal funcionario al servicio de la Administración Local”.

⁸⁴⁰Es aprobado mediante Acuerdo del pleno de 28/03/2007 y publicado en el BO. Comunidad de Madrid 16/04/2007 núm. 89.

⁸⁴¹ El Reglamento es aprobado por el Pleno del excelentísimo Ayuntamiento de Santander celebrado el día 27 de febrero de 2007 (BOC - Número 83, de 30 de abril de 2007)

⁸⁴² Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna (Boletín Oficial de la Provincia de Santa Cruz de Tenerife núm. 67, 2 de mayo de 2001). El art. 3 a la hora de establecer el Régimen Jurídico del Cuerpo da una de cal y otra de arena, según estamos exponiendo.

⁸⁴³ Nos parece más riguroso, en este sentido, el Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad Urbana del Ayuntamiento de Santander en su artículo 2.2, que la del Reglamento de del Cuerpo de Agentes de movilidad del Ayuntamiento de Madrid en su art. 3.2 que se limita a decir: “*El personal del Cuerpo de Agentes de Movilidad será funcionario de carrera de Administración especial, Servicios Especiales, cometidos especiales, sin perjuicio de la posible relación funcional de carácter interino con el Ayuntamiento*”

⁸⁴⁴ Estos casos son los municipios de Toledo y Cuenca (art. 8 de la citada Ordenanza)

⁸⁴⁵ Es el caso de la de la Ordenanza de Movilidad de la ciudad de Toledo, aprobada definitivamente por el Pleno el 16 de abril de 2009 (BOP nº 101, de 6 DE MAYO DE 2009)

No hay, pues, rastro de una aplicación normativa o adscripción reguladora de determinados aspectos de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de la Ley de Coordinación de Policías locales de cada comunidad autónoma, y sí el camino tortuoso en cuanto al régimen jurídico previsto para los funcionarios locales que hemos expuesto.

Más peligrosa ha sido la asimilación de funciones, propias y exclusivas de las policías municipales /locales, en el catálogo de las previstas para ser realizadas por los Agentes de movilidad. Esta medida, inconsciente o quizás bienintencionada⁸⁴⁶, supone redoblar la presión sobre los gestores de recursos humanos por parte de los agentes sociales, en las distintas corporaciones a la hora de optar por la creación y desarrollo de este Cuerpo, los cuales como habitualmente nos tienen acostumbrados sólo buscan una proyección profesional fácil sobre sus “superiores”, supuestamente el Cuerpo de la policía municipal /local, a través de integraciones o procedimientos selectivos “descafeinados”. Ese es fruto de la expresión “*subordinado a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local*” cuando lo apodíctico no se completa o no se sustituye con una expresión del lenguaje más rigurosa. Lo cual no hace sino aumentar la confusión desde el punto de vista del encaje jurídico entre uno y otro cuerpo. Así, por ejemplo lo que se afirma en uno de los Reglamentos del Cuerpo de Agentes de movilidad: “*el Cuerpo de Agentes de Movilidad, estará integrado orgánica, técnica y funcionalmente dentro de la Unidad Especial de Movilidad de la Policía Local, en la que ejercerán las funciones de mando, supervisión y ejecución los componentes de la Policía Local designados para ello. La coordinación operativa del Cuerpo se realizará desde el Centro de Coordinación de Servicios de la Policía Local*⁸⁴⁷”. ¿Es lógico este desarrollo organizativo conforme a lo que venimos expresando..? No hay respuesta clara al respecto aunque creemos que no es la mejor fórmula la confusión organizativa.

⁸⁴⁶ Verdadero disparate ha sido incluir los Agentes de Movilidad y Agentes Medioambientales en el Reglamento Regulador del Cuerpo de la Policía Local de Melilla. Sobre esta cuestión trataremos específicamente.

⁸⁴⁷ Art. 6.3 del Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad Urbana del Ayuntamiento de Santander

A este respecto y sobre la subsunción de las funciones de los Agentes de movilidad y las de los policías locales, la jurisprudencia ya se ha pronunciado a través de la STS, Contencioso sección 7 del 16 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1884/2012) Recurso: 1362/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO, y así, sobre el impugnado Reglamento de la Policía Local de Melilla, aprobado por la Asamblea de Melilla el 30 de septiembre de 2009, en el que se contemplaba en su artículo 17 el establecimiento de dos nuevas Escalas y Categorías, los Agentes de Movilidad y los Agentes Medioambientales que, aunque integrándolos expresamente en el cuerpo de la Policía Local de Melilla, son objeto de un tratamiento peculiar y diferenciado de éstos se dice que *“el hecho de que se proceda por el Reglamento cuestionado a excluir a los Agentes de Movilidad y Medioambientales de Melilla de las más destacadas funciones imperativas contempladas dentro de la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad respecto a la Policía Local, revela claramente la auténtica naturaleza de estos funcionarios que no pueden ejercer funciones más allá de lo que les permite la normativa que autoriza su creación”*. Y proscribde de forma clara la inclusión del Cuerpo de movilidad –y otros con la atribución de agentes de la autoridad-: *“se ha creado por el Reglamento un nuevo cuerpo de funcionarios, auxiliar de la Policía, sin tener una habilitación legal para ello, y contradiciendo lo dispuesto en el artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo que dispone que ” 3. En los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, Cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b) del apartado 1. Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad, subordinados a los miembros de los respectivos Cuerpos de Policía Local”*. La sentencia que hemos señalado es la respuesta más contundente a la posible equiparación de funciones entre Agentes de movilidad y policía municipal y su clara improcedencia. A lo que ha ayudado, en el caso de a la Ciudad de Madrid, sendos pronunciamientos respecto a las funciones que realmente el legislador había previsto para este Cuerpo de funcionarios locales. Efectivamente,

cuando el legislador estatal se refería a las funciones asignadas a este Cuerpo de funcionarios –los Agentes de movilidad–, lo hacía de forma genérica y por referencia a una de las asignadas a la policía municipal: “*Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación*”. Pero dichas funciones no son más ni menos que las que se indican y se desarrollan en los precitados Reglamentos del Cuerpo de Agentes de movilidad, aunque con los matices que se señalarán, y que se agrupan en torno a las siguientes funciones básicas⁸⁴⁸:

1. **Funciones de dirección del tráfico**: entendiéndose por tales la canalización de las corrientes circulatorias de peatones, vehículos y animales que se desarrollen en las vías y espacios públicos, contribuyendo a la fluidez de las mismas. De forma específica procederán:

a) Al encauzamiento de la circulación rodada y peatonal, y demás cometidos que tiendan a dar fluidez y seguridad al tráfico. Especialmente en horas y lugares de especial afluencia de vehículos y personas tales como cruces de vías y rotondas. En las entradas y salidas de centros escolares y sus entornos. Cuando se produzca especial afluencia de vehículos y personas tales como cruces de vías y rotondas.

c) Colaborar en actos organizados por el Ayuntamiento o aquellos que sean de interés público con incidencia en el tráfico y circulación, incluidos los lugares viales privados, siempre que se declare de interés público.

d) A encauzar la circulación en operaciones de mantenimiento de la vía pública cuando estas actuaciones modifiquen o pueda alterar cualquier corriente circulatoria.

e) A colaborar en manifestaciones y conflictos privados que tengan incidencia sobre el tráfico, colaborando con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad funcionalmente competentes

2. **Funciones de señalización e información vial** para los usuarios de las vías urbanas. Entendiéndose como tales las acciones necesarias para

⁸⁴⁸ Hemos tomado como punto de partida para este apartado de las misiones o funciones básicas y las especificaciones de éstas determinadas para los Agentes de movilidad, el Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad de del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna por entender éste el que mejor las sistematiza y desarrolla, en concreto su art 14

responder a las incidencias que se produzcan de forma contingentes tanto del tráfico rodado como de las infraestructuras viarias. En concreto:

a) Balizar y señalizar o solicitarlo de los servicios municipales competentes que lo tengan encomendado las calles, aceras o lugares que puedan representar algún riesgo para el tráfico de vehículos y peatones.

b) Balizar y señalizar su punto de circulación en los actos y lugares donde sea destinado y adecuarlo a las necesidades y objetivos definidos para el mismo en el plan de intervención o en la orden de trabajo.

c) Informar adecuadamente a los vecinos y usuarios de los lugares o zonas que se encuentren cortadas al tráfico o desviadas de su itinerario, previendo rutas alternativas para informar de ellas.

c) Realizar los avisos y partes correspondientes para poner en conocimiento del departamento que corresponda los desperfectos y defectos de la señalización en las vías urbanas de todo tipo del municipio.

3. Funciones de colaboración directa con la policía administrativa de la seguridad vial y de las acciones de coacción administrativa.

Esta función comprende la colaboración en todas las medidas de vigilancia, inspección y denuncia de las infracciones cometidas contra las normas reguladoras del tráfico, la circulación y la seguridad vial, así como las medidas precisas para asegurar la eficacia de las medidas administrativas correctoras. En concreto:

a) Colaborar y vigilar en el cumplimiento del control de emisiones contaminantes con motivo del tráfico rodado.

b) Denunciar las infracciones a las normas reguladoras del tráfico, la seguridad vial, la circulación y movilidad así como las relacionadas con los estacionamientos regulados que sean observadas

c) En Madrid, además, actuar coordinadamente con los controladores de Servicio de Estacionamiento Regulado (SER) y del Servicio de Control de los Carriles-Bus (SACE).

d) Recepcionar denuncias voluntarias en materia de tráfico y circulación cuando sean requeridos para ello.

e) Inmovilizar de los vehículos en la vía pública con los medios a su disposición según los casos previstos en la legislación de tráfico y seguridad vial, y ordenanzas municipales correspondientes.

f) Ordenar la retirada de vehículos de la vía pública en los casos previstos en la legislación de tráfico y seguridad vial, y ordenanzas municipales correspondientes.

g) La vigilancia de los estacionamientos públicos e intersecciones viales. Vigilar los estacionamientos de vehículos en las vías y espacios públicos de acuerdo con las normas establecidas en las ordenanzas de circulación o las específicas de estacionamiento.

h) En los casos de accidentes de tráfico, prestar la colaboración necesaria a los agentes de la policía municipal que intervengan en las diligencias necesarias para la confección del atestado policial.

4. Funciones de colaboración en la ordenación y planificación de la acción administrativa de seguridad vial. En concreto:

a) Contribuir a la mejora de la seguridad vial y de la educación vial, prestando la colaboración precisa a los organismos y centros que los soliciten, cuando así se les encomiende.

b) Colaborar y vigilar el cumplimiento del control de emisiones contaminantes provenientes del tráfico rodado.

c) Participar en el control de aquellas actuaciones realizadas en la vía pública en las que sea necesario suspender la circulación.

d) Realizar campañas específicas para la información, prevención o sanción de infracciones de tráfico según los programas que se establezcan en el Área de Seguridad del municipio correspondiente.

e) Recoger las quejas vecinales relacionadas con el tráfico y la circulación

La cláusula de cierre --ya habitual en estos tipos de Reglamentos-- en los reglamentos reguladores de los Agentes de movilidad que hemos señalado y que contienen el elenco de funciones a desarrollar por éstos, se resumen que

cabe “*cualquier otra función relacionada que, de acuerdo con el ordenamiento jurídico, se le atribuya o se encomiende*”, habría que añadir para ser consecuentes con el sistema de fuentes y el contenido de la Ley, “que esté dentro de ámbito de la actuación prevista por la Ley” porque ya se instrumentaron algunas funciones que, desde luego, corresponden a los agentes de la Policía municipal /local y que han sido detectadas por la acción judicial, y que en modo alguno serían atribuibles a los Agentes de movilidad. Nos explicaremos.

El Reglamento del Cuerpo de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid, han señalado como función propia de éstos “*la vigilancia y control de los transportes, tanto públicos como privados, para hacer cumplir sus normas reguladoras*” y el Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna “*la vigilancia y control de los transportes, tanto públicos como privados, para hacer cumplir las normas relacionadas con la circulación y la seguridad vial*”. En ejecución de dichas funciones se llevó a cabo “una vía de hecho”⁸⁴⁹ por parte del Ayuntamiento de Madrid por la inmovilización de un vehículo auto-taxi y su depósito en dependencias municipales. Las infracciones denunciadas por los agentes de movilidad se referían a la vulneración del RD 74/2005; en fecha 23 de enero de 2009, la presunta infracción de los arts. 16 de la Ley 20/98 , en relación con el

⁸⁴⁹ Así es calificada esta actuación administrativa por la STSJ de Madrid, sentencia nº 2.228, de 26 de Noviembre de 2009, dictada por la Sección Segunda la sala de lo contencioso administrativo, en el recurso de Apelación 1.349/2009. En este mismo sentido la STSJ, Contencioso sección 2 del 07 de Junio del 2012 (ROJ: STSJ MAD 9525/2012) Recurso: 174/2011 | Ponente: JUAN FRANCISCO LOPEZ DE HONTANAR SANCHEZ, la STSJ, Contencioso sección 2 del 31 de Mayo del 2012 (ROJ: STSJ MAD 7752/2012) Recurso: 142/2011 | Ponente: JOSE DANIEL SANZ HEREDERO; la STSJ, Contencioso sección 2 del 22 de Septiembre del 2011 (ROJ: STSJ MAD 10562/2011) Recurso: 534/2010 | Ponente: FRANCISCO BOSCH BARBER; la STSJ, Contencioso sección 6 del 11 de Abril del 2011 (ROJ: STSJ MAD 8951/2011) Recurso: 600/2008 | Ponente: MARIA TERESA SOFIA DELGADO VELASCO; la STSJ, Contencioso sección 2 del 27 de Enero del 2011 (ROJ: STSJ MAD 2006/2011) Recurso: 112/2010 | Ponente: ELVIRA ADORACION RODRIGUEZ MARTI. Finalmente, con otro matiz se dice “*lo que se discutió en los autos y se resolvió en la sentencia es si lo Agentes de Movilidad, por sí solos y sin el auxilio o complemento de los Agentes de la Policía Municipal podían acordar la inmovilización y el traslado forzoso del vehículo. La sentencia apelada acoge y reproduce en su integridad sentencias de esta Sala de fechas 16 de octubre de 2008 y 25 de septiembre de 2008 que no reconocen la habilitación de estos Agentes para actuar como hicieron y, en síntesis, porque ello no está contemplado entre las funciones que se reconoce en el Reglamento (artículo 4) de los Agentes de Movilidad ni existió riesgo para la seguridad vial conforme a la Ordenanza de Movilidad*” STSJ, Contencioso sección 2 del 24 de Marzo del 2011 (ROJ: STSJ MAD 7548/2011) Recurso: 320/2010 | Ponente: ALFREDO ROLDAN HERRERO

art. 59.b del Decreto 74/2005, relativas a los Transportes Urbanos y a los Servicios de Transporte público urbano, como infracción muy grave, por prestar servicio con tarjeta identificativa del conductor falsificada. Del contenido de la denuncia se desprende claramente que la materia objeto de acción excede las que, por mandato de la Ley, se atribuyen a los Agentes de movilidad que son las funciones de ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano, y no, como llegó a concluir la sentencia abajo mencionada del TSJ de Madrid, funciones de vigilancia y control en relación con las normas reguladoras del transporte de pasajeros. La cuestión se ha suscitado ante el Tribunal Supremo que finalmente ha confirmado la sentencia de instancia aunque, todo sea dicho, sin gran descarga argumental dado lo atinado de la doctrina afirmada por el TSJ de Madrid: **“Evidentemente, si un empleado público carece de competencia para el desarrollo de una actividad, esta actividad no podrá integrarse dentro de sus funciones, según expresa el art. 53 de la Ley 30/1992, L.R.J.A.P .P.A.C. de 26 de noviembre, cuando señala que " los actos administrativos que dicten las Administraciones Públicas, bien de oficio o a instancia del interesado, se producirán por el órgano competente ajustándose al procedimiento establecido ⁸⁵⁰”** y otra que, por unidad de doctrina se remita a la ya citada: **“Por lo demás, hemos de recordar que la Sala, en la sentencia de 20 de febrero de 2012 (casación 6113/2010), afrontó exactamente los mismos motivos que nos ha planteado el Ayuntamiento de Madrid aquí y concluyó, sobre el problema que nos ocupa, del mismo modo que concluimos ahora, que la anulación por la Sala de Madrid del citado artículo 4.1 c) del Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid comportaba la del artículo 16.5. Y que, en consecuencia, la sentencia que así lo declara es conforme a Derecho⁸⁵¹”**.

Porque, como también se ha señalado en relación con una anulación de un precepto del Reglamento del Centro Integral de Formación de Seguridad y

⁸⁵⁰ STS, Contencioso sección 7 del 20 de Febrero del 2012 (ROJ: STS 919/2012) Recurso: 6113/2010 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

⁸⁵¹ STS, Contencioso sección 7 del 21 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 4046/2012) Recurso: 5626/2010 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

Emergencias del Ayuntamiento de Madrid⁸⁵², “*hay que descartar que se hayan desconocido las exigencias del principio de autoorganización municipal que afirma el artículo 4 de la Ley 7/1985 ya que la potestad en que se concreta no es de ejercicio ilimitado sino que en sus manifestaciones ha de respetar los límites que la sujetan*⁸⁵³” y esos límites están prefigurados en el artículo 53.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2.2.3.2.2. La ordenación y gestión del tráfico en travesías urbanas y las denominadas carreteras urbanas no convencionales. ¿Función de las policías municipales o de los agentes de movilidad?

Otra cuestión importante a dilucidar es, si la creación del Cuerpo de Agentes de movilidad en un municipio, excluiría las funciones del Cuerpo de la Policía municipal en ese municipio y, en concreto, las relativas a ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación y si sus funciones alcanzarían a las travesías urbanas y las denominadas carreteras urbanas no convencionales⁸⁵⁴. Naturalmente que no es incompatible desde un punto de vista operativo la actuación conjunta del Cuerpo de Agentes de movilidad y el Cuerpo de la Policía municipal aunque de dudosa efectividad desde el punto de vista del

⁸⁵² El Reglamento se aprobó mediante Acuerdo del Pleno de 30 de mayo de 2008 (BO. Comunidad de Madrid 12/06/2008 núm. 139 pág. 94-99)

⁸⁵³ STS, Contencioso sección 7 del 15 de Noviembre del 2010 (ROJ: STS 6401/2010) Recurso: 2097/2009 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

⁸⁵⁴ “*Son las vías primarias urbanas con circulación continua, control de accesos, uso exclusivo para el automóvil y total separación con los movimientos peatonales. Estas, a su vez, se pueden categorizar en autopistas urbanas (APU), en autovías urbanas (AVU) y en vías rápidas urbanas (VRU), como una analogía a las vías interurbanas: Las autopistas urbanas responden a la definición de autopista convencional, donde el control de accesos es total y los nudos se resuelven mediante enlaces. Las autopistas urbanas usualmente tienen características geométricas más estrictas que las interurbanas, puesto que así se posibilita una mejor inserción en el territorio atravesado, se reducen los impactos en el medio y se prima la capacidad viaria frente a la velocidad. Por su parte, las autovías urbanas mantienen condiciones de control de accesos y tipo de nudos similares a sus homólogas interurbanas. Las vías rápidas urbanas son las carreteras de calzada única que disponen de control de accesos. Estas vías suelen constituir la primera fase de una futura autovía o autopista*”. Tomado de Wikivia: La enciclopedia de la carretera. Editada por la Asociación Española de la Carretera. Entidad sin ánimo de lucro fundada en 1949. En 1998, la AEC fue declarada Entidad de Utilidad Pública.

aprovechamiento de los recursos ya que el despliegue de agentes en sus diversos cometidos a lo largo de una circunscripción territorial se demuestra más efectivo. Es el caso de la ciudad de Madrid para la que el despliegue de los agentes de movilidad se ha llevado a cabo en su integridad –en nuestra opinión con verdadero éxito- dentro de la denominada “almendra central” interior a la “calle 30”. Por eso, la denominada por la ley “*subordinación a los miembros del cuerpo de la policía municipal*” no ha de interpretarse como una subordinación operativa y jerárquica respecto de éstos y si, más bien, como una acción auxiliar con responsabilidad propia sobre una materia determinada. Efectivamente, los Agentes de movilidad, poseen sus propias categorías profesionales y mandos dentro de una estructura jerárquica⁸⁵⁵ y una organización que diseña su propia actividad administrativa y operatividad, y sobre la que los Reglamentos adelantan algunas ideas básicas, así por ejemplo el Reglamento de Madrid: la estructura del Cuerpo obliga a la tramitación de las órdenes, informes y solicitudes relacionadas con el servicio, a través de la organización interna del servicio. Las órdenes que por su trascendencia y complejidad así lo requieran, serán cursadas por escrito. No obstante lo anterior, en casos de urgencia, serán cursadas verbalmente notificándose por escrito con la mayor brevedad⁸⁵⁶. El desarrollo de una estructura singular administrativa y operativa ha facilitado la identidad este Cuerpo de funcionarios,

⁸⁵⁵ Las categorías profesionales aún son muy incipientes en Reglamento del Cuerpo en Santander contemplando tan sólo el Agente, una Jefatura de Zona y el Jefe del Cuerpo de Agentes de Movilidad Urbana. De igual forma que Santander, el Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de San Cristóbal de La Laguna, contempla tan sólo dos categorías: **el Agente coordinador** de movilidad, con el grupo de clasificación para la categoría de agente de movilidad será el C2 y pertenecerá a la escala de la Administración Especial, subescala de Servicios Especiales, clase de Cometidos Especiales y su complemento de destino será distinguido en dos niveles respecto de los Agentes de Movilidad; y **el Agente de Movilidad**, el grupo de clasificación para la categoría de agente de movilidad será el C2 y pertenecerá a la escala de la Administración Especial, subescala de Servicios Especiales, clase de Cometidos Especiales. El más desarrollado, sin duda, es el Reglamento de Cuerpo de Agentes de movilidad en Madrid, en cuyo art. 13, se desarrollan dichas categorías y en los artículos siguientes las funciones que se les asignan: Las categorías del Cuerpo de Agentes de Movilidad son: a) Técnico de movilidad. b) Supervisor de movilidad. c) Agente de movilidad. El grupo de clasificación para la categoría de agente de movilidad será el D y pertenecerá a la escala de la Administración Especial, subescala de Servicios Especiales, clase de Cometidos Especiales. El grupo de clasificación de la categoría de supervisor de movilidad será el C y pertenecerá a la escala de la Administración Especial, subescala de Servicios Especiales, clase de Cometidos Especiales. El grupo de clasificación de la categoría de técnico de movilidad será el B y pertenecerá a la escala de la Administración Especial, subescala de Servicios Especiales, clase de Cometidos Especiales.

⁸⁵⁶ Art. 14 del Reglamento del Cuerpo de Agentes de Movilidad del Ayuntamiento de Madrid

la especificidad de sus cometidos y su singularidad respecto al Cuerpo de la Policía municipal, con la que tan sólo comparte una tarea para la que busca subvenir sus propias obligaciones legales. Este es el verdadero sentido de la subordinación: no es tanto una dependencia jerárquica como el “auxilio” para una función cuya complejidad en las grandes ciudades hacen necesario el desarrollo de propias políticas de movilidad y de gestión del tráfico para las que los agentes de movilidad son el instrumento idóneo⁸⁵⁷. De la misma forma que las tareas de seguridad ciudadana y orden público o el ejercicio de la policía administrativa especial, exigen una multifuncionalidad de actuaciones en los agentes pertenecientes al Cuerpo de la policía municipal⁸⁵⁸, las actuaciones de vigilancia, seguridad y orden público en el tráfico exigen un alto grado de especialización que en los grandes núcleos urbanos añaden a aquélla una nueva singularidad. Así pues, ambos Cuerpos pueden actuar en el ejercicio de sus funciones dentro de un mismo territorio, no hay impedimento normativo alguno para ello, aunque las más elementales reglas de la operatividad y eficacia en la prestación de un servicio público exigen la coordinación de sus actuaciones.

Respecto a la segunda cuestión planteada sobre la función de vigilancia, ordenación y gestión del tráfico en travesías urbanas y las denominadas carreteras urbanas no convencionales [autopistas urbanas (APU), en autovías urbanas (AVU) y en vías rápidas urbanas (VRU)], entendemos que es de competencia exclusiva de la policía municipal y ello no sólo por la razón de los hechos, ya que en el Ayuntamiento de Madrid, esta función está reservada sólo a su policía municipal junto a la vigilancia y ordenación del tráfico fuera de la

⁸⁵⁷ En el Ayuntamiento de Madrid la separación organizativa de los dos cuerpos ha sido una realidad desde el primer momento. En la actualidad la estructura organizativa del cuerpo de agentes de movilidad se inserta en el Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad. De hecho la dirección del Cuerpo es llevada a cabo por el Dirección General de Gestión y Vigilancia de la Circulación. La estructura del Área y de sus competencias viene regulada en el *Acuerdo de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid de 17 de enero de 2013 por el que se aprueba la organización y estructura del Área de Gobierno de Medio Ambiente y Movilidad y se delegan competencias en su titular y en los titulares de los órganos directivos*. (BO. Comunidad de Madrid 04/02/2013 núm. 29)

⁸⁵⁸ A este respecto es muy interesante lo que el art. 39 del Reglamento del Cuerpo de la Policía Municipal del Ayuntamiento de Madrid dice al respecto: *En atención al carácter polivalente de todo Policía Municipal, el grado de especialización por Servicios, en ningún caso podrá ser utilizado como argumento, por ninguno de los integrantes del Cuerpo, para inhibirse ante cualquier actuación que deba llevar a efecto en el cumplimiento de sus funciones como Policía Municipal.*

denominada “almendra central”, sino porque así se puede deducir de la normativa reguladora en la materia.

Así, el art. 5 del Texto Refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, establece que “la vigilancia y disciplina del tráfico en toda clase de vías interurbanas y en travesías **cuando no exista policía local**, así como la denuncia y sanción de las infracciones a las normas de circulación y de seguridad en dichas vías”, corresponde al Ministerio del Interior. Por su parte, el ya precitado art. 7, del mismo Texto refundido, en relación con las competencias municipales de ordenación y el control del tráfico en las vías urbanas de su titularidad, junto a la vigilancia de éstas, la denuncia de las infracciones que se cometan en dichas vías y la sanción de las mismas, no hace mención a la policía municipal, sino a que la realización de dichas funciones ha de realizarse mediante **agentes propios**. El propio tenor literal del art. 53.3 de la LOFCS la cual, abona esta inconcreción (pero ésta más justificada que aquella), cuando afirma que en los municipios de gran población podrán crearse, por el Pleno de la Corporación, *Cuerpos de funcionarios* para el ejercicio exclusivo de las funciones previstas en el párrafo b del apartado 1. Dichos funcionarios no se integrarán en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y en el ejercicio de esas funciones tendrán la consideración de agentes de la autoridad. Cuáles son esas funciones, en concreto, las que se contemplan en el propio art. 53.1, y que tantas veces hemos repetido ya: “Ordenar, señalar y dirigir el tráfico en el **casco urbano**, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación”.

Entendemos que tanto la diferenciación propiciada por el Texto Refundido de la Ley de Tráfico y Seguridad Vial, como el tenor literal del art. 53.1 b) de la LOFCS, dan pie para que consideremos **como exclusiva** de la policía municipal las tareas de vigilancia y disciplina del tráfico en las travesías urbanas y en las denominadas carreteras urbanas no convencionales por cuanto que las funciones que tienen atribuidas éstos por la LOFCS son plenas por el propio contenido de éstas que lógicamente responden a la contingencia de situaciones que pueden producirse en estas vías: “*Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano, la Policía administrativa, en*

lo relativo a las ordenanzas, bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia y participar en las funciones de policía judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley”. Tengamos en cuenta además que con la modificación operada por la Ley Orgánica 5/2010, de 22 de junio, por la que se modifica la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal⁸⁵⁹, se introducen en la vía penal las infracciones de tráfico que se tipifican en dicha ley orgánica y que implica la realización de tareas de policía judicial de los agentes que intervengan en dichas actuaciones por lo que sólo podrían actuar agentes del Cuerpo de la Policía municipal, los cuales, según la LOFCS, son los únicos habilitados para la instrucción del atestado policial. Efectivamente y de manera muy ilustrativa afirma la jurisprudencia que *“no es menos cierto que la misma Ley (art. 53.º b) define la competencia de la Policía Local “para ordenar, señalar y dirigir el tráfico». Asimismo, ya una Orden de 22 de julio de 1961, dirigida a la Policía Urbana de Tráfico manifestaba que a ésta tocaba llevar, sin duda, el mayor peso en la ardua labor que se les encomienda en la que habían de valerse “desde la admonición hasta la denuncia, pasando por el consejo, la advertencia, la enseñanza o el auxilio”⁸⁶⁰».*

Un último dato, quizás anecdótico, pero que bajo las condiciones en que ha de prestarse el servicio dentro de las infraestructuras viales señaladas, se revela fundamental: los Agentes de movilidad, son agentes de la autoridad que no poseen arma de fuego o instrumento de defensa alguno. Algo que sólo está reservado, dentro de los funcionarios públicos, y siempre que se encuentren

⁸⁵⁹ Así el capítulo IV del Título XII, del Libro II, comienza con su art.379 *“El que condujere un vehículo de motor o un ciclomotor a velocidad superior en sesenta kilómetros por hora en vía urbana o en ochenta kilómetros por hora en vía interurbana a la permitida reglamentariamente, será castigado con la pena de prisión de tres a seis meses o con la de multa de seis a doce meses o con la de trabajos en beneficio de la comunidad de treinta y uno a noventa días, y, en cualquier caso, con la de privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a uno y hasta cuatro años”* o lo que prevé el Artículo 383 *“El conductor que, requerido por un agente de la autoridad, se negare a someterse a las pruebas legalmente establecidas para la comprobación de las tasas de alcoholemia y la presencia de las drogas tóxicas, estupefacientes y sustancias psicotrópicas a que se refieren los artículos anteriores, será castigado con la penas de prisión de seis meses a un año y privación del derecho a conducir vehículos a motor y ciclomotores por tiempo superior a uno y hasta cuatro años”.*

⁸⁶⁰ STS, Penal sección 1 del 06 de Octubre del 1992 (ROJ: STS 17666/1992) Recurso: | Ponente: FERNANDO DIAZ PALOS. La STS, Penal sección 1 del 06 de Septiembre del 1992 (ROJ: STS 6698/1992) Recurso: 2965/1990 | Ponente: FERNANDO DIAZ PALOS contiene un pronunciamiento muy parecido.

en servicio activo o disponibles: a los Oficiales Generales, Oficiales Superiores, Oficiales, Suboficiales Superiores, Suboficiales y sus asimilados del Ejército de Tierra, de la Armada, del Ejército del Aire y de los Cuerpos Comunes de las Fuerzas Armadas y los Cabos Primeros especialistas veteranos de la Armada. A los miembros del Cuerpo de la Guardia Civil y los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía. A los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones locales y a los funcionarios del Servicio de Vigilancia Aduanera de la Agencia Estatal de Administración Tributaria⁸⁶¹. Finalmente, hay que incluir dentro del grupo anterior, al personal estatutario del Centro Nacional de Inteligencia, que únicamente podrá portar armas de fuego reglamentadas y de dotación, cuando por necesidades del servicio sea expresamente autorizado por el Secretario de Estado Director del CNI⁸⁶².

2.2.4 Competencias locales en materia de armas reglamentarias. Régimen de autorización y supervisión.

El Reglamento de Armas y Explosivos establece la tipología de armas denominadas como *armas* y *armas de fuego reglamentadas*, incluyendo dentro de estas, tanto el artefacto en su conjunto o como las piezas que, de modo separado, son sus componentes. Es decir, todo elemento o elemento de repuesto específicamente concebido para un arma de fuego e indispensable para su funcionamiento y todo dispositivo, concebido o adaptado para disminuir el sonido causado por el disparo de un arma de fuego⁸⁶³. No es nuestro propósito entrar de lleno en esta regulación administrativa, de indudable carácter técnico y ciertamente complejo, aunque pilar básico de la seguridad y orden público en nuestro entorno⁸⁶⁴., aunque daremos algunas pinceladas

⁸⁶¹ Art. 114 del Real Decreto 137/1993, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Armas

⁸⁶² Disposición adicional sexta del Real Decreto 240/2013, de 5 de abril, por el que se aprueba el Estatuto del personal del Centro Nacional de Inteligencia.(BOE núm. 89 del 13 de abril)

⁸⁶³ Art. 1.2 del Reglamento de armas

⁸⁶⁴ De sobra es conocido el arraigo que en determinadas sociedades tiene la posesión e incluso utilización de las armas de fuego en caso de la defensa propia y cómo el acceso relativamente sencillo que tienen los ciudadanos al mercado legal de estos artefactos ha producido sucesos cruentísimos de indudable trascendencia social y política.

dado que, en este estudio, estamos “desgranando” todo lo relativo a las competencias en materia de policía administrativa de seguridad que nuestro ordenamiento ha confiado a los municipios. Desde luego que es necesario desglosar esta cuestión porque, efectivamente, nuestro ordenamiento ha dado cierto protagonismo a los municipios en el control de algunos tipos de armas y, en concreto, a su máxima autoridad, el Alcalde. Esta atribución competencial no es muy tratada en los manuales al uso, incluso por la doctrina más especializada, quedando en el olvido la más de las veces.

El arma de fuego es definida por el reglamento, y sin perjuicio de otras definiciones, contenidas en la sección 2º del Título I del mismo, como *“toda arma portátil que tenga cañón y que lance o esté concebida para lanzar, o pueda transformarse fácilmente para lanzar un perdigón, bala o proyectil **por la acción de un combustible propulsor**. A estos efectos, se considerará que un objeto es susceptible de transformarse para lanzar un perdigón, bala o proyectil por la acción de un combustible propulsor cuando tenga la apariencia de un arma de fuego y debido a su construcción o al material con el que está fabricada, pueda transformarse de este modo”*. Y asimismo es *“Arma de aire u otro gas comprimido: las Armas que utilizan como fuerza impulsora del proyectil **la originada por la expansión de un gas comprimido**”⁸⁶⁵*. Estas últimas son las denominadas, en la clasificación efectuada por el Reglamento como armas de “Cuarta categoría” comprendiendo dentro de éstas, las *“carabinas y pistolas, de tiro semiautomático y de repetición; y revólveres de doble acción, accionadas por aire u otro gas comprimido no asimiladas a escopetas, junto a las carabinas y pistolas, de ánima lisa o rayada, y de un solo tiro, y revólveres de acción simple, accionadas por aire u otro gas comprimido no asimiladas a escopetas”⁸⁶⁶*. Precisamente sobre este tipo de armas se otorga competencias a los Alcaldes de las Corporaciones locales “para poder llevar y usar las armas de la categoría 4, fuera del domicilio habrán de estar documentadas singularmente, mediante tarjetas de armas, que las acompañarán en todo caso. Tarjetas de armas serán concedidas y retiradas, en su caso, por los Alcaldes

⁸⁶⁵ Art. 2 del Reglamento de Armas y Explosivos

⁸⁶⁶ Art. 3 del Reglamento

de los municipios en que se encuentren avecindados o residiendo los solicitantes, previa consideración de la conducta y antecedentes de los mismos⁸⁶⁷.

Por tanto, rige un sistema de concesión de la tarjeta de armas de la categoría 4ª, previa instrucción del procedimiento administrativo oportuno, con la idea de acreditar que los usuarios de estas armas están condiciones de obtenerlas. El resultado final del procedimiento administrativo es la concesión de una tarjeta, cuyo modelo debe ser confeccionado por la Dirección General de la Guardia Civil, y con derecho a la utilización de un número de 6 armas para las carabinas y pistolas accionadas por aire u otro gas comprimido no asimiladas a escopetas y con una validez de cinco años. No obstante, la autoridad municipal, puede limitar o reducir, tanto el número de armas que puede poseer cada interesado como el tiempo de validez de las tarjetas, teniendo en cuenta las circunstancias locales y personales que concurren. De dichos documentos el municipio está obligado a comunicar las tarjetas expedidas a la Intervención de Armas y Explosivos de la Guardia Civil del lugar en que se encuentren las armas. Evidentemente que, si el art. 148 de precitado Reglamento, forma genérica, establece que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, los agentes de la autoridad pueden realizar, en todo caso, las comprobaciones necesarias para impedir que en las vías, lugares y establecimientos públicos se porten o utilicen ilegalmente armas, razón de más que el cuerpo de la Policía Municipal tenga un papel protagonista en esta vigilancia para con este tipo de armas. Teniendo en cuenta que *“las armas solamente podrán ser utilizadas en los polígonos, galerías o campos de tiro y en los campos o espacios idóneos para el ejercicio de la caza, de la pesca o de otras actividades deportivas”*, por lo que su utilización fuera de esos espacios necesita de autorización previa. Y que *“los Alcaldes podrán autorizar, con los condicionamientos pertinentes para garantizar la seguridad, la apertura y*

⁸⁶⁷ Art. 105 del Reglamento de Armas y Explosivos

funcionamiento de espacios en los que se pueda hacer uso de armas de aire comprimido de la categoría 4⁸⁶⁸.

En el caso del Ayuntamiento de Madrid, se ha atribuido al Director General de Seguridad: *“ejercer las competencias relativas a la expedición, control y retirada de las tarjetas de armas contempladas en el artículo 105 del Reglamento de Armas, así como la potestad sancionadora prevista en dicha norma, en los casos en que esté atribuida a los municipios⁸⁶⁹”*. Este último inciso es importante, ya que el propio art. 159 del Reglamento hace la salvedad, basada en la LOPSC, de que *“la competencia para imponer las sanciones determinadas en los artículos anteriores será ejercida por los órganos a los que se la atribuye el artículo 29 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana⁸⁷⁰, correspondiendo a los Gobernadores civiles y Delegados del Gobierno la competencia con carácter general para la imposición de sanciones por infracciones graves y leves, y a los Alcaldes (ver nota a pie de página nº 800) para la sanción de infracciones leves relacionadas con la aplicación de los artículos 105 y 149.5 de este Reglamento”*. No entendemos que se respete con esta disposición del Reglamento de Armas, el espíritu de la propia Ley Orgánica ya que se habilita a las Ordenanzas municipales para la concreción de las conductas sancionables, y especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la

⁸⁶⁸ Art. 149 del Reglamento de Armas y Explosivos.

⁸⁶⁹ Art. 8 del Acuerdo de 17 de enero de 2013 de la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, por el que se establece la organización y estructura del Área de Gobierno de Seguridad y Emergencias y se delegan competencias en su titular y en los titulares de los órganos directivos (BO. Comunidad de Madrid 14/03/2013 núm. 62 pág. 195 – 199). Pudiera resultar chocante que la Junta de Gobierno de la Ciudad de Madrid, se atribuyera una competencia que, en principio el Reglamento de Armas otorga a los Alcaldes, pero el Régimen especial de Madrid, otorga a la Junta de Gobierno, en virtud del art. 17.1 k), el ejercicio de la potestad sancionadora y la concesión de licencias, por lo que entendemos correcta dicha atribución en el órgano directivo mencionado.

⁸⁷⁰ El mencionado art. 29 de la LOPSC tiene una batería de pronunciamientos que dificulta su concreción ya que para el ejercicio

Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁸⁷¹.

Así pues, nos encontramos con una competencia propia en materia de armas del tipo definido, cuya adscripción al ámbito material de la seguridad y orden público es evidente. Y más evidente es que, en el auxilio administrativo y técnico procedimental de las autoridades municipales, existe un papel propio y peculiar de la policía municipal /local como lo es “mutatis mutandis” el papel de la Guardia civil respecto al Ministerio del Interior ya que ambas son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

2.2.5 Potestad normativa de los municipios en materia de seguridad y orden público

El reconocimiento efectuado por el art. 4.1 a) de la LRBRL del ejercicio de las potestades reglamentaria y de organización es la constatación de un hecho histórico y de tradición en nuestro ordenamiento jurídico. Hasta la Constitución Española de 1978 sólo existían dos ámbitos territoriales con capacidad para ser agentes jurídicos innovadores del ordenamiento: el Estado central - permítasenos la expresión en estos momentos- y las Administraciones locales. De éstas últimas, sin lugar a dudas, el municipio es un protagonista claro de su capacidad innovadora del ordenamiento, a través de la ya consolidada e histórica potestad reglamentaria y de ordenanza. Sin duda, que esta es la más importante e intensa de las prerrogativas de las Corporaciones Locales y la más directa expresión de su autonomía, y la máxima concreción del denominado círculo de intereses locales.

⁸⁷¹ Art. 29.2 “in fine” de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. Además se dice que” *por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g, h, i y j del artículo 26, los alcaldes serán competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y de multa en las cuantías máximas siguientes:*

Municipios de más de quinientos mil habitantes, de hasta 6.010,12 euros; Municipios de cincuenta mil a quinientos mil habitantes, de hasta 601,01 euros; Municipios de veinte mil a cincuenta mil habitantes, de hasta 300,51 euros; Municipios de menos de veinte mil habitantes, de hasta 150,25 euros”

Por eso, la doctrina reafirma el carácter de subsistema normativo para los ordenamientos locales. Así lo considera JIMENEZ ASENSIO el cual señala que *“en virtud del principio de autonomía local constitucionalmente garantizado, los municipios españoles disponen de una suerte de subsistema normativo local que no puede ni debe ser reconducido exclusivamente a la categoría de “manifestaciones de la potestad reglamentaria”, sin perjuicio de que en su control jurisdiccional se asemejen o asimilen a ella, sino que constituyen un complejo normativo autónomo que se estructura internamente de acuerdo con el principio de competencia (por lo que afecta a reglamentos y ordenanzas) y con el principio de jerarquía*⁸⁷². Si bien, esto no nos lleva a afirmar el carácter cuasilegislativo de las ordenanzas pero sí su especial situación desde el punto de vista de la relación ley – reglamento ya que de la misma forma que la ley básica del régimen local y la legislación sectorial, bien sea estatal o autonómica, son el elemento configurador de la competencia local y también su “guardián” (al menos debería serlo), la facultad normativa de los municipios no son un desarrollo de éstas disposiciones legislativas. Éstas últimas son su norma “cabecera” desde la que se ha de desplegar toda la capacidad competencial y con las máximas posibilidades de innovación dentro del ordenamiento. Esa es la razón de que la propia LRBRL establezca que las competencias propias de los Municipios, las Provincias, las Islas y demás entidades locales territoriales solo podrán ser determinadas por Ley⁸⁷³. El problema viene cuando se da la paradoja, afirma PAREJA Y LOZANO, plenamente demostrable en algunos casos, de que las leyes sectoriales establecen una concepción restrictiva del alcance de las competencias locales⁸⁷⁴. No negándose esta última afirmación –que es un hecho real--, la relación ley – reglamento local no es una cuestión nueva ya que pareció siempre claro a la doctrina que no podía someterse al esquema tradicional ya que, como afirma EMBID IRUJO los reglamentos locales o más bien

⁸⁷² Rafael Jiménez Asensio *“Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana”* Anuario del Gobierno Local 2005. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. Pág. 37

⁸⁷³ Art. 7 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local.

⁸⁷⁴ Carles Pareja i Lozano *“Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”*. RAP nº 138. Sept. – dic. De 1995. Pág. 114.

reglamentos autónomos locales, término que resalta, más propiamente, un ámbito de actuación propio, difícilmente encuadrable en una línea jerárquica, sino sometido exclusivamente a la ley que definió la competencia⁸⁷⁵.

Así pues, nos encontramos con un principio que va más allá de la vinculación positiva entre ley y reglamento, algo que ya ha sido consagrado por la jurisprudencia de forma decidida y que, incluso, se ha llevado hasta el difícil terreno de la potestad sancionadora y su imbricación con el art. 25 de la CE admitiendo ya esta nueva vinculación -a pesar de una temprana jurisprudencia en contra- entre ley y reglamento local, mejor, ordenanza local: *“la concepción de las Ordenanzas municipales desde una vinculación positiva a ley a una vinculación negativa, que, añadimos nosotros, producido en el pasado inmediatamente anterior a la modificación de la LBRL, justificó respecto de la regulación de la potestad sancionadora de los entes locales una modulación y amplitud jurisprudencial en cuanto a las exigencias del art. 25.1 CE, según las venía interpretando con carácter general el Tribunal Constitucional. En la actualidad la cuestión ha dejado de ser problemática tras la modificación de la LBRL por la Ley 57/2003, que establece directamente en sede de la ley las bases de la ordenación de la potestad sancionadora de los entes locales, con lo que la regulación de tal potestad se sujeta hoy, sin necesidad ya de modulación alguna, a las estrictas exigencias del art. 25 CE, en la interpretación del mismo por el Tribunal Constitucional”*⁸⁷⁶. Por tanto, las Ordenanzas locales están vinculadas respecto a la ley bajo el principio de vinculación negativa, es decir que se podrá regular dentro del amplio ámbito que no contradiga la Ley, resultando ser la ley sectorial “cabecera” tan sólo el techo competencial sobre el que construir la acción normativa local. Pero la vinculación de la ley a las Ordenanzas no evita que la ley esté vinculada también por la autonomía local, como afirma DE LA QUADRA SALCEDO, hasta el punto que la ley puede ser declarada inconstitucional si no respeta el

⁸⁷⁵ Antonio Embid Irujo *“La normativa municipal en el sistema de fuentes del derecho”*. RAP nº 84. Sept. – dic.1977. Pág. 215

⁸⁷⁶ STS, Contencioso sección 7 del 14 de Febrero del 2013 (ROJ: STS 693/2013) Recurso: 4118/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS. Fundamento jurídico 7º. Esta reciente sentencia se refiere a la controvertida cuestión del “velo islámico” regulado por un municipio a través de Ordenanza local.

ámbito de autonomía local⁸⁷⁷. No creemos que la opinión de GALLARDO CASTILLO⁸⁷⁸ acerca de que la autonomía local no puede ser la excusa para negar otro principio como es la reserva constitucional de la Ley, obedezca a una apuesta real por la característica singular de las Ordenanzas locales. En el contexto actual no resulta razonable plantear el dilema potestad legislativa – legitimidad frente a la potestad reglamentaria como acción derivada, carente de la legitimidad originaria, dado el juego de poderes del Estado. La legitimidad democrática es indudable en uno y otro caso, tanto de la potestad legislativa como de la potestad reglamentaria y ambas se deben a su propia función: la acción legislativa busca la generalidad y la racionalidad de las prescripciones buscando la recta ordenación de la comunidad política. En cambio, la acción reglamentaria se debe a la adaptación de la generalidad y racionalidad de aquella a los instrumentos de ejecución en manos del Gobierno y la Administración que también necesitan ser dotados de juridicidad. Circunstancia a la que hemos de añadir la gigantesca actividad de prestación del servicio público y de fomento que necesita de un cauce más amplio y flexible para su adecuada ejecución.

En el caso local, a nuestro modo de ver, la **singularidad** -y sin negar su carácter reglamentario- viene dado en, primer lugar, por la especial remisión que las diferentes leyes sectoriales hacen sobre este instrumento normativo, habilitando a las Ordenanzas para la adaptación a la singularidad propia de un ámbito territorial con unas características propias y definidas. Es decir, propiciar la *singularización normativa* a través del grupo organizado en torno a las específicas instituciones locales, dejando un amplio margen de libertad sobre los contornos legales, para definir el propio interés local. En segundo lugar, por la participación de la propia comunidad vecinal en la confección de la Ordenanza, algo que no ocurre con la potestad reglamentaria general⁸⁷⁹. Y, en

⁸⁷⁷ Tomás de la Quadra Salcedo Fernández del Castillo “*Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades*”. RAP, núm. 192, Madrid, Sept. – diciembre 2013. Pág. 74.

⁸⁷⁸ María Jesús Gallardo Castillo “*Las Ordenanzas locales y su deficiente cobertura legal tras el pacto local*”. REDA nº 144. 2009. Pág. 602.

⁸⁷⁹ Art. 49 de la LRBRL: “*La aprobación de las ordenanzas locales se ajustará al siguiente procedimiento: a. Aprobación inicial por el Pleno. b. Información pública y audiencia a los interesados*”

tercer lugar, por el debate político local al que se somete el texto normativo en el seno del Pleno del Ayuntamiento. Tampoco ha de olvidarse la tradición normativa que posee la Ordenanza local en nuestro sistema normativo que logró combatir las intromisiones reglamentarias estatales e incluso una posible actividad normativa delimitadora de los bandos en una fase de nuestra historia normativa que IMBID IRUJO destaca cuando ciertas normas sectoriales habilitaron a los alcaldes para elaborar ordenanzas reglamentarias complementarias o bandos al margen del Ayuntamiento respectivo⁸⁸⁰.

En cualquier caso, la Ordenanza goza de una especial posición “*la potestad normativa del Ayuntamiento está constitucionalmente fundada en el principio de autonomía local consagrado en el art. 140 CE, principio de autonomía que debe interpretarse de acuerdo con la Carta Europea de la Autonomía Local (art. 4. 2), y sobre la base de la consideración democrática de los poderes del Ayuntamiento, de cuyos principios deriva sólo una vinculación negativa a la ley, y no una vinculación positiva, como pudo entenderse en el pasado, superada por la actual jurisprudencia del Tribunal Supremo, lo que confiere a la potestad normativa de los Ayuntamientos una amplitud muy diferente de la genérica de los reglamentos*” pero con límites claros “*en definitiva, el paso desde un principio de vinculación positiva de las Ordenanzas municipales a la Ley, (superado hoy por las razones antes expuestas), a un principio de vinculación negativa, no autoriza a prescindir del hecho de que tal vinculación negativa existe, vinculación que comienza por la Constitución (art. 9.1y 53.1 CE); y ello sentado, si la Constitución exige para poder limitar el ejercicio de un derecho fundamental (como lo es el de libertad religiosa, del art. 16 CE) la existencia de una ley (art. 53.1 inciso segundo), no se atiene a ese principio de vinculación negativa una Ordenanza que*

por el plazo mínimo de treinta días para la presentación de reclamaciones y sugerencias. c. Resolución de todas las reclamaciones y sugerencias presentadas dentro del plazo y aprobación definitiva por el Pleno. En el caso de que no se hubiera presentado ninguna reclamación o sugerencia, se entenderá definitivamente adoptado el acuerdo hasta entonces provisional”

⁸⁸⁰ Antonio Embid Irujo “*La normativa municipal en el sistema de fuentes del derecho*“. RAP nº 84. Sept. – dic.1977. Pág. 221

*directamente prescinde de la exigencia del art. 53 CE, arrogándose la potestad de regular lo que la Constitución reserva a la Ley*⁸⁸¹”.

DE LA MORENA parafraseando la jurisprudencia del alto Tribunal señalaba que si a los municipios se les concedía y reconocía “lo más” (a través de la potestad de ordenanza) habrá de entenderse concedido “lo de menos” (todas las demás potestades de ejecución: la autorizatoria, las de inspección, vigilancia y sanción , etc.)⁸⁸². EMBID IRUJO, recogía lo afirmado por GONZÁLEZ BERENGUER, al señalar que las Ordenanzas son la norma propia de la función de policía y los reglamentos lo son del servicio público, cuando de manera incorrecta el Real Decreto del 15 de octubre de 1977 hacia una remisión directa a la Ordenanza para regular el servicio de vigilancia nocturna en los municipios⁸⁸³

Ha sido tradicional que los municipios, a través de ordenanza local, regularan la actividad de policía urbana y buen gobierno. Es lógicamente un reflejo competencial que se entendía en manos del municipio y que comprendía tanto las normas más primarias de seguridad y orden público (del orden y sosiego públicos y la tranquilidad pública se las denominaba) como todas aquellas que se referían a la salubridad e higiene públicos, la Policía de construcciones, lo relativo incendios; materias y establecimientos que pueden producirlos. Los baños públicos, la limpieza de la vía pública y de las aguas públicas, sobre los establecimientos insalubres e incómodos, sobre los espectáculos públicos y festividades propias del municipio, la policía de abastos, los animales domésticos, parques y jardines e incluso lo relativo a cementerios e inhumaciones. Algunos municipios, con un fuerte componente rural, incluían una atención especial a la denominada policía rural, incluyéndose regulaciones en materias tales como servidumbres rurales y vías públicas, animales campesinos, sobre el pastoreo, el espigueo y racimeo

⁸⁸¹ STS, Contencioso sección 7 del 14 de Febrero del 2013 (ROJ: STS 693/2013) Recurso: 4118/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

⁸⁸² Luis de la Morena de la Morena “*Las licencias de espectáculos públicos: su doble configuración legal y jurisprudencial y sus interrelaciones con las licencias urbanísticas y de actividades clasificadas (I)*”. El Consultor de los Ayuntamientos- La ley. Abril de 2001. Pág 11.

⁸⁸³ Antonio Embid Irujo “*La problemática del servicio de vigilancia nocturna: competencia municipal, orden público, régimen jurídico de los vigilante nocturnos*”. REDA, nº 17. 1978. Pág. 223, nota 58.

(refiérese a la recolección de espigas y viñas), sobre los arbolados y los fuegos en el campo⁸⁸⁴. LOPEZ – NIETO Y MALLO afirma que los Ayuntamientos dentro de su función de policía encaminada a garantizar la tranquilidad, seguridad y salubridad del vecindario, deben intervenir en lo que pudiera denominarse *conducta ciudadana*, y este debido comportamiento abarca tanto al modo de producirse, expresarse o exhibirse como a no provocar molestias o nocividades con tenencia desordenada de animales, y a no utilizar debidamente las instalaciones urbanas en favor de un aprovechamiento común⁸⁸⁵. Realmente a esa intención respondían las precitadas ordenanzas de policía y buen gobierno aunque, como hemos reseñado, abarcaban realidades que hoy en día han de considerarse fuera estrictamente del orden público, la seguridad y la paz vecinal. Es decir, la conducta del individuo y su seguridad frente a otros y su correcto desenvolvimiento en el ámbito de la comunidad vecinal o ciudadana.

A medida que los núcleos de población van creciendo y desarrollándose, las necesidades de seguridad y orden público crecen exponencialmente y la impersonalidad también, si a ello le sumamos los creciente movimientos migratorios campo-ciudad, y, en la actualidad, la emigración procedente de ámbitos culturales muy alejados del nuestro junto a la extendida globalización, explican que, como afirma MERINO ESTRADA, las Ordenanzas se incardinan

⁸⁸⁴ Sobre este elenco de materias se ha utilizado la “Ordenanzas municipales de Policía urbana y rural para la villa de Vélez-Blanco y su término, Almería 1892,” aprobadas por Decreto del Sr. Gobernador Civil de esta Provincia, fecha 25 de abril último, y por acuerdo de este Ayuntamiento, tomado en Sesión del día 22 del mes anterior de 1892. Se publicaron definitivamente en Vélez-Blanco 3 de Julio de 1892. Tampoco hay que retrotraerse mucho para encontrarnos estas cuestiones porque la Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Gobierno de Madrid de 16/07/1948- BO. Ayuntamiento de Madrid 16/07/1948. APROBADA POR ACUERDO PLENARIO DE 16 DE JULIO DE 1948, aún vigente contiene cuestiones tales como “Partir leña y encender lumbre en las calles o plazas, lavar y arrojar aguas, sacudir y limpiar alfombras, hacer colchones y secar pieles, paños u otros objetos; Se prohíbe criar gallinas, pavos y demás animales de corral dentro del recinto urbano de la población; Secar ropas en los balcones, sacudir prendas o alfombras por balcones o ventanas a la vía pública, fuera de las horas señaladas, o sea, de siete a nueve de la mañana, en verano, y de ocho a diez, en invierno; todo individuo que fuere hallado en la calle o en cualquier lugar público en estado de embriaguez, llamando la atención, entorpeciendo el tránsito o produciendo escándalo, será multado y conducido a su domicilio o establecimiento que haga sus veces, si no lo tuviera o no se pudiera averiguar; el blasfemo será sancionado con multa o, en su caso, denunciado al Juzgado; queda terminantemente prohibida la construcción de pozos negros; tendrán preferencia para circular por el interior de las aceras quienes lo hagan en la dirección de la mano derecha, y los que marchen en sentido contrario deberán cederles el paso.

⁸⁸⁵ Francisco López – Nieto y Mallo, “*La policía municipal*”. El consultor de los Ayuntamientos. Ed. La Ley. 3ª edición. 2007. Pág. 239.

así en la amplia corriente que propugna una seguridad ciudadana basada en tres componentes: protección de los ciudadanos en un sentido amplio; prevención en el sentido de priorizar la políticas proactivas, más eficientes, y protección de los socialmente segregados⁸⁸⁶. Es decir, se ha evolucionado hacia la normación concreta y específica de aspectos esencialmente unidos a la seguridad y orden público de los municipios aunque con un carácter esencialmente preventivo y didáctico. Incluso se afirma que una ordenanza de convivencia debe plantear el problema en términos positivos, esto es, resulta muy importante que se afronten los problemas de convivencia dentro de la mejora de la calidad del espacio urbano y en un contexto de mínima injerencia; esto es, el conjunto de medidas que se adopten no debe tener otra guía que la de garantizar la libertad de las personas⁸⁸⁷. Así pues, las Ordenanzas heredadas de las tradicionales Ordenanzas de policía urbana y buen gobierno – algunas incluso ha conservado este mismo nombre– son las actuales Ordenanzas sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales, Ordenanza cívica, Ordenanza Municipal de Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actividades Antisociales, etc. El auge de esta cuestión que, en el fondo, no refleja sino un enorme problema para los municipios españoles, ha llevado a la Federación Española de Municipios y Provincias a elaborar una Ordenanza tipo de Seguridad y Convivencia Ciudadana⁸⁸⁸ y que contiene el conjunto de materias incluíbles dentro de ambos conceptos competenciales así como a determinar el protagonismo especial de las Policías Municipales /Locales respecto del cumplimiento de las Ordenanzas que los Ayuntamientos aprueben⁸⁸⁹, aunque cayendo en cierta imprecisión respecto a los cometidos de éstas. En la

⁸⁸⁶ Valentín Moreno Estrada “Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”. REALA, nº 300. Enero- agosto 2006. Pág. 493.

⁸⁸⁷ Rafael Jiménez Asensio “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana” Anuario del Gobierno Local 2005. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. Pág. 63

⁸⁸⁸ Efectivamente la Ordenanza tipo posee un valor meramente programático y de ayuda en la labor normativas de las Entidades locales, fue aprobada por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de día 28 de julio de 2009

⁸⁸⁹ Art. 140 de la Ordenanza tipo: *En su condición de policía administrativa, la Policía Local es la encargada de velar por el cumplimiento de esta Ordenanza, de denunciar, cuando proceda, las conductas que sean contrarias a la misma y de adoptar, en su caso, las demás medidas de aplicación.*

actualidad hay 37 capitales de provincia con Ordenanzas de seguridad y convivencia, y una pléyade importante de municipios con un carácter netamente urbano, algunos de ellos incluidos dentro de grandes Áreas metropolitanas⁸⁹⁰. Estas Ordenanzas, pues, regulan las denominadas por el

⁸⁹⁰ MADRID: Ordenanza Municipal de Policía Urbana y Gobierno de la Villa Fecha de Disposición: 16/07/1948- BO. Ayuntamiento de Madrid 16/07/1948. Aprobada por acuerdo plenario de 16 de julio de 1948. BARCELONA: Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Barcelona, 23/12/2005. BOP n° 20 de 24-01-2006, Anexo I. GRANADA: Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada, de 25 de septiembre de 2009, aprobada por el Pleno y publicada en el BOP n° 202, miércoles, 21 de octubre de 2009. SEVILLA: Ordenanza municipal de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Sevilla, aprobada por el Pleno: 20 de junio de 2008 Publicada en el BOP de la Provincia núm. 166 de 18 de julio de 2008. SANTANDER: Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana y prevención de situaciones antisociales, aprobada por el Pleno, reunido en sesión ordinaria el día 28 de febrero de 2008, BOC - Número de 22 de abril de 2008. OVIEDO: Ordenanza municipal de convivencia ciudadana, aprobación definitiva BOPA n° 136 de 14-VI-2010. LA CORUÑA: Ordenanza de Vigilancia nocturna. Aprobación definitiva por Providencia de la Alcaldía de 2/12/1992. Publicada en el BOP n° 295 de 24/12/1992. PONTEVEDRA: Ordenanza municipal reguladora de protección de la ciudadana frente a alteraciones sociales derivadas del consumo de bebidas en espacios públicos. Aprobada por el Pleno en sesión del día 23 de mayo de 2008. LEÓN: Se contiene en la Ordenanza municipal de parques y jardines, publicada en el Boletín Oficial de la Provincia de León n° 29, miércoles, 5 de febrero de 1992. ZAMORA: Ordenanza de Convivencia Ciudadana y Prevención de Actos Vandálicos, aprobada por el Pleno en sesión ordinaria celebrada el 31 de enero de 2011, y publicada en el Boletín oficial de la provincia de Zamora N.º 25, del 25 de febrero de 2011. SALAMANCA: Ordenanza municipal sobre protección de la convivencia ciudadana BOP. Salamanca núm. 223, 19 de Noviembre de 2.008. VALLADOLID: Ordenanza sobre Protección de la Convivencia Ciudadana y Prevención de Actuaciones Antisociales, Aprobada por el Pleno el 6/03/2012. BOP Valladolid n° 76, de 31/03/2012. BURGOS: Ordenanza Municipal de Prevención de la Mendicidad y medidas para su erradicación Aprobada en el Pleno celebrado el día 19 de Abril de 2005. (Aprobada definitivamente B.O.P. 2 de Noviembre de 2.005). SEGOVIA: Ordenanza de convivencia ciudadana. B.O.P. de Segovia Núm. 47 Miércoles, 20 de abril de 2011. BILBAO: Ordenanza local de la villa de Bilbao sobre protección de la seguridad ciudadana, aprobada en su sesión plenaria ordinaria celebrada el día 27 de Abril de 2007, ha aprobado, con carácter definitivo, publicada en el B.O.B. n° 85, de fecha 2 de mayo de 2007. PAMPLONA: Ordenanza municipal sobre promoción de conductas cívicas y protección de los espacios públicos. TARRAGONA: Ordenanza General de Convivencia ciudadana y del uso de los espacios públicos de Tarragona, aprobado por el Pleno el día 8 de junio de 2005. LÉRIDA: Ordenanza Municipal de civismo y convivencia de la ciudad de Lérida. Aprobada por el Pleno el 23 de febrero de 2007. Publicada en el BOP NÚM. 36, de 13 de marzo de 2007. GERONA: Ordenanza General de Convivencia ciudadana y de la vía pública. Aprobación definitiva por el Pleno: 23/07/1996 Publicación en el BOP núm. 120 Fecha: 27/08/1996. ZARAGOZA: Ordenanza de la ciudad de Zaragoza sobre protección del espacio urbano. Aprobación definitiva por Ayuntamiento Pleno el 27.06.2008 Publicado en BOPZ n° 251 de 30.10.2008. HUESCA: Ordenanza de seguridad y convivencia ciudadana de Huesca, aprobada por el Pleno el 29 de febrero de 2012. BOP n° 44 del 6 de marzo de 2012. TERUEL: Ordenanza de convivencia ciudadana y protección del paisaje urbano de Teruel, aprobada definitivamente por el Pleno Municipal, el día 4 de febrero de 2011, publicada en el BOP número 34, correspondiente al día 18 de febrero de 2011. CASTELLÓN: Ordenanza municipal de convivencia ciudadana de Castellón de la Plana. Aprobación: Pleno, el día 25 de septiembre de 2008. Publicación: l B.O.P. de Castellón, número 133, de 1 de noviembre de 2008. ALICANTE: Ordenanza de Mendicidad y prostitución en el Término municipal de Alicante. Aprobado por el Pleno de 25 de febrero de 2011 (BOP n° 57 de 23 de marzo de 2011). PALMA DE MALLORCA: Ordenanza reguladora del uso cívico de los espacios públicos Acuerdo del Pleno: 28 de febrero de 2011 Publicación: BOIB núm. 40 de 19.03.11 Entrada en vigor: 20.03.11 BADAJOS: Ordenanza municipal de policía urbana (B.O.P. 30 de Enero de 1998). CÁCERES.

Tribunal Constitucional como *competencias características* de los municipios y que la Ley de Bases encomienda de forma específica⁸⁹¹. Qué entendemos por característico de éstos, ya lo hemos formulado repetidamente: aquellas materias de reconocido interés local y que pivotan en el círculo de sus intereses. Es fácilmente reconocible que todo lo que afecta a la seguridad de las personas, el orden público vecinal o urbano y las normas que han de ser practicadas en los espacios públicos, son propiamente locales, son *características* del ámbito local. MERKL afirmaba que la “Ordenanza de policía” suele ser definida como aquella prescripción jurídica que procede de una autoridad policíaca y según la cual se mandan, por interés de policía, bajo sanción, ciertas acciones y omisiones⁸⁹²

La regulación de estas materias de seguridad ciudadana y convivencia – también denominadas normas de civismo-- por parte de las Ordenanzas locales es algo incontestable para nuestro Tribunal Supremo que ya lo reconocía tempranamente: *“denegación que, como consecuencia de tratarse de la limitación de una actividad en principio libre si es en propiedad privada, debe apoyarse o en la defensa de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana: (artículo 1-1º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales), o en normas expresas de la propia Ley, o en las limitaciones que, por virtud de la Ley establezcan los Planes u ordenanzas (artículo citado y 5 del propio Reglamento o 61 de la Ley del Suelo citada), es*

Ordenanza municipal reguladora de la convivencia ciudadana y de la protección del entorno urbano (BOP N° 104, de 5 de junio de 2006). MELILLA: Decreto que regula las funciones de los vigilantes de servicios generales, BOME número 3714 de 20 de octubre de 2000. TOLEDO: Ordenanza reguladora del consumo indebido de bebidas alcohólicas, fomento de la convivencia y prevención de actuaciones antisociales, B.O.P. de Toledo 13 Diciembre 2006, Número 284. CIUDAD REAL: Ordenanza reguladora de la convivencia y el ocio en el término municipal de Ciudad Real. CUENCA: Ordenanza municipal para proteger los espacios públicos y la convivencia ciudadana. Aprobada por el Pleno, el día 11 de Mayo de 2009. BOP n° 67, Lunes 15 de junio de 2009. ALBACETE: Ordenanza reguladora de los espacios públicos de Albacete para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana y el civismo. Aprobada por el Pleno el 23 de febrero de 2012. BOP, suplemento al n° 28, del 7 Marzo de 2012. GUADALAJARA: Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Guadalajara, B.O.P. de Guadalajara, n° 156, del 30 de diciembre de 2009. LAS PALMAS DE GRAN CANARIA: Ordenanza sobre establecimientos de venta de artículos de pirotecnia y Ordenanza General sobre convivencia ciudadana y Vía pública (BOP de 19-01-1998). SANTA CRUZ DE TENERIFE: Ordenanza municipal de policía y buen gobierno BOP n°26 de septiembre de 1986.

⁸⁹¹ STC 46/1992, de 2 de abril de 1992. Magistrado ponente: don Luis López Guerra. FJ 2º.

⁸⁹² Adolfo Merkl *“Teoría General del Derecho Administrativo”* Ed. Comares. Granada 2004. Pág. 330.

decir, que los criterios genéricos de limitación habrán de establecerse ordinariamente en la correspondiente ordenanza (a ella se refieren las sentencias de esta Sala de 28 de febrero de 1977 o 5 de mayo de 1978) o, si la Ley lo permite, en conceptos indeterminados pero objetivos⁸⁹³.

Y, en la recientísima sentencia conocida como la “regulación del uso del velo islámico”, se afirma de forma categórica que: **“la competencia del Ayuntamiento para regular sus servicios y la convivencia en el ámbito del Municipio: - es- incontestable, (y es ahí donde entran en juego como normas habilitantes las de LBRL -Art. 4.1.f, 25 y 25- y de la Carta Europea de la Autonomía local - art. 4.2-, citadas en sentencia), - aunque- no puede suponer que, al ejercitar las competencias que dichas normas le confieren, pueda hacerlo prescindiendo de los límites constitucionales que le impone el respeto del derecho fundamental de libertad religiosa, proclamado en el art. 16.1 CE⁸⁹⁴.**

Y en otra, aunque en cuestiones relativas a la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, se afirma que **“pudiendo establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, así como requisitos o exigencias para preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos, ordenación del tráfico y personas en vías urbanas, protección civil, prevención y extinción de incendios, ordenación, gestión ejecución y disciplina urbanística, protección del medio ambiente, patrimonio histórico-artístico y protección de la salubridad pública, malamente podrían controlar los Ayuntamientos si la actividad de los operadores se ajusta de hecho a lo previsto en la Ordenanza correspondiente, si no dispusieran del instrumento de sujeción de aquélla a licencia municipal⁸⁹⁵”.** Unos años atrás también se afirmaba lo mismo, **“por consiguiente, los Ayuntamientos pueden (...), tendentes a preservar los intereses municipales – regular- en materia de seguridad en lugares**

⁸⁹³ STS, Contencioso sección 1 del 12 de Febrero del 1980 (ROJ: STS 2595/1980) Recurso: | Ponente: JOSE GABALDON LOPEZ

⁸⁹⁴ STS, Contencioso sección 7 del 14 de Febrero del 2013 (ROJ: STS 693/2013) Recurso: 4118/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

⁸⁹⁵ STS, Contencioso sección 4 del 24 de Abril del 2012 (ROJ: STS 2599/2012) Recurso: 4964/2008 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

públicos (artículo 25.2 a)), ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (artículo 25.2 b)), protección civil, prevención y extinción de incendios (artículo 25.2 c)), ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (artículo 25.2 d)), protección del medio ambiente (artículo 25.2 f)), patrimonio histórico-artístico (artículo 25.2 e)) y protección de la salubridad pública (artículo 25.2 f))⁸⁹⁶. Incluso esta actividad de limitación, en aras del principio de seguridad y tranquilidad ciudadana, puede llegar a detalles ciertamente curiosos aunque no desprovistos de sentido común: *"las providencias, objeto de recurso no están ajustadas a derecho ya que el artículo 90 citado no impone que los portales de las casas permanezcan abiertos durante el día sino simplemente que permanezcan cerrados a partir de las 11 de la noche; normas de clara "ratio" en orden a la seguridad y tranquilidad ciudadana en materia de policía ya que la disminución normal del número de vigilantes municipales durante la noche la casi total ausencia de ciudadanos en las vías públicas o ley las dificultades naturales propias de la no., censan la posible alteración de tranquilidad y seguridad de los ciudadanos*⁸⁹⁷" El precitado art. 90 se refiere a la Ordenanza de Policía Urbana de La Coruña.

También, para el Tribunal Supremo el anclaje de estas Ordenanzas ha de llevarse directamente a la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana y aunque referida a un cierre temporal de un bar-pub, se declara conforme a derecho la imposición de sanción de cierre temporal a este bar-pub que servía bebidas a clientes situados en la calle, los cuales, al mismo tiempo, practicaban actividades musicales: *"porque la Sentencia declara expresamente que la Ordenanza local que fue aplicada tiene su fundamento en la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana (...)* Pero además debemos estar a la doctrina jurisprudencial que se contiene en nuestra Sentencia de 29 de septiembre de 2003 sobre tipificación de las infracciones y sanciones mediante **Ordenanzas**

⁸⁹⁶ STS, Contencioso sección 4 del 04 de Julio del 2006 (ROJ: STS 4341/2006) Recurso: 417/2004 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

⁸⁹⁷ STS, Contencioso sección 4 del 01 de Abril del 1980 (ROJ: STS 2972/1980) Recurso: | Ponente: JOSE LUIS PONCE DE LEON Y BELLOSO

de los Ayuntamientos, la cual puede efectuarse válidamente, incluso aunque no exista Ley estatal o autonómica previa, siempre que se ejerzan las potestades administrativas en materia de competencia típica de los Ayuntamientos como es el caso de autos, aunque respetando la escala de multas por razón de la cuantía y guardando la debida proporcionalidad, así como teniendo en cuenta las características demográficas, económicas y sociales de los municipios⁸⁹⁸.

Sin embargo, este esfuerzo jurisprudencial –ciertamente considerable- no se ha visto acompañado por el mismo esfuerzo del legislador a la hora de delimitar tanto la incardinación de la Ordenanza en la norma superior, como el concreto círculo competencial en materia de seguridad y orden público local; y de lo que se dispone, podemos calificarlo de bastante decepcionante. Y ello, como y anticipaba algunos años atrás ALLI TURRILLAS, porque, también es cierto que la autonomía municipal y el propio artículo 25 de la LRBRL exigen que los municipios cumplan sus funciones “*pese a quien pese*”, una de las cuales es la seguridad en sus localidades⁸⁹⁹. Partiendo del mencionado art. 25.2 de la LRBRL en el que se determina que el Municipio ejercerá *en todo caso, competencias*, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas, en materia de seguridad en lugares públicos (ahora tras la Ley 27/2013, de 27 de diciembre, sobre “policia local”). Si el Estado no hubiera regulado o no lo hubiera hecho con *competencias suficientes e identificables con el interés local*, representado por los vecinos, es evidente que la Ordenanza, por sí, ya tiene una incardinación propia y singular. No debemos olvidar que la propia LRBRL señala que “*en el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como*

⁸⁹⁸ STS, Contencioso sección 4 del 03 de Diciembre del 2003 (ROJ: STS 7721/2003) Recurso: 4465/1999 | Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR

⁸⁹⁹ Juan – Cruz Alli Turrillas “*Los nuevos retos al marco normativo y a la seguridad en el ámbito local*”. REALA, n° 303 (enero-abril 2007). Pág. 88.

*policia de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policia judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación*⁹⁰⁰. Esta última disposición continúa con una regulación defectuosa de la materia que ya se realizara en la Ley Orgánica de protección de la Seguridad ciudadana, viniendo a precarizar y complicar un régimen regulador competencial que debería –a estas alturas– estar delimitado en lo sustancial y no adolecer de constantes e inútiles redundancias legislativas. De este precepto debería inferirse la voluntad del legislador de potenciar las competencias de seguridad para los municipios porque se supone que ya venían desempeñando esas funciones, al menos la seguridad en lugares públicos, pero se empieza por donde se debería acabar: las funciones que se pretenden asignar a las policías municipales como ejemplo de la potenciación de su función. Es justo al revés, ya que las competencias deben preceder y asignarse al Ente territorial –el municipio– y desde este ángulo propiciar una delimitación competencial seria entre las distintas administraciones. Pero este defecto no es exclusivo de la nueva disposición adicional de la LRBRL, se le antepone en la propia Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana.

Así pues, en la garantía de habilitación normativa en la materia para los municipios a través de las Ordenanzas –aunque están facultadas para el ejercicio regulador en solitario como se señaló– hemos de contar, en primer término, con el art. 25.2 a) –hoy en día el art.25.2 f)-- y la Disposición adicional 10ª de la LRBRL. Continuando con nuestro propósito y advirtiendo que la LOPSC incurre en el mismo error y aderezado con un rocambolesco reenvío legislativo, que comienza señalando que, las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de

⁹⁰⁰ Disposición adicional décima introducida por el apartado 3 del artículo primero de Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local y que se adiciona a la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas⁹⁰¹; y para las que se reserva el carácter de autoridad a los efectos de la propia Ley. ¿Cuáles son esas facultades? ¿No era precisamente este el lugar para precisarlas? ¿Por qué ese reenvío infructuoso? La LOPSC tras esta primera alusión, no hace mención al ámbito local hasta que, cuando se tipifican las infracciones contra la Ley, se faculta a los alcaldes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer sanciones por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), i) y j) del artículo 26, que puedan conllevar la suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y de multa en las cuantías máximas; aunque cuando no concurren las circunstancias y en las materias referidas, los Alcaldes pondrán los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previa la sustanciación del oportuno expediente, propondrán la imposición de las sanciones que correspondan⁹⁰². O cuando se hace una referencia específica a las Ordenanzas locales, para la concreción de las conductas sancionables, podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común⁹⁰³ y⁹⁰⁴.

⁹⁰¹ Art. 2.2 de Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁹⁰² Art. 29.2 de la LOPSC en el que se señalan unos tramos:

- Municipios de más de quinientos mil habitantes, de hasta un millón de pesetas.
- Municipios de cincuenta mil a quinientos mil habitantes, de hasta cien mil pesetas.
- Municipios de veinte mil a cincuenta mil habitantes, de hasta cincuenta mil pesetas.
- Municipios de menos de veinte mil habitantes, de hasta veinticinco mil pesetas

⁹⁰³ Párrafo final del número 2 del artículo 29 que fue introducido por la Ley 10/1999, 21 abril («B.O.E.» 22 abril), de modificación de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

⁹⁰⁴ A esta cuestión, más en cuanto a la fundamentación de las potestades sancionadoras en norma de rango legal, ayuda —y así lo ha reconocido una frondosa jurisprudencia al respecto— el art. 138 del LRBRL, adicionado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre., en la que se señala: “Para la adecuada ordenación de **las relaciones de convivencia de interés local** y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos, los entes locales podrán, **en defecto de normativa sectorial específica**, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento

De los preceptos indicados se puede deducir que los municipios tienen competencias propias en materia de seguridad ciudadana y no sólo en lugares públicos. Dado el carácter de autoridades que se les atribuyen a sus “autoridades”, a los efectos de la ley, -en un “acto de deducción masiva”, dadas las carencias advertidas- hemos de entender que las facultades otorgadas por los arts. 14, 15 y 16 de la LOPSC habilitan para que las Ordenanzas puedan establecer las órdenes o prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la consecución de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana en el ámbito local. E incluso poder señalar en qué circunstancias puede acordarse, como medidas extraordinarias de seguridad, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la evacuación de inmuebles, en situaciones de emergencia y mientras éstas duren. Todo esto nos parece lógico desde el punto que la LOPSC otorga el ejercicio de la potestad sancionadora a los Alcaldes y ésta no es más que un instrumento para el ejercicio de competencias otorgadas por el ordenamiento. Por lo tanto, las Ordenanzas se revelan ampliamente necesarias⁹⁰⁵ ante el panorama legislativo que hemos destacado y deben servir como herramienta que respalde suficientemente la acción de los Agentes de la policía municipal, los cuales cuando tuvieren conocimiento de hechos que perturben gravemente la Seguridad Ciudadana y, en consecuencia, el ejercicio de derechos constitucionales, deberán ponerlo en conocimiento de la Autoridad Judicial o Gubernativa⁹⁰⁶.

de deberes, prohibiciones o limitaciones contenidos en las correspondientes ordenanzas, de acuerdo con los criterios establecidos en los artículos siguientes”.

⁹⁰⁵ No compartimos en modo alguno la opinión de Gloria Poyatos Matas en el artículo *“El resurgir de las normas locales para reprimir el ejercicio de la prostitución en las calles: la Ordenanza de civismo de Barcelona, modificada el 17 de agosto de 2012”*. Actualidad Administrativa nº 21-22. Diciembre de 2012. Califica la acción normativa de los municipios en esta materia como *“reglamentarismo decimonónico”* y para el colmo de los disparates conceptualiza como actividad lícita la realizada por las *trabajadoras sexuales*, como las denomina. Olvida la autora que no basta el orden social para dar cobijo a estas actividades y que la infraestructuras de dominio público están sujetas a la regulación (licencias, autorizaciones...) sobre todo si se quiere ejercer una actividad lucrativa y, sobre todo, porque en materia de seguridad ciudadana la ley habilita a los municipios para sancionar cualquier actividad que perturbe el orden público.

⁹⁰⁶ Art. 5.3 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

2.4 Régimen jurídico competencial especial en materia de policía de seguridad en Madrid y Barcelona

Ya es conocido que ambos municipios con la llegada de nuestro régimen constitucional, sellado a través de la Constitución Española de 1978, gozaban de un régimen especial⁹⁰⁷ en relación con el resto de los municipios españoles y con las restantes capitales de provincia⁹⁰⁸. Hecho diferencial que la LRBRL mantuvo vigente para ambos casos, en virtud de lo dispuesto en su disposición adicional sexta, siempre que dicho régimen especial no se opusiera, contradijera o resultara incompatible con la misma ley básica. Por tanto, el reconocimiento primero y la regulación, después, del hecho diferencial era una exigencia tanto para el Estado “central”, incluso autocrático, como para el Estado autonómico, añadiéndose además el carácter “bifronte” de la Ciudad de Madrid, al ser instituida formalmente por la Constitución de 1978 como capital del Estado⁹⁰⁹. Esta especificidad no podía dejar a un lado la cuestión competencial en ambos municipios y, en concreto, lo relativo a la ordenación del tráfico, la seguridad vial, la acción coactiva en estas materias, y, desde luego, la seguridad ciudadana. Ambos bloques ya han sido analizados más arriba desde el ámbito competencial general de los municipios, y ahora pretendemos señalar si la especial posición de ambas entidades territoriales se ha traducido en también una mayor atribución competencial en estas materias.

⁹⁰⁷ A este respecto y tratado con más profundidad véase: Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda *“El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado (Ley 22/2006, de 4 de julio)”*. Ed. Iustel. Madrid 2007; Jesús López-Medel Bascones *“La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid”*, Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Nº. 14, 2006, págs. 25-38; Alfredo Galán Galán *“Ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población.”* RGDA. Nº 5 mayo 2004; Alfredo Galán Galán, *“La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del municipio de Barcelona”*, Fundación Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals/Marcial Pons, Barcelona, 2001; - J. Galofré, *“La reforma del régimen de las grandes ciudades: La cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona”*, Anuario del gobierno local 2003, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004; Rafael Jiménez Asensio *“Evolución, contenido actual y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona”* Anuario del Gobierno Local 2006. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic; Antonio Fabeiro Mosquer, *“La Carta Municipal de Barcelona: notas sobre sus especialidades”*. Revista de Derecho UNED, núm. 1, 2006

⁹⁰⁸ Uno y otro, son el Texto articulado de la Ley especial para el Municipio de Madrid, aprobado por Decreto 1674/1963, de 11 de julio y en el caso de Barcelona el conjunto normativo representado por: a) el Decreto 1166/1960, de 23 de mayo, por el que se regula el régimen especial para Barcelona. b) el Decreto-ley 5/1974, de 24 de agosto, por el que se crea la entidad municipal metropolitana. c) el Decreto 3276/1974, de 28 de noviembre, de organización y funcionamiento de la entidad municipal metropolitana

⁹⁰⁹ Artículo 5: La capital del Estado es la villa de Madrid

La regulación de ambos casos viene determinada por tres leyes, dos Estatales, y una autonómica. Por orden cronológico, la primera disposición fue Ley Autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, por la que se establece Carta Municipal de Barcelona⁹¹⁰ y las siguientes la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona⁹¹¹ y la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid⁹¹². Además, para el caso de Barcelona el artículo 89 del Estatuto de Autonomía de Cataluña⁹¹³, establece de forma categórica que “*El municipio de Barcelona dispone de un régimen especial establecido por ley del Parlamento.*” Lo que refuerza su posición a través de un reconocimiento estatutario expreso del régimen especial del municipio de Barcelona dadas las competencias que en materia local posee la Generalidad de Cataluña

El juicio que la doctrina reserva a la plasmación de estas singularidades competenciales en materia de seguridad es claramente insatisfactorio, así lo expresaba AGUADO Y CUDILLÁ, referido a Barcelona, al afirmar que el precepto estatal relativo a materia de seguridad es claramente decepcionante por cuanto se limita a insistir en la idea de la colaboración del Ayuntamiento con las Administraciones competentes en materia de seguridad ciudadana remitiéndose a la Carta Municipal de Barcelona y demás legislación vigente. Se trata, en definitiva –dice-, una oportunidad claramente desaprovechada por el legislador estatal⁹¹⁴. De igual forma, FERNÁNDEZ - MIRANDA respecto al régimen especial de Madrid, regulado por la Ley de capitalidad, señala que lo cierto es que la Ley se “queda coja” al no solventar determinadas cuestiones que por su propia naturaleza podría resolver y que, para el caso de la

⁹¹⁰ La Ley se publicó en el B.O.E nº 28 de 2 de febrero de 1999 y previamente en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña nº 2801, del 8 de enero de 1999

⁹¹¹ Publicada en BOE núm. 62 de 14 de Marzo de 2006

⁹¹² Publicada en BOE núm. 159 de 05 de Julio de 2006

⁹¹³ Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio, de reforma del Estatuto de Autonomía de Cataluña. El mismo artículo continua diciendo que “*El Ayuntamiento de Barcelona tiene iniciativa para proponer la modificación de este régimen especial y, de acuerdo con las leyes y el Reglamento del Parlamento, debe participar en la elaboración de los proyectos de ley que inciden en este régimen especial y debe ser consultado en la tramitación parlamentaria de otras iniciativas legislativas sobre su régimen especial*”

⁹¹⁴ Vicente Aguado y Cudolá “Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil”, en la obra Comentarios al Régimen municipal especial de Barcelona. Dir. Andrés Betancor. Ed. Thomson Civitas. 1ª edición 2008. Pág. 619

seguridad ciudadana, pasa por ser una simple reformulación del art. 53 de la LOFCS⁹¹⁵. A pesar de estas opiniones y la necesidad imperiosa de que la actividad legislativa del Estado refleje con la mayor fidelidad posible la realidad y las necesidades de los ciudadanos en el ámbito que desarrollan sus actividades, y en el tiempo en que se producen, es cierto que existe una tendencia a perpetuar el “*statu quo*” en la legislación reguladora de la seguridad y orden públicos, así como la participación de las Administraciones territoriales en el ejercicio de la competencia estatal de la seguridad pública establecida en el artículo 149.1.26 de la CE.

Esta tendencia “inmovilista” en materia de seguridad ciudadana se ha consagrado en lo que, en nuestra opinión, es una defectuosa técnica normativa a la hora de definir competencias, autoridades habilitadas para su ejercicio y funciones de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Prueba de ello es el inicio de la LOFCS que no es sino un “arranque” competencial más que una apertura para la definición de funciones y el estatuto de aquéllas que es justo para lo que la Ley se promulga, según reza el propio art. 104.2 de la CE. ¿No hubiera sido más correcto y eficaz en la sistemática legislativa haber iniciado la LOPSC con las siguientes afirmaciones: “1 *La Seguridad pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación.* 2. *Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley.* 3. *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*”⁹¹⁶ que hacerlo en al LOFCS? Tampoco nos parece afortunada la expresión “en el marco de esta ley” ya que la precitada LOPSC es el verdadero marco de referencia y el techo que las Administraciones territoriales han de tener, a la hora de coadyuvar en el ejercicio de una única competencia “seguridad pública”

⁹¹⁵ Jorge Fernández-Miranda Fernández-Miranda “*El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado (Ley 22/2006, de 4 de julio)*”. Ed. Iustel. Madrid 2007. Págs. 170 y 176.

⁹¹⁶ Art. 1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

que es propia del Estado tal y como establece el art. 149.1.26 de la CE y ha afirmado una doctrina constante del Tribunal Constitucional.

Pues bien y a pesar del crítica doctrinal, el hecho de que las leyes reguladoras del régimen especial de Madrid y Barcelona hayan incluido una “reformulación del art. 53 de la LOFCS” me parece suficientemente positivo como para calificarlo de paso adelante, si seguimos los postulados apuntados. Es cierto que, una vez más, la ley, en vez de ir por delante, se queda detrás y no reconoce la especificidad que la seguridad y orden públicos tienen en ambas metrópolis, a las que además de la globalización, les ha afectado, de forma decisiva, la incorporación de una ingente población emigratoria⁹¹⁷. Es un paso adelante, decíamos, porque el diseño legislativo de las competencias se ha trasladado a su ámbito idóneo y desde el que realmente emanan: las autoridades e instituciones públicas. No son, por tanto, en el sentido técnico jurídico, las competencias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad sino las funciones y el ejercicio de las potestades que han de realizar por cuenta de otros (agentes de la autoridad), aunque, dentro de éstas, el ordenamiento proceda a la división de funciones entre unos y otros Cuerpos de funcionarios “especiales”.

2.4.1 Competencias de seguridad ciudadana en Madrid.

El grueso de las competencias se sistematizan en el art. 35 de la LCREM, si bien la Seguridad ciudadana inmediatamente relacionada con la protección de personas y bienes en acontecimientos internacionales o nacionales que se celebren en Madrid, y la protección de personas y bienes como consecuencia del ejercicio por los ciudadanos del derecho de reunión y de manifestación⁹¹⁸, cuando el ámbito de la convocatoria presente dimensión estatal, son de origen y dimensión propias de su condición de capital del Estado. En este caso, la Ciudad de Madrid como municipio de régimen especial también despliega su ámbito competencial en materia de seguridad, tal y como

⁹¹⁷ A fecha 1 de julio de 2011, en la Ciudad de Madrid la población inmigrante era de 514.055 personas, el 15,8% de la población.

⁹¹⁸ Art. 4 a) y c) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

se infiere del contenido del artículo 5 de la misma Ley: “**respetando los ámbitos competenciales de las distintas administraciones participantes, se crea la Comisión Interadministrativa de Capitalidad, como órgano de cooperación para la mejor articulación del régimen de capitalidad previsto en esta Ley**”. Así pues, no es posible, so pena de vulnerar el principio de autonomía local en su ámbito específico y especial de la Ciudad de Madrid, prescindir de la colaboración del municipio en las actuaciones de seguridad pública que sobre esta materia lleve a cabo el Estado para la protección de las personas y actos de relevancia nacional e internacional. Incluso el supuesto contemplado en la letra c), acerca del derecho de reunión y de manifestación de relevancia nacional, se iría más allá de lo establecido por la Ley Orgánica 9/1983, de 15 de julio, reguladora del derecho de reunión, cuando se establece que se notificará, por la Autoridad gubernativa, al Ayuntamiento afectado, los datos contenidos en el escrito de comunicación de realización de la concentración, excepto cuando se trate de una convocatoria urgente, a fin de que éste informe en un plazo de veinticuatro horas sobre las circunstancias del recorrido propuesto. Dicho Informe, motivado (requisito que entendemos como algo absolutamente superfluo dado el carácter de un informe) y de carácter vinculante, se entenderá favorable si no es contestado en dicho plazo.⁹¹⁹. Y va más allá porque, además de dicha notificación, la participación de la Ciudad de Madrid en la seguridad del acto es obligatoria.

El precitado art. 35, se halla dentro del capítulo segundo del Título III, dedicado en exclusiva a la materia de Seguridad pública, y desarrolla el conjunto de dichas competencias que el legislador atribuye al municipio de Madrid. Las cuales han de ser calificadas como propias, ya que tienen una regulación específica otorgada por la Ley, y han de entenderse asignadas en los términos establecidos en la misma, aunque siempre con un factor “*en más*” sobre las propias asignadas a los municipios en general y a los de gran población, en particular, tanto por la legislación de régimen local, como por la legislación estatal o autonómica reguladora de los distintos sectores de la

⁹¹⁹ Se trata del art. 9.2 en la redacción dada por la Ley Orgánica 9/1999

acción administrativa⁹²⁰. Como señala LÓPEZ - MEDEL BASCONES, la ley no agota la totalidad del régimen jurídico de la ciudad de Madrid, sino que contiene tan sólo normas especiales que tendrán aplicación preferente respecto a las previstas con carácter general, pero dejando a salvo la restante legislación que pueden dictar tanto el Estado como la Comunidad Autónoma⁹²¹. La intención de la Ley, según expresa su preámbulo⁹²², es la de otorgar competencias estatales en materia de seguridad, algo que analizaremos, pero para lo que habría sido deseable una mayor concreción. Así pues, en materia de seguridad pública al Ayuntamiento de la ciudad de Madrid le corresponden las siguientes competencias:

1. La protección y custodia de autoridades, edificios, instalaciones, dependencias, infraestructuras y equipamientos municipales, así como la colaboración con las Administraciones competentes en materia de seguridad. Si realizamos un rápido cotejo con las funciones atribuidas por el artículo 53.1 a) de la LOFCS (*“Proteger a las Autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia y custodia de sus edificios e instalaciones”*), nos arroja que se ha ido más allá cuando se añade el conjunto de bienes de titularidad municipal. Se han de considerar incluidos dentro de éstos, tanto los bienes clasificados por el artículo 2 del Reglamento de Bienes de las Entidades Locales como demaniales como los patrimoniales, es decir la casa consistorial, demás sedes institucionales municipales y, en general, edificios que sean de las mismas, mataderos, mercados, lonjas, hospitales, hospicios, museos, montes catalogados, escuelas, cementerios, elementos de transporte, piscinas y campos de deporte, y, en general, cualesquiera otros bienes directamente destinados a la prestación de servicios públicos o administrativos⁹²³. A los que han de añadirse los paseos, parques, aguas de fuentes y estanques, puentes y

⁹²⁰ Art. 33 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid

⁹²¹ Jesús López-Medel Bascones *“La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid”*. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, N.º. 14, 2006, pág. 28.

⁹²² “Por otro lado, se atribuyen a la ciudad de Madrid determinadas competencias de titularidad estatal en materia de movilidad, **seguridad ciudadana** e infraestructuras, por tratarse de ámbitos relevantes de la gestión y gobierno de la misma”.

⁹²³ Art. 4 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Bienes de las Entidades Locales.

demás obras públicas de aprovechamiento o utilización generales cuya conservación y policía sean de su competencia, viales, calles, autopistas⁹²⁴, autovías y travesías que discurran por todo el término municipal de la Ciudad de Madrid y que sean de su titularidad⁹²⁵.

Es decir, la Ciudad de Madrid tiene una responsabilidad directa sobre la protección y seguridad pública en las infraestructuras señaladas, hecho que, a modo de ejemplo, se ha rubricado en el reciente *Protocolo de Seguridad para Cañada Real Galiana (Madrid)* firmado el 6 de febrero de 2013, por las Administraciones territoriales afectadas (entre otras el Ayuntamiento de Madrid) junto a la Delegación del Gobierno, que reconocía esta responsabilidad directa en el mantenimiento de la seguridad en una infraestructura pública por parte de la Ciudad de Madrid al establecer, sobre base de la experiencia acumulada por la labor de su Policía Municipal --como reconoce el propio texto del Protocolo-- que la actuación en el mantenimiento de la seguridad, debía pivotar muy directamente en su cuerpo de seguridad. Y así se determinaba como actuaciones policiales concretas (las únicas que el protocolo asigna a una policía local /municipal a pesar de estar implicados varios municipios): ***“La Policía Municipal de Madrid mantiene un control periódico y prioritario en la zona materializado en las siguientes intervenciones: a) Patrullaje preventivo durante las 24 horas. b) Realización de, al menos, dos controles de alta visibilidad al mes. c) Prevención de futuros asentamientos. d) Control de las denominadas kundas realizando seguimiento desde su origen. e) Acompañamiento y protección de los distintos servicios que trabajan en la zona (limpiezas, Comisiones judiciales, bomberos, Samur, etc.) f) Control para prevenir la quema de vehículos. g) Cobertura de seguridad en las actuaciones urbanísticas. h) Colaboración con Cuerpo Nacional de Policía y Guardia Civil en labores de información y actuaciones conjuntas. i) Intervención con menores mediante los Agentes Tutores, encargados de asegurar la escolarización de los mismos. Esta actuación se ha visto ampliada por la elevada presencia de***

⁹²⁴ El 20 de febrero de 2004, el Consejo de Ministros autorizó la firma del Convenio entre el Ministerio de Fomento y el Ayuntamiento de Madrid para la mejora y cesión de la M-30. Con este convenio, *la titularidad de la M-30 se traspa a al Ayuntamiento de Madrid. Que pasa a denominarse “Calle 30”.*

⁹²⁵ Art 3 del Real Decreto 1372/1986, de 13 de junio

menores, muchos de ellos sin escolarizar⁹²⁶. Esta es una actuación concreta sobre el supuesto tasado del aseguramiento en una infraestructura de titularidad pública.

2. En colaboración con las Administraciones competentes, la prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana⁹²⁷ y tratar de garantizarla en lo referente a aquellos actos que ocasionen molestia social o daños sobre bienes y personas en la vía pública. Según ha quedado expuesto esta es una cláusula que reconoce la realidad de estas actuaciones en la Ciudad de Madrid y tiene su referente en las funciones otorgadas por la LOFCS a las policías locales: “Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello y cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello⁹²⁸. El “mantenimiento y el restablecimiento de la seguridad ciudadana” se incorpora a lo ya atribuido en la Ley Orgánica, y viene a recoger una doble una acción que va más allá de la prevención y vigilancia, ya que la seguridad ha de mantenerse, según la LCREM, cuando se den conductas que a través de cualquier tipo penal o de

⁹²⁶ Punto 6º de Protocolo de actuación y que regula la Organización del plan de intervención y Protocolo específico de seguridad.

⁹²⁷ Según fuentes de la Policía Municipal de Madrid. Observatorio de Seguridad: en el año 2010, la Policía Municipal de Madrid llevó a cabo 68.000 actuaciones, de las que el mayor peso lo tienen las intervenciones contra la seguridad colectiva (salud pública y seguridad del tráfico), que suponen el 32,64% del total. Las intervenciones contra las personas, contra el patrimonio y contra otras normas suponen cada una porcentajes próximos al 20% (18,16, 16,61 y 21,45 respectivamente). El resto de intervenciones tienen muy poca representación, a excepción de las intervenciones contra el orden público y contra la libertad que apenas llegan al 5% cada una. Bajo el epígrafe de SEGURIDAD CIUDADANA, en el año 2010, los arrestos domiciliarios de fin de semana 27,58%; Armas y otras denuncias 5,10%; Relacionadas con el patrimonio 17,93%; Relacionadas con la salud pública 20,43; Relacionadas con extranjería 4,10%; Resto 4,00%. Los datos son suficientemente elocuentes del volumen de actividad que la Ciudad de Madrid, a través de su Cuerpo de Policía Municipal, realiza en favor de la seguridad ciudadana. A esto hay que añadir la actividad sancionadora de la Administración municipal, con base en la LOPSC: las infracciones administrativas denunciadas por la Policía Municipal que más peso tienen en el año 2010 son las relacionadas con la “Ley sobre drogodependencias y otros trastornos adictivos” (47,82%) y con la “Ley de Espectáculos públicos y actividades recreativas” (25,68%). Ésta última tuvo un ascenso de casi 3 puntos respecto al año 2009.

⁹²⁸ Art. 53 h) e i) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

infracción administrativa amenacen la seguridad de personas y bienes, lo cual se traduce en un habilitación explícita y generalizada del ejercicio de la policía administrativa general de seguridad equiparándose con la actividad policial atribuida a la Administración General del Estado⁹²⁹. Competencias que no sólo se circunscriban a los lugares públicos sino que pueden ejercerse en el ámbito privado cuando sea necesario y dependiendo de las circunstancias, con las necesarias habilitaciones judiciales. El avance, sin duda alguna, es significativo y tiene su complemento con la labores de policía judicial que señalaremos más adelante.

Por su parte, el restablecimiento de la seguridad ciudadana implica la habilitación para la puesta en marcha de las medidas que el capítulo 3º de la LOPSC prevé para el restablecimiento de aquélla. Así, por ejemplo los agentes de la policía municipal de Madrid podrán requerir, en el ejercicio de sus funciones de indagación o prevención, la identificación de las personas y realizar las comprobaciones pertinentes en la vía pública o en el lugar donde se hubiere hecho el requerimiento, siempre que el conocimiento de la identidad de las personas requeridas fuere necesario para el ejercicio de las funciones de protección de la seguridad⁹³⁰, también podrán limitar o restringir, por el tiempo imprescindible, la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuere necesario para su restablecimiento, incluyéndose la ocupación temporal de los efectos o instrumentos susceptibles de ser utilizados para acciones ilegales, dándoles el destino que legalmente proceda, la habilitación para que, en el caso de que se produzcan alteraciones de la seguridad ciudadana con armas o con otros medios de acción violenta, los gentes de la policía municipal puedan disolver la reunión o manifestación o retirar los vehículos y obstáculos, sin necesidad de previo aviso, etc.⁹³¹. Obviamente, el restablecimiento de la seguridad ciudadana significa también la

⁹²⁹ Efectivamente la letra e) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a tribuye a las Fuerzas y Cuerpos de la Seguridad del Estado (Guardia Civil y Cuerpo Nacional de Policía) “*Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana*”

⁹³⁰ Art. 20 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

⁹³¹ Arts. 17.2 y 19.1 de la LOPSC

facultad de reestablecer el orden público violado, por la conducta antijurídica detectada, a través de la detención en caso de delito o la denuncia en caso de infracción administrativa.

Finalmente, señalaremos que la segunda parte del precepto carece de todo engarce con la primera, salvo que se busque una reserva de acción administrativa en favor de la Ciudad de Madrid para los hechos y conductas que no lleguen a ser consideradas como vulneradores de la seguridad de personas y bienes en lugares públicos aunque sean merecedoras del reproche administrativo (sanciones). Pudieran hacer referencia, más bien, a medidas de orden público que denominadas “*de baja intensidad*”⁹³² y que podrían ser objeto de regulación administrativa como medida habilitadora para la acción policial.

3. El ejercicio de las competencias que en materia de policía administrativa y policía de seguridad le atribuye la normativa estatal, así como la denuncia en las materias de policía administrativa especial de competencia estatal⁹³³.

Al inicio de este estudio ya indicamos la falta de precisión y confusión a la hora de identificar el concepto de policía administrativa con la realidad que comprende⁹³⁴ y la falsa dicotomía entre policía administrativa y policía de seguridad. Es decir que igual de policía administrativa es la policía administrativa –que entendemos va referida a lo que la LOFCS define como policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia-, como la policía de seguridad, sabiendo que ésta última puede ir más allá en la reprochabilidad del injusto cuando la conducta está tipificada penalmente

⁹³² Por ejemplo, las ocupaciones masivas de instalaciones deportivas y jardines que excluyan el uso y disfrute general a través de conductas excluyentes o de autocontrol frente al resto de la ciudadanía...

⁹³³ Este apartado guarda un paralelismo grande con el artículo 35 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona cuando atribuye a la Guardia Urbana de Barcelona como Policía Administrativa y de Seguridad ejerce todas aquellas competencias que le atribuyen la normativa estatal y autonómica de aplicación.

⁹³⁴ Vid. Epígrafe “1.3.2 Policía administrativa y policía administrativa de seguridad y orden público”, pág. 66 y ss..

(policía gubernativa en términos de la STC 234/1991, de 10 de diciembre, en el Recurso de amparo 1.473/1989), pero para la que también está reservada la acción sancionadora administrativa del art. 23 y ss. de la LOPSC. Es decir, ambas forman parte de la misma acción del Estado limitativa de la acción de los ciudadanos cuando éstos alteran el orden jurídico y material convivencial, es decir ambas forman parte de lo que MERKL definía como policía “*aquella actividad administrativa que mediante amenaza o el empleo de la coacción persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden*”⁹³⁵. Quizás sería interesante señalar que en ambas dimensiones de la policía administrativa no hay una “primera y segunda división” ya que ambas contribuyen a la seguridad y orden público desde distintos puntos de vista. Para MERKL ambas caminan por la vía nebulosa del orden público, designándose como policía de orden o de seguridad, aquella actividad policíaca que protege la tranquilidad, la seguridad y el orden, como tales, contra sus perturbaciones, y por policía administrativa aquélla que protege determinados bienes administrativos.

La falta de precisión es endémica en estas normas –cuando al ser una norma sectorial no debería darse-, y, siendo como son, limitadas las funciones de policía administrativa de seguridad y orden público, y dadas las carencias generales demostradas por la legislación en esta materia hubiera sido deseable una mayor concreción, si bien puede también interpretarse como la concesión de un espacio normativo real y una intensificación de la acción administrativa que se dota a la Ciudad de Madrid para el ejercicio de las potestades administrativas de policía. Efectivamente esta potenciación competencial tiene un reflejo directo en el ejercicio de la potestad normativa de la Corporación, a través de la Ordenanza o Reglamento –no necesariamente en desarrollo de la Ley como hemos dicho más arriba-, y que es, desde luego, la mejor técnica para facilitar la seguridad jurídica a la hora de establecer ámbitos y habilitaciones de actuación para los agentes de la policía municipal y para la tipificación de infracciones y sanciones. El aumento competencial también puede

⁹³⁵ Adolfo Merkl “*Teoría general del Derecho Administrativo*”. Ed. Comares. Granada 2004. Pág. 310 y 326

venir a través de la utilización del instrumento convencional, de acuerdos entre las Administraciones afectadas, --de hecho es el más utilizado— lo cual no ayuda a la seguridad competencial desde el punto de vista de la necesaria imbricación de las acciones policiales en normas jurídicas.

La imprecisión alcanza cotas poco imaginables, cuando el apartado establece que corresponde a la Ciudad de Madrid “*la denuncia en las materias de policía administrativa especial de competencia estatal*”. Más bien parece dirigido a habilitar a la policía municipal en su capacidad de vigilancia e inspección en relación con dichas competencias (¿¡cuáles!?), aunque también podría significar la participación, bajo este proceder administrativo, en algunas funciones otorgadas por el art. 12 y 13 de la LOFCS al Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil, relativas a sectores de la administración denominados como especiales: por ejemplo en la cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza, o en el control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones, o vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas que sean de titularidad Estatal o autonómica y que discurran por el término municipal de Madrid.

4. La policía municipal ejercerá las competencias que en materia de policía judicial le atribuye la normativa estatal.

Desde que la Disposición final quinta de la LRBRL señalara para los Municipios cabeza de partido judicial, en que no exista establecimiento penitenciario alguno que debían asumir, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la Policía Municipal en funciones de Policía Judicial, poco o nada se ha precisado el papel de las policías municipales /locales como policía judicial.

Recientemente y como respuesta a la inclusión de la Disposición adicional décima de la misma (8 años después) por la Ley 57/2003, de 16 de

diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local⁹³⁶, el *Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial*, suscrito el 20 febrero de 2006, ya facultaba a las Policías Locales para el ejercicio de las funciones de policía judicial, tanto en lo que se refiere a la recepción de denuncias como a la investigación de los hechos, en relación con un número significativo de infracciones penales, cuando constituyan falta o delito menos grave (violencia doméstica y de género, delitos contra las relaciones familiares, quebrantamientos de condena; de localización permanente; órdenes de alejamiento y privaciones del permiso de conducir, hurtos)⁹³⁷. Pero es que tampoco lo hace la LCREM., a pesar de lo prevenido por la LRBRL, teniendo en cuenta que el pleno reconocimiento en un texto legislativo es el mejor camino frente a la “precarización normativa” –y ello a pesar de su encomiable función-- que supone la firma de innumerables Protocolos, convenios y Acuerdos institucionales, de los que la Ciudad de Madrid ha sido un buen exponente como citaremos. El ejercicio de la policía judicial supone de algún manera el mantenimiento y el restablecimiento exigen una acción reactiva frente a la amenaza de “injusto” traducido en la infracción administrativa y /o penal.

La realidad, como decíamos, camina a través de la opción del Acuerdo interadministrativo al no haberse realizado desarrollo normativo alguno,

⁹³⁶ En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, *se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial*, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación

⁹³⁷ Punto 12, apartado III del Protocolo; entre los que se encuentran: a) Faltas penales. b) Lesiones, que no requieran hospitalización. c) Violencia doméstica y de género. d) Delitos contra las relaciones familiares. e) Quebrantamientos de condena; de localización permanente; órdenes de alejamiento y privaciones del permiso de conducir. f) Hurtos. g) Denuncias por recuperación de vehículos, siempre que estos no estuvieran considerados de interés policial. i) Actividades de carácter comercial o con ánimo de lucro realizadas en la vía pública o mercadillos y que constituyan delitos contra la propiedad intelectual o industrial (el famoso “top manta”) j) Defraudaciones de fluido eléctrico y análogas. k) Delitos contra la seguridad del tráfico. l) Amenazas y coacciones. m) Omisión del deber de socorro. n) Daños en general y, en especial, los causados al mobiliario urbano

pasándose al ejercicio de las funciones policiales apuntadas “ex lege” desde las previsiones legislativas apuntadas. Así, el Ayuntamiento de Madrid el 22 de junio de 2010, firmó un Acuerdo Singular con el Ministerio del Interior que, en el desarrollo de las funciones de policía judicial, faculta a la Policía Municipal de Madrid a garantizar al máximo el esclarecimiento de los delitos perpetrados o conocidos en Madrid con la facultad de detener, identificar y reseñar, en el tratamiento del atestado así como la puesta a disposición judicial del detenido (violencia doméstica y de género, quebrantamientos de condenas y órdenes de alejamiento, delitos contra la seguridad del tráfico,..), proporcionar a víctimas y testigos una atención preferente por parte de ésta, facilitando la formulación de denuncias, y asegurar la calidad de los atestados con miras a su eficacia⁹³⁸. El Acuerdo además supuso que la Policía Municipal se integre en las bases de datos policiales dependientes de la Secretaría de Estado de Seguridad, así como en las aplicaciones informáticas para la elaboración de atestados y desarrollo de investigaciones.

Estas nuevas funciones vienen a sumarse a las ejercidas por la Policía Municipal de Madrid en la investigación de siniestros laborales, facultadas por el Convenio de actuación en materia de siniestralidad laboral, suscrito por el Alcalde de Madrid, el Fiscal Jefe del T.S.J. de Madrid y el Decano de los Juzgados de Madrid, el 6/09/2006, que señalaba la condición activa de la Policía Municipal como Policía Judicial, a los efectos de los delitos que se pudiesen cometer en el ámbito laboral⁹³⁹ y que facultaban a la policía municipal a la puesta en marcha de un protocolo de actuación en cuanto se tuviera conocimiento, por parte del 112 o cualquier denuncia, del acaecimiento de un accidente laboral con resultado de muerte o lesiones graves –excluyendo los accidentes “*in itinere*”-y a la puesta en marcha de la comunicación con el Fiscal de guardia para que, con la observancia de las reglas procesales vigentes, se practique, además de las primeras diligencias de prevención, aseguramiento y

⁹³⁸ El Acuerdo supuso que, de la plantilla de 6.800 policías municipales, 591 trabajarán exclusivamente en labores de policía judicial de forma coordinada con la Policía Nacional y la Guardia Civil.

⁹³⁹ Efectivamente, las facultades abarcan al conjunto de delitos que se contemplan en el Título XV, del libro II, bajo la rúbrica “De los delitos contra los derechos de los trabajadores”, arts. 311 al 318 bis del Código Penal.

custodia, las diligencias de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente poniendo en conocimiento de la Inspección de Trabajo la incidencia investigada. Además se la faculta para la inspección del lugar de los hechos, la realización de reportajes fotográfico y videográfico, la toma de las medidas cautelares que estime necesarias para la subsistencia de las pruebas y efectos del delito y realización, en general, de cuantas diligencias estime necesarias para el esclarecimiento de los hechos. Además, en el Anexo II, se establece que siempre que la Policía Municipal en su vigilancia administrativa observe indicios evidentes y manifiestos de grave e inminente peligro para la salud o seguridad en los trabajadores, lo pondrá en conocimiento de la Inspección de trabajo para una inmediata inspección. Otro, convenio, el Acuerdo con el Decanato de Madrid: 23 de febrero del año 2004, pone en marcha en la sede de los Juzgados de Instrucción de Plaza de Castilla, una Unidad de Coordinación Judicial, del Cuerpo de la Policía municipal de Madrid, con el fin de colaborar de manera directa con los órganos jurisdiccionales penales en la investigación de los hechos que tengan conocimiento, como unidad adscrita de Policía Judicial.

2.4.2 Competencias de seguridad ciudadana en Barcelona.

Afirma JIMENEZ ASENSIO que las disposiciones de la Carta Municipal de Barcelona fueron de calado, pero aun así mantienen la línea de tendencia que fuera abierta en el Decreto 1166/1960, donde –a pesar de la distancia entre ambos regímenes políticos– se puede decir que están perfectamente incubadas muchas de las tesis que en este campo se consolidaron con la aprobación de la Ley 22/1998⁹⁴⁰.

La Carta Municipal de Barcelona, aprobada mediante Ley Autonómica 22/1998, de 30 de diciembre⁹⁴¹ supone un avance más en cuanto al desarrollo y contenido de las competencias de seguridad atribuidas al ámbito municipal,

⁹⁴⁰ ; Rafael Jiménez Asensio “*Evolución, contenido actual y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona*” Anuario del Gobierno Local 2006. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic

⁹⁴¹ La Ley se publicó en el B.O.E nº 28 de 2 de febrero de 1999 y previamente en el Diario Oficial de la Generalidad de Cataluña nº 2801, del 8 de enero de 1999

no tanto por quien concede dichas potestades como por el resultado que, como decíamos avanza, pero lentamente. Y ello, porque era difícilmente asumible, como por otro lado ya hemos expresado al inicio de este trabajo, que la Generalidad de Cataluña legislara sobre seguridad pública y máxime atribuyendo competencias en esta materia a la Ciudad de Barcelona. Las competencias en materia de régimen local se atribuían en exclusiva por el Estatuto de Cataluña de 1979⁹⁴², lo cual no podía justificar actividad legislativa alguna respecto a las materias de seguridad para el régimen especial de Barcelona, salvo en aquello que el propio Estatuto de 1979 le atribuyera a la Generalidad en el ámbito de seguridad, algo que no puede deducirse tan claramente del art. 13 de dicho Estatuto⁹⁴³. Por tanto se debía acudir a la LOFCS para tratar de ofrecer alguna luz al respecto, dado el flujo y reflujo del punto 1º y 4º del art. 13 del Estatuto de 1979. Lo primero que ha de señalarse es que la LOFCS era plenamente aplicable a la Comunidad Autónoma de Cataluña, a pesar del discutible carácter supletorio que se autoatribuye la

⁹⁴² Ley Orgánica 4/1979, de 18 de diciembre, Estatuto de Autonomía de Cataluña (Vigente hasta el 9 de agosto de 2006).

⁹⁴³ El citado art. 13 del Estatuto de 1979 establecía: "La Generalitat podrá crear una Policía Autónoma en el marco del presente Estatuto, y, en aquello que no esté específicamente regulado, en el de la Ley Orgánica prevista en el artículo 149, 1, 29 de la Constitución. 2. La Policía Autónoma de la Generalitat ejercerá las funciones siguientes: a. La protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público. b. La vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la Generalitat. c. Las demás funciones previstas en la Ley Orgánica a que hace referencia el apartado 1 del presente artículo.

3. Corresponde a la Generalitat el mando supremo de la Policía Autónoma y la coordinación de la actuación de las policías locales. 4. Quedan reservados, en todo caso, a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bajo la dependencia del Gobierno, los servicios policíacos de carácter extracomunitario y supracomunitario como la vigilancia de puertos, aeropuertos, costas y fronteras, aduanas, control de entrada y de salida del territorio nacional de españoles y extranjeros, régimen general de extranjería, extradición y expulsión, emigración e inmigración, pasaportes, documento nacional de identidad, tráfico de armas y explosivos, protección fiscal del Estado, contrabando y fraude fiscal y otras funciones encargadas directamente por el artículo 104 de la Constitución y las que les atribuya la Ley Orgánica que lo desarrolle. 5. La Policía Judicial y los cuerpos que actúen con esta función dependerán de los jueces, de los tribunales y del Ministerio Fiscal en las funciones especificadas en el artículo 126 de la Constitución y en los términos que dispongan las leyes procesales. 6. Se crea la Junta de Seguridad, formada por un número igual de representantes del Gobierno y de la Generalitat, con la misión de coordinar la actuación de la policía de la Generalitat y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. 7. La Junta de Seguridad determinará el Estatuto, Reglamento, dotaciones, composición numérica y estructura, el reclutamiento de la policía de la Generalitat, cuyos mandos serán designados entre los jefes y oficiales de las Fuerzas Armadas y de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que, mientras presten servicio en la policía de la Generalitat, pasarán a la situación administrativa que prevea la Ley Orgánica a la que se refiere el apartado 1 del presente artículo o a la que determine el Gobierno, quedando excluidos en esta situación

Disposición Final segunda ⁹⁴⁴ de la misma, y sobre la oscuridad expresiva del apartado 1º del art. 13 del Estatuto de 1979, del que, en nuestra opinión, cabe deducirse claramente que la LOFCS sería aplicable de forma directa (como fórmula “aplicativa” general) y no supletoria (“a resultas de”), dado el carácter de desarrollo que tiene también la ley del art. 149.1. 29 de la CE, aunque no se declarara de aplicación directa a la Comunidad Autónoma de Cataluña en relación con sus competencias propias definidas en el art. 38.1 ⁹⁴⁵ de la LOFCS. Es decir, que sólo cabría admitir capacidad legislativa a la Comunidad Autónoma de Cataluña otorgando competencias de seguridad a la Ciudad de Barcelona al bloque primero y tercero del art. 38 de la LOFCS. Nosotros definiríamos como modestas la atribuciones, “en más”, que la Carta Municipal realiza en materia de seguridad a la Ciudad de Barcelona, no obstante, algunas definiciones interesantes y novedosas como era la atribución de “policía de

⁹⁴⁴ La Disposición Final 2ª de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. a Policía Autónoma de Cataluña se rige por su Estatuto de Autonomía y normas que lo desarrollen, **respecto a las que la presente Ley tendrá carácter supletorio, de conformidad con el artículo 13.1 de aquél.** 2. No obstante lo establecido en el número anterior, por su carácter general, serán de aplicación directa al régimen de la Policía Autónoma de Cataluña, los artículos 5, 6, 7 y 8 de esta Ley, y, en virtud de lo dispuesto respectivamente en los apartados 2 c), 7 y 4, del artículo 13 del Estatuto de Cataluña, los artículos 38, 43 y 46 de la misma. 3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma de Cataluña se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en los apartados 6 y 7 del artículo 13 del Estatuto de Autonomía de Cataluña.

⁹⁴⁵ El artículo comienza: *Las Comunidades Autónomas, a que se refiere el número 1 del artículo anterior, podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes funciones:* **1. Con carácter de propias:** a) *Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma.* b) *La vigilancia y protección de personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la Comunidad Autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de sus servicios.* c) *La inspección de las actividades sometidas a la ordenación o disciplina de la Comunidad Autónoma, denunciando toda actividad ilícita.* d) *El uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma.* **2. En colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado :**a) *Velar por el cumplimiento de las Leyes y demás disposiciones del Estado y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales.* b) *Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley.* c) *Vigilar los espacios públicos, proteger las manifestaciones y mantener el orden en grandes concentraciones humanas. El ejercicio de esta función corresponderá, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, sin perjuicio de la intervención de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado cuando, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, o bien por decisión propia, lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes.* **3. De prestación simultánea e indiferenciada con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado:** a) *La cooperación a la resolución amistosa de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello.* b) *La prestación de auxilio en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública, participando en la forma prevista en las Leyes, en la ejecución de los planes de Protección Civil.* c) *Velar por el cumplimiento de las disposiciones que tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, recursos hidráulicos, así como la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza.*

*autoridad*⁹⁴⁶ y *asistencial* a la Guardia Urbana, lo cual no es ni más ni menos que el reflejo de las que la LOFCS atribuía a las policías municipales: “*Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia*⁹⁴⁷”. Sin embargo, no todo ha deducirse necesariamente sobre lo plasmado en la Ley respecto a la materia competencial “seguridad” sino también lo que puede deducirse de algunas disposiciones de apariencia modesta respecto a esta cuestión por su innegable conexión.

La Carta Municipal utiliza, no obstante, una mejor sistemática, aunque, de nuevo, es la relación de funciones atribuidas por el art. 135 a la guardia urbana la que nos ha de servir para enjuiciar el cúmulo de las competencias de seguridad atribuidas a la Ciudad de Barcelona: a) *Proteger a las autoridades del Ayuntamiento, así como los edificios e instalaciones municipales.* b) *Ordenar y dirigir la movilidad y uso de la vía pública en el término municipal, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación.* c) *Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del término municipal.* d) *Prestar auxilio en los supuestos de accidente, catástrofe o calamidad pública, y participar, en la forma establecida en las leyes, en la ejecución de los planes de protección civil.* e) *Efectuar diligencias de prevención y las actuaciones que tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en la Junta Local de Seguridad.* f) *Vigilar los espacios públicos y colaborar con las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y la Generalidad en la protección de manifestaciones y el mantenimiento del orden cuando sea requerida.* g) *Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando se le pida.* h) *Captar, recibir y analizar todos los datos que tengan interés para el orden y seguridad en los espacios públicos y estudiar, programar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia que atente contra dicha seguridad.* Si las ponemos en conexión con las funciones atribuidas a las

⁹⁴⁶ Es el art. 134 de la Carta Municipal al disponer que “*La Guardia Urbana de Barcelona como policía de autoridad, vela, a partir de las instrucciones generales y las órdenes emanadas de las autoridades municipales, especialmente del alcalde o alcaldesa, por el cumplimiento de las ordenanzas, bandos y otras disposiciones municipales*”.

⁹⁴⁷ Art. 53.1 d) de la LOFCS.

policías municipales /locales por el art. 53 de la LOFCS, tan sólo es novedosa la letra h), aunque éste hecho no le quita la importancia que el conjunto de acciones tiene para el ejercicio de la llamada policía de proximidad en las que las diligencias de prevención y las actuaciones de planificación para evitar la comisión de delitos, es un aspecto cada vez más importante dentro de la policía de seguridad. En la Carta es especialmente interesante, el reforzamiento de la figura del Alcalde como autoridad indiscutible en materia de seguridad, otorgándosele en virtud del art. 131.2, la Presidencia de la Junta Local de Seguridad⁹⁴⁸, y la condición de autoridad competente en materia de seguridad, cuando actúe en ejercicio de las competencias atribuidas al municipio en esta materia y además la capacidad para imponer, dentro del ámbito de las competencias municipales en materia de seguridad, las sanciones establecidas por la ley, así como el otorgamiento de la capacidad ejecutiva necesaria para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta de Seguridad por sus miembros⁹⁴⁹.

Sin embargo, es claramente decepcionante el art. 128, al regular propiamente las competencias de seguridad de la Ciudad de Barcelona: a) *Colaborar en la función de policía de seguridad ciudadana, de acuerdo con lo que establece la Junta Local de Seguridad.* b) *Sancionar en las ordenanzas municipales los actos contrarios al orden y la seguridad ciudadana en el ámbito de las relaciones de vecindad, respetando los derechos y libertades fundamentales.* c) *Ejercer las atribuciones que en materia de espectáculos establece la legislación sectorial vigente.* Y más adelante, algo ya común a todos los municipios: *“tener conocimiento de las solicitudes y propuestas de manifestaciones públicas que se presenten ante la administración competente y debe emitir informe preceptivo sobre el recorrido propuesto, si así lo*

⁹⁴⁸ A nuestro modo de ver el art. plantea ciertos problemas de incompatibilidad con el art. 5 del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad. Decreto dictado al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.29ª de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia exclusiva en materia de seguridad pública. Y, a pesar de que el art. 9 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, establece que las Juntas Locales de Seguridad han de ser presididas por el alcalde /la alcaldesa que, nos parece, que también invade un ámbito que no es exclusivo de la Comunidad autónoma. Por otro lado, acaba con la “especialidad” que la Carta otorgaba a Barcelona en esta cuestión.

⁹⁴⁹ Art. 132 y art. 135 de la Carta Municipal

establece la correspondiente normativa⁹⁵⁰". Aunque, siguiendo el camino del conjunto de las materias propias de Ordenanza de civismo y del Buen gobierno, la Carta otorga una amplia capacidad normativa a la ciudad en relación con la regulación y ordenación de la convivencia ciudadana, a través del art. 129, al habilitar mediante ordenanza municipal, las conductas constitutivas de infracción administrativa que relacionan. Se mostraría con ello lo que AGUADO Y CUDOLÁ ha denominado como el alumbramiento de una nueva materia competencial, de carácter transversal, como es la convivencia ciudadana⁹⁵¹, algo sobre lo que también insiste la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, como apunta JIMÉNEZ ASENSIO, al afirmar que las reglas previstas en el artículo 30, apartados 1 y 2, más bien van dirigidas a dotar a la administración municipal de instrumentos para atajar los problemas de convivencia ciudadana en el espacio público⁹⁵². Sin embargo, nosotros pensamos que van más allá porque se inicia con la afirmación de que corresponde al Ayuntamiento de Barcelona colaborar con las Administraciones competentes en la prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana, aunque centrándose, como en un acto reflejo, sobre el grueso competencial asignado por la Carta municipal, el denominado por el mismo JIMÉNEZ ASENSIO "tramo autonómico" del régimen especial. Aunque la entrada "apoteósica" que nos ofrecía el preámbulo de la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, a la hora de afrontar las competencias de seguridad de la Ciudad de Barcelona parecía prometer un articulado comprometido con atribuciones concretas, *"el capítulo VI versa sobre otra materia de indudable incidencia e importancia en las metrópolis: la seguridad ciudadana, constituyendo uno de los aspectos que más preocupa a los ciudadanos de las grandes urbes, debido al incremento de las actividades delictivas en este ámbito. El objetivo de la regulación en esta materia persigue, por un lado,*

⁹⁵⁰ Art. 130 de la Carta Municipal de Barcelona.

⁹⁵¹ Vicente Aguado y Cudolá "*Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil*", en la obra *Comentarios al Régimen municipal especial de Barcelona*. Dir. Andrés Betancor. Ed. Thomson Civitas. 1ª edición 2008. Pág. 639

⁹⁵² Rafael Jiménez Asensio "*Evolución, contenido actual y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona*" *Anuario del Gobierno Local 2006*. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic

incrementar la eficacia de las políticas desarrolladas mediante un reforzamiento de las funciones de autoridad del Alcalde y, por otro, asegurar en esta materia la participación ciudadana y de todas aquellas instituciones con competencias en materia de seguridad ciudadana en la elaboración y diseño de las correspondientes estrategias"; el resultado final, como la doctrina ha puesto de manifiesto, ha resultado paupérrimo. El art. 30 del capítulo VI que debía afrontarlo se despacha con una remisión normativa "*sin perjuicio de las competencias que en esta materia le atribuye la Ley de Cataluña 22/98, de 30 de diciembre, de la Carta municipal de Barcelona y demás legislación vigente*" cuando precisamente es al legislador estatal al que debemos ver protagonizar la atribución competencial en materia de seguridad ciudadana. No obstante como ya hemos apuntado hemos de ver el vaso medio lleno y hay que ver más que la literalidad del precepto nos ofrece ya que la *prevención, mantenimiento y restablecimiento de la seguridad ciudadana* es algo que ya se ofrecía con el mismo tenor literal la Ley de Capitalidad y régimen especial de Madrid, y finalmente hemos rastreado que se sugiere más que afirma y todo lo que dijimos sobre Madrid, a excepción de la seguridad operada por los acontecimientos como capital estatal, es aplicable a Barcelona y su Guardia Urbana, calificada como policía administrativa, policía de seguridad y *asistencial*⁹⁵³ y policía judicial, en los términos de la normativa estatal y autonómica de aplicación⁹⁵⁴.

Finalmente, la Ley estatal se reafirma en el planteamiento que ya realizara la Carta Municipal a otorgar al Alcalde la capacidad de ejecutar los acuerdos de la Junta Local de Seguridad⁹⁵⁵. Y, si tenemos en cuenta las competencias que allí se otorgaban a este órgano, a saber, a) Elaborar las políticas y planes de seguridad ciudadana y de prevención del delito, dentro del ámbito municipal. b) Elaborar los programas de coordinación colaboración y cooperación de las fuerzas y cuerpos de seguridad que operen en la ciudad, adoptar las

⁹⁵³ Nuevo calificativo que se une a los ya empleados por la Carta Municipal y que en su momento destacamos. A mi modo de ver tiene que muy directamente con las actividades de convivencia ciudadana y civismo sobre los que tanto inciden tanto la Carta municipal de Barcelona como la Ley estatal.

⁹⁵⁴ Art. 34 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona

⁹⁵⁵ Art. 33 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo

pertinentes decisiones en esta materia, hacer su seguimiento y ejecutarlas. c) Intercambiar información entre las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad para un mejor cumplimiento de las respectivas funciones⁹⁵⁶, y lo que dispone la Ley estatal al disponer la posibilidad de incorporar como vocales, de acuerdo con la Administración del Estado, a los mandos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que tengan responsabilidades funcionales en el municipio, podemos concluir que al Alcalde le corresponde una verdadera función de impulso y de concreción de la actuación municipal en las tareas de seguridad ciudadana bajo su cuidado y la Guardia Urbana. Así pues, ha de irse más allá del modesto en el número de disposiciones articuladas, y buscar la potencialidad del ejercicio competencial desde sus los instrumentos otorgados. Desde el punto de vista meramente operativo policial, ha de tenerse en cuenta que en el ámbito territorial de la Comunidad autónoma de Cataluña, las policías municipales /locales están integradas dentro del sistema general de seguridad pública de Cataluña tal y como se dispone por el artículo 5 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, integrándose en el Mapa policial de Cataluña que el territorio de Cataluña en áreas básicas policiales y en regiones policiales, y tiene en cuenta las realidades metropolitanas en su organización territorial⁹⁵⁷.

3. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como sujetos habilitados y destinados por la Constitución para la realización de un servicio público especial

3.1 Instrumentos legislativos de atribución y regulación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

El art 104 de la CE, como hiciera el art. 8 CE en relación con las Fuerzas Armadas, dedica un apartado especial para, de forma apodíctica, “encajar” a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dentro del Órgano constitucional adecuado para el ejercicio de las competencias de seguridad ex art. 194.1.29

⁹⁵⁶ Art. 131 de la Ley Autonómica 22/1998, de 30 de diciembre

⁹⁵⁷ Art. 18 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña

(el Gobierno de la nación), al señalar “su misión” por encima de todas las demás (proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana), encomendar al legislador el desarrollo de los principios de actuación –en estrecha conexión con “la misión” atribuida – y especificar un estatuto propio sobre el resto de los funcionarios públicos. La Constitución además señala que todo el “compuesto” contenido en el art. 104 debía desarrollarse a través de ley Orgánica. Pero no solamente podemos incardinar todo lo relativo a las fuerzas policiales o de seguridad dentro del poder ejecutivo, también el art. 126 CE establece y define la denominada policía judicial dependiente de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en las funciones de averiguación del delito, y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca. Así pues, podemos encontrar con grandes ejes –al menos en teoría – en la acción coactiva del Estado, con dos funciones específicas y con un régimen estatuario peculiar para cada una de ellas. Es más el Tribunal Constitucional ha declarado el art. 104 de la CE directamente heredero del art. 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano: *“De la Constitución se deduce que las Fuerzas de Policía están al servicio de la comunidad para garantizar al ciudadano el libre y pacífico ejercicio de los derechos que la Constitución y la Ley les reconocen, y éste es el sentido del art. 104.1 C. E. que puede considerarse directamente heredero del art. 12 de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano, configurando a la Policía como un servicio público para la comunidad, especializado en la prevención y lucha contra la criminalidad, el mantenimiento del orden y la seguridad pública y la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades. El art. 104.1 C. E. trata de asegurar la adaptación del sistema policial, de sus funciones y de sus principios básicos al orden constitucional, subrayando, en un plano positivo, y en la misma línea que el art. 53 C. E., la función de garantía de libertades y derechos fundamentales que también corresponde a la Policía pero, al mismo tiempo, negativamente destacando que la actuación de las fuerzas de la Policía debe*

*respetar también y garantizar las libertades y derechos fundamentales del ciudadano*⁹⁵⁸”.

Aunque nosotros nos centraremos en las previsiones del art. 104 de la CE, algunas de éstas con extensibles a la policía judicial, por lo que de aquí podemos extraer los siguientes puntos:

1. Se refiere a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad "in genere", no sólo a las denominadas del Estado. Lo cual implica el otorgamiento tanto de facultades para una regulación genérica, o de principios, como también de preceptos concretos relativos a sus funciones y modos de actuación en **todos** aquellos cuerpos “policiales” que se incluyan dentro de dicho concepto constitucional, con independencia de la instancia territorial que promueva su creación (ex art. 149.1.29 y 148.1.22 CE).
2. Se declara la dependencia, para todos, del Gobierno de la Nación: “las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno”. Faculta a que, con independencia de su vinculación orgánica y funcional ordinaria, el Gobierno de la nación pueda “sustituir” a sus mandos “naturales” sin que podamos hablar de una sustracción competencial o de un régimen propiamente de intervención. Todo ello, con base en el carácter “de exclusividad” que posee la competencia de “seguridad pública” para el Estado central (ex art. 149.1.29 CE).
3. La misión constitucional otorgada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana, implica la exclusividad de acción y la exclusividad regulatoria del Estado como garante de las condiciones básicas que ha de garantizar la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales (ex art. 149.1.1CE). Lo cual significa que las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, las Policías

⁹⁵⁸ STC núm. 55/1990 (Pleno), de 28 marzo. Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 158/1987, 487/1986, 495/1987 Y 510/1987 | ponente: MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER

Autonómicas y las Policías Locales son las encargadas de llevar a efecto una única competencia del Estado. Algo que recuerda el alto Tribunal: “*con la seguridad ciudadana, cuya salvaguardia como bien jurídico de ámbito colectivo, no individual, es función del Estado y tiene su sede propia en el art. 104 anteriormente invocado (STC 196/1987)*”⁹⁵⁹.

4. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad están integradas en la Administración (la incardinación del art. 104 en el Título “Del Gobierno y de la Administración” es clara), lo cual implica lo que BARCELONA LLOP afirma: si la Policía es parte de la Administración, a la primera se ha de extender los principios constitucionales que a ésta se refieren; ello sin perjuicio de que algunos aspectos del régimen policial tiene peculiaridades de cierta importancia⁹⁶⁰
5. El mandato de regulación mediante ley orgánica de las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, obedece no sólo a la determinación de un régimen estatutario específico, o a la posibilidad de distribución competencial respecto a otras “policías territoriales” sino también, a la proximidad con la misión otorgada por el constituyente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad como garantes de los derechos y libertades y la seguridad ciudadana.

En torno a estos puntos, ha de fundamentarse el desarrollo legislativo del estatuto funcional de la Fuerzas y cuerpos de seguridad, sobre la base común que la propia Constitución prevé para el conjunto de los funcionarios públicos: el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones (ex. art. 103.3CE).

⁹⁵⁹ STC, constitucional sala 1ª, del 12 de diciembre, (ROJ STC 325/1999) Ponente: RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE

⁹⁶⁰ Javier Barcelona Llop. “*Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español*”. REDC, nº 48. Sept.- dic. 1996. Pág. 88

La actividad legislativa, “*ex constitutione*”, ha dado como resultado la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que, congruentemente con lo dicho, afecta a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ya sean estatales, autonómicas o locales. Y aunque es cierto que el artículo 104.2 se refiere en singular a “una Ley Orgánica”, nada impide la existencia de diferentes textos normativos dictados en cumplimiento del artículo 104.2, como de hecho así ha ocurrido con la Ley Orgánica 11/2007, de 22 de octubre, Reguladora de los derechos y deberes de los miembros de la Guardia Civil, la Ley Orgánica 12/2007, de 22 de octubre, del Régimen disciplinario de la Guardia Civil. A los que añadiremos, la ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen de personal del Cuerpo de la Guardia Civil y la reciente Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, de Régimen disciplinario del Cuerpo nacional de Policía. Además de las anteriores, han de destacarse otras disposiciones legislativas con una indudable conexión, tales como son la Ley 23/1992, de 30 de julio, de Seguridad Privada, Ley Orgánica 4/1997, de 4 de agosto, por la que se regula la utilización de video cámaras por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en lugares públicos o la Ley 42/1999, de 25 de noviembre, de Régimen de Personal de la Guardia Civil, y sobre las que hemos de destacar la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, dictada precisamente de conformidad con lo dispuesto en los artículos 149.1.29ª y 104 de la Constitución. He aquí, pues, el elenco legislativo en la materia y que se ha constituido en parámetro de constitucionalidad sobre estas materias, no obstante la exclusión de la Ley de Seguridad privada, como parte integrante del bloque de constitucionalidad

3.1.1. La acción del Servicio público de la seguridad y la potestad superior de la Administración General del Estado.

En consonancia con el mandato constitucional, se dictó la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En el Preámbulo de la Ley se realiza la declaración de intenciones del Texto que, lejos de propiciar rigidez en la regulación del sistema, busca la flexibilidad necesaria teniendo en cuenta la titularidad y el ejercicio competencial de la “seguridad

pública” que de forma única e indiscutible corresponde al Estado. Pero para cuyo servicio público, no obstante, han de coadyuvar las tres Administraciones Públicas territoriales: la general del Estado, las Autonómicas y las Administraciones municipales⁹⁶¹. Por eso, no ha de extrañar la previsión del art. 38.2 “in fine” cuando se afirma que, aunque el ejercicio de esta función (las propias del mantenimiento del orden público) corresponda, con carácter prioritario, a los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas, pueden actuar las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, bien a requerimiento de las Autoridades de la Comunidad Autónoma, *o bien por decisión propia*, cuando lo estimen necesario las Autoridades estatales competentes. Precisamente esta es una consecuencia que, bien por su especificidad o bien por inherencia o complementariedad, se deriva de aquélla. Y, desde luego, se deriva desde lo ordenado por la propia ley: “*corresponde al Ministro del Interior la administración general de la seguridad ciudadana y el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*”⁹⁶². Lo cual, conecta directamente con lo establecido en la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, acerca de las competencias del Ministro del Interior como autoridad competente en el ejercicio de las potestades administrativas previstas en la Ley, con la finalidad de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas⁹⁶³. Igual manifestación de la “superior potestad” otorgada por la Ley al Gobierno de la Nación y, en su nombre, el Ministro del Interior⁹⁶⁴ es lo que se establece en los art. 42 y 43 de la LOFCS

⁹⁶¹ Art. 1 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

⁹⁶² Art. 10 de la LOFCS

⁹⁶³ Art. 2 y 1 respectivamente de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana.

⁹⁶⁴ El Real Decreto 400/2012, de 17 de febrero por el que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio del Interior (BOE núm. 42, de 18 de febrero. Corrección de errores en BOE núm. 88, de 12 de abril), señala en el art. 1º: ***Al Ministerio del Interior le corresponde la preparación y ejecución de la política del Gobierno en relación con la administración general de la seguridad ciudadana; la promoción de las condiciones para el ejercicio de los derechos fundamentales, especialmente en relación con la libertad y seguridad personal, en los términos establecidos en la Constitución Española y en las leyes que los desarrollen; el mando superior, y la dirección y coordinación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado; el control de las empresas y el personal de seguridad privada; el ejercicio de las competencias que, en el ámbito policial, le atribuye la legislación vigente en materia de extranjería; el régimen de asilo, refugio, régimen de apátridas y protección a desplazados; la administración y régimen***

cuando los miembros de las policías autonómicas ejerzan funciones de protección de autoridades públicas de la comunidad autónoma, fuera del ámbito territorial respectivo, que necesitan de la previa autorización del Ministerio del Interior para el ejercicio de dichas funciones, o lo que se prevé para los mandos de dichos Cuerpos de Policía que han de realizar, una vez designados y antes de su adscripción, un curso de especialización homologado por el Ministerio del Interior para el mando peculiar de estos Cuerpos.

Incluso sobre regímenes especiales autonómicos en el ámbito de Policía (País Vasco, Navarra y Cataluña), el Tribunal constitucional afirma que *“si bien la necesidad de evitar ese resultado, de todo punto rechazable, no es razón suficiente para alterar la titularidad primaria de la competencia de quien la tiene atribuida, según las determinaciones específicas del bloque de la constitucionalidad, la necesidad de atender aquella necesidad llama de modo inmediato a la posible puesta en juego de **los mecanismos de coordinación y cooperación, que pueden ser todo lo intensos que se estimen convenientes para el logro del objetivo de la seguridad pública, cuya tutela corresponde al Estado**”*⁹⁶⁵.

No obstante, y sobre un régimen general de coordinación y cooperación entre CC.AA y Gobierno Central, la propia Ley diseña mecanismos propios de esa función creando el Consejo de Política de Seguridad y las Juntas de Seguridad autonómicas⁹⁶⁶, en las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios. El Consejo de Política de Seguridad lo preside el Ministro del Interior y está integrado por los Consejeros de Interior o Gobernación de las Comunidades Autónomas y por un número igual de

de las instituciones penitenciarias; la realización de las actuaciones necesarias para el desarrollo de los procesos electorales; el ejercicio de las competencias legalmente atribuidas sobre protección civil; y la administración general de la policía de circulación y de la seguridad vial”

⁹⁶⁵ STC 175/1999, de 30 de septiembre de 1999. Pleno. La sentencia hace referencia al conflicto positivo de competencia núm. 745/1990 promovido por el Gobierno Vasco frente a la Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro y otros documentos de control obligatorios para determinados establecimientos. La sentencia tiene tres votos particulares de los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Rafael de Mendizábal Allende y don Fernando Garrido Falla. De forma muy resumida la discrepancia se centra en “la naturaleza de la actividad propia de dichos establecimientos tiene claros efectos supra autonómicos y el propio Estatuto de Autonomía del País Vasco llama a la competencia estatal en dichos casos”.

⁹⁶⁶ Arts. 48 y 50 de la LOFCS.

representantes del Estado designados por el Gobierno de la Nación, lo cual viene a alejarlo de las denominadas Conferencias Sectoriales⁹⁶⁷ tanto por su composición como por la determinación de un régimen propio de funcionamiento mediante un reglamento de régimen interior. Precisamente, las Juntas de Seguridad han de constituirse obligatoriamente en las Comunidades Autónomas que dispongan de Cuerpos de Policía propios, integrada por igual número de representantes del Estado y de las Comunidades Autónomas, con la misión de coordinar la actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma. Precisamente, las Juntas de Seguridad son los órganos competentes para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma. Y son el órgano de evaluación de la actualidad policial y lugar de conocimiento y resolución de las deficiencias que se observen en la coordinación, mutuo auxilio e información recíproca entre los Cuerpos policiales. No parece que la ley reserve a estas Juntas el papel que para las Juntas locales de seguridad que son *“no sólo los órganos de coordinación operativa, sino también informativa, facilitando cauces de canalización que permitan la colaboración de los sectores sociales e institucionales afectados en la correcta planificación de la seguridad pública⁹⁶⁸”*, pensando más bien para ellas en la coordinación operativa de las autoridades competentes y cuerpos policiales y la de éstos entre sí. Aunque no siempre monopolizan las acciones de coordinación: *“finalmente, la no referencia expresa a la intervención de la Junta de Seguridad del País Vasco (en un plan que se encara con las previsiones para el conjunto del territorio nacional) no supone que este no haya de llevar a cabo tareas de coordinación que hagan posible la cooperación de los diversos cuerpos de seguridad; ello dependerá de las materias y*

⁹⁶⁷ Art. 5 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

⁹⁶⁸ Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad (B.O.E. Núm. 229, del 21 de septiembre de 2010)

*operaciones concretas de que se trate*⁹⁶⁹. Por lo que incluso, la LOFCS prevé un mecanismo permanente y concreto para que en determinadas acciones operativas de un servicio o en la realización de una actuación concreta, cuando concurren, simultáneamente, miembros o Unidades de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de la Policía de la Comunidad Autónoma, serán los Mandos de los primeros los que asuman la dirección de la operación⁹⁷⁰. Finalmente, la jurisprudencia en el sentido de lo expuesto, afirma la preponderancia en el ejercicio de las potestades por parte del Gobierno de la Nación: *“por el contrario, corresponderán al Estado, además de los servicios policiales que en todo caso han quedado reservados a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, las restantes potestades o facultades administrativas que, siendo relevantes para la seguridad pública, no sean sin embargo propias ni inherentes de las funciones o servicios policiales, según han sido definidos por la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y por la Ley Orgánica a que se remite el art. 104.2 CE*⁹⁷¹” .

3.1.2 El mandato de Ley Orgánica para la regulación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de Estado.

El tantas veces repetido, art.104.2 de la CE, señala que una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de igual forma el art. 148.1.22 de la CE establece que es competencia de las Comunidades Autónomas la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica y la posibilidad de creación, en su caso, de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos, en el marco de lo que disponga una ley orgánica. Así pues, nos encontramos con que han de ser objeto de materia de ley orgánica:

- las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

⁹⁶⁹ STC, Constitucional sección 1 del 19 de Julio del 1990 (ROJ: STC 133/1990) Recurso: 1694/1989 | Ponente: LUIS LOPEZ GUERRA

⁹⁷⁰ Art. 46.2 de la LOFCS

⁹⁷¹ STS, Contencioso sección 3 del 18 de Mayo del 2011 (ROJ: STS 3200/2011) Recurso: 2603/2007 | Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH

- la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales
- la posibilidad de creación, en su caso, de policías por las Comunidades Autónomas.

Partiendo de que hay un instrumento de raíz legislativa común que puede abarcar cuantas materias sean objeto de tratamiento constitucional, entre la Ley Ordinaria y la Ley Orgánica se da una relación material conforme a la cual determinadas materias están reservadas a la Ley Orgánica (art. 81.2 CE) pero no lo es menos que las leyes orgánicas están exclusivamente reservadas a esas específicas materias. Así lo afirma una frondosa jurisprudencia constitucional (SSTC 5/1981, 160 y 161/1987, 142/1993, 127/1994, 212/1996 y 173/1998). Que, en definitiva, manifiesta un sentido claramente restrictivo para el otorgamiento del valor de Ley orgánica, por parte de la jurisprudencia constitucional, iniciándose tempranamente con esta doctrina, y afirmándose que: *“cuando se dé el supuesto que acabamos de indicar y, por consiguiente, en una misma Ley orgánica concurren materias estrictas y materias conexas, hay que afirmar que en principio éstas también quedarían sujetas al régimen de congelación de rango señalado en el art. 81.2 de la Constitución y que así debe ser en defensa de la seguridad jurídica (art. 9.3 de la C.E.). Pero este régimen puede ser excluido por la propia Ley Orgánica en relación con alguno de sus preceptos, indicando cuáles de ellos contienen sólo materias conexas y pueden ser alterados por una Ley ordinaria de las Cortes Generales o, en su caso, por leyes de las Comunidades Autónomas. Si tal declaración no se incluyera en la Ley orgánica, o si su contenido no fuese ajustado a Derecho a juicio del Tribunal Constitucional, será la Sentencia correspondiente de éste la que, dentro del ámbito propio de cada recurso de inconstitucionalidad⁹⁷².* Continuándose con: *“ello supone que sólo habrán de revestir la forma de Ley Orgánica aquellas materias previstas de manera expresa por el constituyente, sin que el alcance de la interpretación pueda ser extensivo, al tiempo que, por lo mismo, dichas materias deberán recibir una*

⁹⁷² STC, Pleno, 5/1981, de 13 de febrero de 1981. Recurso de inconstitucionalidad 189/1980. Ponente: FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE

*interpretación restrictiva. Ese deslinde, aparte del hecho ya por la Constitución, podrá ser realizado por la propia Ley Orgánica, determinando cuáles son propias de su normativa y cuáles las dejadas a la Ley ordinaria, sin perjuicio de la última y definitiva interpretación de este Tribunal*⁹⁷³ “. También: **“entendimiento estricto como el propugnado por este Tribunal desde la STC 5/1981 constituye una premisa de la afirmación del principio democrático, respecto del cual toda mayoría cualificada, como lo es la prevista para la Ley Orgánica, debe mantenerse en términos de excepción a la regla. Todavía recientemente, la STC 127/1994, fundamento jurídico 3º, reiteraba y argumentaba, de forma particularmente enérgica el carácter excepcional de esta reserva (...) el entendimiento estricto de esta reserva que viene haciendo este Tribunal impide que la misma se amplie, más allá del ámbito propio del derecho fundamental, en este caso el derecho fundamental de todos a la vida, a otras exigencias dirigidas al legislador y contenidas en los preceptos de la mencionada Sección 1ª**⁹⁷⁴” O lo que se dice en otra sentencia: **“tan sólo para supuestos tasados y excepcionales una democracia de acuerdo basada en mayorías cualificadas o reforzadas”** (STC 5/1981, fundamento jurídico 21.A), y, entre otras, la STC 76/1983, fundamento jurídico 2º). De manera que *“si es cierto que existen materias reservadas a Leyes Orgánicas (art. 81.1 de la C.E.) también lo es que las Leyes Orgánicas están reservadas a estas materias y que, por tanto, sería disconforme con la Constitución la Ley orgánica que invadiera materias reservadas a Ley ordinaria*⁹⁷⁵”.

Y aunque, los pronunciamientos precitados se han referido a la regulación de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, por el tenor literal del artículo (ex art. 81.1 CE) podría implicar una solución análoga, (más restrictiva) sin embargo puede ser distinta la consideración respecto de éstos, por lo afirmado: son leyes orgánicas las que aprueben los Estatutos de

⁹⁷³ STC, constitucional Pleno, del 27 de octubre de 1987 (ROJ STC 160/1987) Recurso de inconstitucionalidad 263/1985. Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

⁹⁷⁴ STC, constitucional pleno, del 19 de diciembre de 1996 (STC 212/1996) Recurso de inconstitucionalidad 596/1989. Ponente: PEDRO CRUZ VILLALÓN.

⁹⁷⁵ STC, constitucional Pleno, del 5 de mayo de 1994 (STC 127/1994). Ponente: VICENTE GIMENO SENDRA

Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución. Y aunque no existe un derecho al rango de ley orgánica “*No puede hablarse por ello de un «derecho al rango» de Ley Orgánica, como contenido en el art. 17.1, sino más bien de que el derecho en ese artículo reconocido a la libertad y seguridad, incluye todas sus garantías previstas en diversos preceptos constitucionales (el mismo art. 17, los arts. 25.1, 53.1 y 2, y 81.1), cuya vulneración supone la del mismo derecho*⁹⁷⁶”, ALVAREZ CONDE, siguiendo los postulados del propio Tribunal Constitucional, afirma la existencia de una tercera vía que se inclina por el principio de jerarquía a la hora de determinar la relaciones entre ley orgánica y ley ordinaria, reservando únicamente el principio de competencia para las relaciones entre leyes orgánicas y leyes ordinarias provenientes de las Comunidades autónomas⁹⁷⁷. A pesar de lo afirmado por SANTAMARÍA PASTOR de que ha de tenerse en cuenta que la caracterización de las leyes orgánicas responde a un modelo de reserva limitativa y bidireccional, no sólo en el sentido de que las materias reservadas a Ley Orgánica sólo pueden ser reguladas por este tipo de leyes (art. 28.2 LOTC), sino también, a la inversa, en la medida en que las leyes orgánicas no pueden regular otras materias distintas de las que la Constitución española les asigna⁹⁷⁸. Por su parte, SANTAOLALLA LÓPEZ, analizando los inconvenientes de las diversas posturas doctrinales en la relación ley ordinaria y ley orgánica (simple distinción de competencia, distinción de jerarquía o de ambas a la vez), señala que, aunque el Tribunal Constitucional opta por la diferenciación de materias entre ambos tipos de leyes, la admisión de la regulación orgánica de las «materias conexas», afirmada por el Constitucional, no es en puridad conciliable con el factor competencial, y nos expone a caer en un ordenamiento jurídico incomprensiblemente fragmentado y complejo. Lo que el operador jurídico podía antes encontrar en un único texto, con la consiguiente seguridad sobre el derecho aplicable, ahora tal vez tenga que

⁹⁷⁶ STC, constitucional Pleno, del 11 de noviembre de 1986 (ROJ STC 140/1986) Recurso de amparo 338/1985. |Ponente: LUIS LÓPEZ GUERRA

⁹⁷⁷ Enrique Álvarez Conde “*Curso de Derecho Constitucional*”. Vol I. Ed. Técno. 3ª edición. Madrid 1999. Pág. 234.

⁹⁷⁸ Juan Alfonso Santamaría Pastor “*Principios de Derecho Administrativo*”. Vól. I. Ed. Iustel. 2ª edición. Madrid 2009. Pág. 190.

buscarlo en dos o más cuerpos normativos, con la correspondiente fatiga y una no menor incertidumbre⁹⁷⁹. IGNACIO DE OTTO caracteriza a las leyes orgánicas como “*leyes reforzadas*” por su especial rigidez, que solo les corresponde en cuanto la materia de que se trate, y lo que hay en puridad en es tan sólo una reserva a un procedimiento⁹⁸⁰. Finalmente y de forma un tanto anecdótica, RUBIO LLORENTE califica las leyes orgánicas como “una penosa innovación de nuestros constituyentes”⁹⁸¹.

A pesar de todo y sobre la ya clásica dialéctica doctrinal, recientemente el Tribunal Constitucional ha reconocido conjuntamente esa doble característica en la ley orgánica, competencia y jerarquía: *“las relaciones internormativas dentro del ordenamiento jurídico estatal: i) el orden de fuentes en un ordenamiento es el establecido por el bloque de la constitucionalidad, sin que el legislador estatal pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que el mismo hace (STC 214/1989, FJ 5); ii) la relación que liga a la ley orgánica con la ley ordinaria no sólo se guía por el principio de jerarquía sino también por el de competencia (STC 5/1981, FJ 20); y iii) la colaboración internormativa entre leyes orgánicas y ordinarias es incluso imperativa en algunos supuestos (STC 137/1986, FJ 3)”*⁹⁸² o lo que se afirma recientemente: **“su posición en el sistema de fuentes es, por tanto, la característica de las leyes orgánicas; esto es, la de normas legales que se relacionan con otras normas con arreglo a dos criterios de ordenación: el jerárquico y el competencial. En tanto que normas legales, el de jerarquía es**

⁹⁷⁹ Fernando Santaolalla López “*En torno a las Leyes orgánicas: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1984, de 23 de febrero*”. RAP. Núm. 104. Mayo-agosto 1984. Pág 344. El autor incluso llega a pedir su desaparición: “*esta categoría legal encierra tan graves inconvenientes que la valoración sobre la misma tiene que ser forzosamente negativa, punto, por lo demás, en el que coinciden numerosas voces. A nuestro juicio, la solución pasa por su supresión o, subsidiariamente, por su drástica reforma, dejando reducidas las leyes orgánicas a contadísimos y bien delimitados supuestos. La solución óptima sería su desaparición, en cuyo caso el legislador recobraría su tradicional y acostumbrada libertad, pudiendo disponer todo aquello que no contravenga la Constitución, eludiendo así ex radice el espinoso tema de su delimitación frente a las leyes ordinarias*”

⁹⁸⁰ Ignacio de Otto. “*Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes*”. Ed. Ariel. 2ª edición, 2ª reimpresión. Barcelona, 1991. Págs. 112 y 113.

⁹⁸¹ Francisco Rubio Llorente “*El bloque de constitucionalidad*”. REDC, nº 27. Sept.-diciembre de 1989. Pág. 20.

⁹⁸² STC, Constitucional sección 1 del 13 de Septiembre del 2011 (ROJ: STC 136/2011) Recurso: 1390/1999 | Ponente: ELISA PEREZ VERA

*el principio que ordena su relación con la Constitución en términos de subordinación absoluta*⁹⁸³.

Por lo tanto, hay que determinar previamente si la materia que tratamos, goza de una especial reserva legal y, en particular, si ha de ser regulada *en su totalidad* por una Ley Orgánica. Es evidente que los artículos señalados al inicio de este epígrafe exigen de Ley orgánica para el desarrollo de sus contenidos: el art. 104.2 CE que deben serlo, sobre todo, las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, el art. 148.1.22 CE, el contenido de la acción de coordinación y facultades que se contengan en la anterior acción, en relación con las policías locales y, finalmente, ex art. 149.1.29 CE, la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas y los contenidos necesarios para que sea posible dicho hecho. El Estado ha utilizado para los tres ámbitos constitucionales, una única ley orgánica, lo cual nos parece plenamente coherente con la titularidad del ejercicio de las competencias en materia de seguridad y con el único principio que debe tenerse en cuenta al respecto de todos los cuerpos policiales: las funciones de protección del libre ejercicio de los derechos y libertades para todos los ciudadanos y en todos los territorios, así como garantizar la general seguridad ciudadana, representada en hechos concretos de garantía del orden público. A este respecto, nos parece aplicable al caso presente lo que LINDE PANIAGUA afirmaba tiempo atrás: “*sería posible diferenciar el grupo de leyes nominadas (Ley orgánica del Tribunal Constitucional, etc.), de las que no lo son (relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas). Parece que el constituyente manifestó claramente el propósito de que se dictaran **unas singulares leyes orgánicas en cuanto cuerpos ciertos reconocibles externamente e identificables conforme a las denominaciones de la Constitución**, mientras que este objetivo no se ha buscado para las*

⁹⁸³ STC, constitucional pleno, del 28 de junio de 2010 (STC 31/2010) Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 |Ponente: MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE.

*innominadas*⁹⁸⁴. Es indudable que el constituyente pretendía un “cuerpo cierto reconocible e identificable” y que gozara de un tratamiento especial tanto en su debate político, como en su plasmación legislativa, y ese objetivo no era sino la aplicación de un carácter orgánico al conjunto legislativo derivado del art. 104 de la CE, porque, como afirma FERNANDEZ SEGADO, la reserva de ley orgánica presupone la inexcusabilidad de un amplio acuerdo parlamentario para que la norma legal pueda ser aprobada lo cual parece ineludible en materias que, como la de las Fuerzas policiales, trascienden el ámbito del “indirezzo político” de la mayoría, para requerir de un amplio consenso entre formaciones políticas^{985, 986},

Pues bien, la Disposición final quinta de la LOFCS, señala que la ley en su totalidad no es orgánica, aunque podríamos decir que lo es prácticamente en su totalidad: “*Tienen el carácter de Ley Orgánica los preceptos que se contienen en los títulos I, III, IV, V y el título II, salvo los artículos 10, 11.2 a 6, 12.1, y 17 del mismo, las disposiciones adicionales segunda, tercera y las disposiciones finales*”. La ley “arrebata” la organicidad en lo relativo a la atribución competencial de la administración general de la seguridad ciudadana y el mando superior de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado al Ministro del Interior (atribución competencial dentro del ejecutivo) y la ejecución de la acción exterior del Estado en la materia, la distribución de las atribuciones en el seno del departamento ministerial a los órganos superiores y directivos

⁹⁸⁴ Enrique Linde Paniagua, “*Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico: a propósito del artículo 28,2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional*” RAP. número 91, Enero/Abril 1980. Pág. 121.

⁹⁸⁵ Francisco Fernández Segado, en “*Comentarios a la Constitución Española de 1978*” Dir. Oscar Alzaga Villaamil. Ed. Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas. Tomo VIII. Madrid 1998. Pág. 448

⁹⁸⁶ Este grado de encuentro parlamentario ha hecho que la Ley no hay sido recurrida ante TC, sino indirectamente, a través de sendas cuestiones de inconstitucionalidad referidas al art. 8.1 de la LOFCS y sobre una cuestión entendemos que secundaria: “*En consecuencia, ha de declararse que el art. 8.1, segundo, LOFCS es inconstitucional, por contrario al derecho a un Juez imparcial, en cuanto que asigna a un mismo órgano judicial la instrucción, el procesamiento y el conocimiento y fallo de este tipo de delitos. La declaración de inconstitucionalidad y consiguiente nulidad del art. 8.1, segundo, LOFCS hace innecesario entrar a examinar si el precepto, en cuanto excluye la competencia instructora y para el procesamiento del Juez de instrucción y le asigna a la Audiencia ha vulnerado, además, el derecho a la igualdad del art. 14 C.E., en relación al derecho a la tutela judicial efectiva del art. 24.1 de la misma*” STC 55/1990 (PLENO), de 28 marzo. Cuestiones de inconstitucionalidad, núms. 158/1987, 487/1986, 495/1987 Y 510/1987. Ponente: D. MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER.

de éste así como la distribución territorial de aquéllas entre los representantes del gobierno en las Comunidades autónomas y las provincias. Entendemos que dicha decisión es acertada por cuanto en nada afecta a los contenidos y conceptos señalados en el art. 104.2 CE. De hecho esta materia, habilitada por la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE) a ser ejercida mediante reglamento orgánico, pasa a ser regulable por Real Decreto⁹⁸⁷. Sin embargo, la denominada por la ley la “administración general de la seguridad ciudadana” sí que posee características orgánicas por lo que hemos explicado más arriba y porque algunas disposiciones han incidido en la distribución competencial Estado - CCAA⁹⁸⁸, ayudando a delimitar lo que se incluye en el término “seguridad ciudadana”, o lo que es lo mismo, llenarlo de contenido concreto.

Más dudoso nos parece, en cambio, que los arts. 11.2 a 6 y 12, del Título II pierdan su carácter orgánico. Si el art. 11 en su párrafo 2º al 6º se refiere al ejercicio territorial de las funciones atribuidas en el párrafo 1º que, a su vez, tiene carácter orgánico, nos parece que debería haber permanecido éste carácter por cuanto que presenta una conexión inescindible con su aplicación a un territorio o ámbito territorial determinado y/o la distribución de éste sobre uno u otro cuerpo, teniendo en cuenta además que el párrafo 4º, solventa las excepciones territoriales sobre requerimientos de la Administración de Justicia y la Fiscalía. De igual forma, la concreción de funciones de las generales o como dice la ley desde “*las funciones comunes*”, realizada por el art. 12 las concretan para uno y otro Cuerpo, y su inclusión dentro de aquéllas es indudable. Pero aún hay más, y es que estarían incluidas dentro del estatuto propio de cada cuerpo algo para lo que el art. 104.2 CE dispensa régimen orgánico. Si a esto le añadimos la tradición histórica de alguno de los Cuerpos integrados dentro de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, razones

⁹⁸⁷ Art. 8.2 de la LOFAGE: “*La determinación del número, la denominación y el ámbito de competencia respectivo de los Ministerios y las Secretarías de Estado se establecen mediante Real Decreto del Presidente del Gobierno*”; y el art. 10.1 “*Las Subsecretarías, las Secretarías Generales, las Secretarías Generales Técnicas, las Direcciones Generales, las Subdirecciones Generales, y órganos similares a los anteriores se crean, modifican y suprimen por Real Decreto del Consejo de Ministros, a iniciativa del Ministro interesado y a propuesta del Ministro de Administraciones Públicas*”.

⁹⁸⁸ Vid. Epígrafe “1.2 La seguridad pública a través de la doctrina del Tribunal Constitucional”

de oportunidad hubieran aconsejado un resultado legislativo más consensuado como es concebido por la Constitución (ex art. 81.1CE)⁹⁸⁹.

No estamos de acuerdo tampoco con la exclusión del carácter orgánico del art. 17 del Título II, referido a las Escalas y categorías dentro del Cuerpo Nacional de Policía. Es evidente que esta peculiar forma de ordenación de los Cuerpos forma parte del estatuto /s de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Ya el Tribunal constitucional, a través de la STC 99/1987, declaraba la necesidad de una disposición con forma ley para la creación, unificación y extinción de Cuerpos y Escalas de funcionarios ya que *“estas medidas inciden, sin sombra de duda, en el régimen estatutario de los funcionarios públicos, no pudiendo ser adoptadas por el Gobierno sino sobre la base de una regulación legal sustantiva que el legislador, contrariando a la Constitución, renunció aquí a disponer⁹⁹⁰.”* Como elemento regulador de las condiciones de promoción en la carrera administrativa que se contienen en el art. 17 LOFCS, el artículo forma parte de su estatuto porque como sigue exponiendo el Tribunal constitucional *“los contornos [del estatuto] no pueden definirse en abstracto y a priori , pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario, a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en ésta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de Cuerpos y Escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones Públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), habrá de ser también la Ley la que*

⁹⁸⁹ Aunque referido a la caracterización total de la Ley como orgánica y la constitucionalidad de dicha acción legislativa, y la inclusión dentro de ésta de *“preceptos que excedan del ámbito estricto de la reserva cuando su contenido desarrolle el núcleo orgánico y siempre que constituyan un complemento necesario para su mejor inteligencia, debiendo en todo caso el legislador concretar los preceptos que tienen tal carácter”* (STC, constitucional Pleno, del 5 de agosto de 1983 (ROJ STC 76/1983). Recursos previos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 311, 313, 314, 315 y 316/1982. PONENTE: GLORIA BEGUÉ CANTÓN), entiendo que los apartado 2 a 6 de este artículo tienen conexión indudable con al organicidad del mandato constitucional del art. 104.2 y que deberían haber sido incluidos dentro de este régimen. No es nada desproporcionada su inclusión.

⁹⁹⁰ STC, constitucional Pleno, del 11 de junio de 1987 (ROJ STC 99/1987). Recurso de inconstitucionalidad número 763/1984. PONENTE: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración Pública⁹⁹¹”. Si todos estos elementos forman parte del estatuto general de la función pública es evidente que, dichos contenidos, necesariamente, han de formar parte también del régimen estatutario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y la definición y diferenciación jerárquica entre Escalas y categorías del CNP, suponen un elemento básico no sólo para la manifestación de la jerarquía a la que están sometidos estos institutos armados dentro de la organización del Cuerpo, sino también una manifestación de la carrera profesional y promoción de los miembros que pertenecen al Cuerpo Nacional de Policía. Así pues, el art. 17 LFCS debería tener carácter orgánico. Pero aún tenemos otro argumento para reafirmar su organicidad.

Efectivamente, la STC 99/1987, declaró inconstitucional la disposición adicional novena, 1, apartado 4, de la Ley 30/19984, de 2 de agosto, de medidas para la Reforma de la Función Pública, por la que creaba el Cuerpo Superior de Letrados del Estado, incluyendo dentro de éste al Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado. Dicha disposición vulneraba el art. 81 de la C.E⁹⁹², en cuanto este Cuerpo de funcionarios venía regulado por la Ley Orgánica (LO 3/1980, de 22 de abril⁹⁹³) que desarrollaba el mandato del art. 107 CE. *“En efecto, desde la perspectiva de la inconstitucionalidad formal que se denuncia (falta de rango de Ley Orgánica) y a la vista de la literalidad del texto legal, es decir, de la Ley Orgánica del Consejo de Estado de 22 de abril de 1980, es obligado aceptar la impugnación de la Ley aquí cuestionada en su disposición adicional novena, 1.4, y declarar que ésta incide indebidamente en la primera. Ello es así porque la regulación que la Ley Orgánica hace del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado supone su incardinación en la*

⁹⁹¹ STC, constitucional Pleno, del 11 de junio de 1987 (ROJ STC 99/1987) . Recurso de inconstitucionalidad número 763/1984. PONENTE: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS.

⁹⁹²“*Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución*”. Y la propia Constitución declaraba orgánica la Ley que regulara el Consejo de Estado, su composición y competencia (art. 107)

⁹⁹³ Es curioso comprobar cómo esta ley no posee salvedad alguna sobre su carácter orgánico total. Lo cual parece más lógico que la operación que estamos analizando.

*composición (art. 107 C.E.) de este Órgano consultivo, inclusión que no puede calificarse de irrelevante, como se desprende de la lectura de los arts. 3, 4, 5, 7.4, 10.1, 14 y 15 de dicha Ley Orgánica 3/1980*⁹⁹⁴. Hay que recordar que la Ley regula todo el “escalafón” y categorías del Cuerpo de Letrados del Consejo de Estado y, por tanto, su peculiar “carrera administrativa”.

3.2. Doctrina del Tribunal Constitucional en torno a la LOFCS y su función dentro del bloque de constitucionalidad

3.2.1. El bloque de constitucionalidad. Evolución y concepto.

El Tribunal Constitucional ha incluido repetidamente la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dentro del denominado bloque de constitucionalidad. Y con frecuencia también se ha interpretado que el bloque de constitucionalidad viene representado además, naturalmente, de la Constitución por las Leyes que, dentro del marco constitucional, se hubieran dictado para delimitar las competencias del Estado y las diferentes Comunidades Autónomas, o para regular o armonizar el ejercicio de las competencias de éstas, y que son empleadas para llevar a cabo el juicio de constitucionalidad de toda disposición o acto con fuerza de Ley dictado por el Estado o por las Comunidades Autónomas⁹⁹⁵. Esta afirmación aparentemente clara desde un punto de vista conceptual, en la realidad de la construcción de nuestro Estado compuesto no ha sido tan reconocida ni ha sido un punto de vista inamovible en cuanto a sus contenidos. Efectivamente, cuando se realiza el juicio de constitucionalidad sobre la base y fundamento del bloque de constitucionalidad hay que señalar que no estamos hablando de un “sistema” de superior rango sobre el elemento enjuiciado, sino sobre un sistema de distribución competencial que actúa bidireccionalmente. Estamos hablando de normas de igual rango, a excepción, claro está, de la Constitución, aunque podría llevar a confusión lo afirmado por RUBIO LLORENTE para las leyes incluidas dentro

⁹⁹⁴ STC, constitucional Pleno, del 11 de junio de 1987 (ROJ STC 99/1987) Recurso de inconstitucionalidad número 763/1984. PONENTE: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

⁹⁹⁵ Art. 28.1 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

del bloque constitucional al denominarlas como el conjunto de normas subconstitucionales que el Tribunal Constitucional utiliza como parámetro de la constitucionalidad⁹⁹⁶. Y que, en el caso de GÓMEZ – FERRER MORANT, al deducir del art. 28.1 LOTC el denominado bloque de constitucionalidad, pone de manifiesto que existen determinados tipos de leyes que cumplen, de acuerdo con la constitución, una función que las sitúa en una posición de superioridad respecto de otras⁹⁹⁷. De hecho, DE ESTEBAN Y GONZÁLEZ TREVIJANO, señalan que el bloque de constitucionalidad es un conjunto de normas que no forman parte de la Constitución en *sentido formal*, pero tal vez sí de la Constitución en *sentido material*, a pesar de su carácter igual en el orden jerárquico. Al dejar la constitución *inacabada* la estructura del Estado, era lógico que las leyes que tratasen de completarla fuesen consideradas como integrantes de la Constitución *material*, ya que no de la *formal*. E incluso abogan para que las sentencias interpretativas del Tribunal Constitucional, en estas materias, se incluyeran dentro de aquel bloque⁹⁹⁸. Sin embargo, BALAGUER CALLEJÓN señala que el hecho de que una norma en cuanto norma sobre la producción, pueda desarrollar una función materialmente constitucional, no supone que asuma por ello la condición de norma materialmente constitucional⁹⁹⁹. Aunque, RUBIO LLORENTE afirma que el bloque de constitucionalidad está formado por normas también *formalmente constitucionales*, de forma primaria o secundaria¹⁰⁰⁰, con cierto escepticismo, considera el término “bloque constitucional” como un simple nombre. Por eso también señala FAVOREU que, a diferencia con lo que significa y ha evolucionado en Francia el concepto “*bloque constitucional*”, en España parece que la evolución haya llevado a una indeterminación bastante grande en lo

⁹⁹⁶ Francisco Rubio Llorente “El bloque de constitucionalidad”. REDC, nº 27. Sept.-diciembre de 1989. Pág. 15.

⁹⁹⁷ Rafael Gómez - Ferrer Morante “Relaciones entre leyes, competencia, jerarquía y función constitucional” RAP. nº 113. Mayo – agosto de 1987. Pág. 23

⁹⁹⁸ Jorge de Estaban y Pedro J. González – Trevijano “Curso de Derecho Constitucional Español I”. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. 2ª reimpresión de la 1ª edición. Madrid 1992. Pág. 208 y 209

⁹⁹⁹ Francisco Balaguer Callejón “Manual de Derecho Constitucional”. Vol. I. Ed. Tecnos. 6ª edición Madrid, 2011. Pág. 131.

¹⁰⁰⁰ Francisco Rubio Llorente “El bloque de constitucionalidad”. REDC, nº 27. Sept.-diciembre de 1989. Pág. 25

referente al significado exacto del concepto y de lo que implica¹⁰⁰¹. Algo que ha quedado constatado por la deriva hermenéutica del Tribunal constitucional que ha llevado, en una evolución lenta, como afirma GÓMEZ FERNÁNDEZ, el concepto de bloque de constitucionalidad, alejándolo de la inspiración con que surgió, hacia una indefinición notable, de forma que ni siquiera está perfectamente determinado el elenco de las fuentes que lo componen, ni puede determinar éstas sobre la base de un denominador común¹⁰⁰². Incluso el propio RUBIO LLORENTE, hace algún tiempo, y, más recientemente, la misma GÓMEZ FERNÁNDEZ señalan que la relatividad del concepto, se exteriorizó cuando el Tribunal Constitucional utilizó otros dos conceptos para la realización del juicio de constitucionalidad del art. 28.1 LOTC, como son el denominado “*parámetro de constitucionalidad*” (considerado como sinónimo por el Alto Tribunal, como afirma GÓMEZ FERNÁNDEZ¹⁰⁰³) y “*bloque normativo*”. El proceso, del que se deduce la necesidad de una cierta construcción teórica desde la propia jurisprudencia constitucional que ayude a la delimitación del conjunto legislativo que ha de entenderse dentro bloque de constitucionalidad, su permanencia y su posición dentro del ordenamiento jurídico, parece no tender hacia esta idea, sino que va a proseguir en su transformación que, como apunta RUIZ – HUERTA CARBONELL, desde la dinámica de los hechos diferenciales y la última oleada de reformas Estatutarias en las CCAA, afectarán de manera fundamental al bloque de constitucionalidad, hablándose ya de la reforma del bloque de constitucionalidad¹⁰⁰⁴.

Desde luego que no podemos hablar del bloque de constitucionalidad como una realidad estática porque incluso el propio Tribunal Constitucional, --y lo hizo desde el principio-- advirtió que se debe “*a un conjunto de disposiciones utilizables como parámetro de la legitimidad constitucional de las leyes, pero no a contenidos normativos concretos que no puedan ser*

¹⁰⁰¹ Louis Favoreu “*El bloque de constitucionalidad*”. RCEC, nº 5. Enero – marzo 1990. Pág. 45

¹⁰⁰² Itziar Gómez Fernández “*Redefinir el bloque de constitucionalidad 25 años después*” Revista Estudios de Deusto Volumen. 54 I. enero – junio 2006. Pág.68

¹⁰⁰³ Itziar Gómez Fernández “*Redefinir el bloque de constitucionalidad 25 años después*” Revista Estudios de Deusto Volumen. 54 I. enero – junio 2006. Pág.75

¹⁰⁰⁴ Alejandro Ruíz – Huerta Carbonell “*Ante una reforma del bloque de constitucionalidad*”. Ed. Junta de Castilla y León. Valladolid 2005. Pág 147 y ss.

modificados de acuerdo con el procedimiento previsto según la naturaleza de cada disposición, es evidente que el razonamiento se hace aquí circular y carente, por tanto, de poder suasorio, pues la afirmación a demostrar (la de la llamada «inadecuación constitucional» de la finalidad perseguida por la ley) se ofrece como consecuencia lógica de esa afirmación” y seguidamente advierte que incluso **“sea cual sea el lugar que la Ley orgánica de este Tribunal ocupa en el llamado bloque de la constitucionalidad, su contenido es disponible para el legislador y que, en consecuencia, dentro del respeto a las normas constitucionales y a la independencia y función del Tribunal, puede introducir en ella los cambios o modificaciones que entienda oportunos, sin que haya de limitarse a aquellos indispensables para evitar la inconstitucionalidad o asegurar el cumplimiento de los objetivos constitucionales¹⁰⁰⁵”**. Sin embargo, recientemente ha determinado que el bloque de constitucional está presente dentro de las relaciones internormativas estatales, dando un matiz de cierta jerarquía al bloque de constitucionalidad: *“con relación a situaciones competenciales entre entes territoriales, no por ello dejan de ser aplicables al ámbito de las relaciones internormativas dentro del ordenamiento jurídico estatal: i) el orden de fuentes en un ordenamiento es el establecido por el bloque de la constitucionalidad , sin que el legislador estatal pueda imponer a todos los demás, como única interpretación posible, la que el mismo hace (STC 214/1989 , FJ 5)¹⁰⁰⁶*.

Qué normas hemos de entender dentro del bloque de constitucionalidad, es algo discutido por la doctrina y no aclarado con contundencia por la propia jurisprudencia del Tribunal Constitucional. Siguiendo a Itziar GÓMEZ FERNÁNDEZ, en primer término, la Constitución en su totalidad es el primer parámetro del bloque y lo es de forma indistinta, tanto en normas de eficacia directa como las de contenido programático, y tanto para los juicios de constitucionalidad procedimentales como por el contenido competencial de las normas enjuiciadas. Afirma GÓMEZ FERNÁNDEZ que la Constitución va a ser

¹⁰⁰⁵ STC, constitucional Pleno, del 23 de mayo de 1985 (ROJ STC 66/1985). Recurso previo de inconstitucionalidad núm. 872/1984. PONENTE: FRANCISCO RUBIO LLORENTE.

¹⁰⁰⁶ STC, Constitucional sección 1 del 13 de Septiembre del 2011 (ROJ: STC 136/2011) Recurso: 1390/1999 | PONENTE: ELISA PEREZ VERA

siempre norma de referencia, y además va ser la única norma de referencia en el enjuiciamiento del resto de las normas que puedan llegar a funcionar como parámetro de constitucionalidad dentro del bloque¹⁰⁰⁷. El segundo grupo de normas vendría integrado por la denominada Constitución territorial, integrada por los Estatutos de Autonomía¹⁰⁰⁸, las leyes contempladas en el art. 150 CE – leyes de transferencia, marco y armonizadoras¹⁰⁰⁹- y aquellas que implican reparto competencial “ex constitutione”, así el art. 148.1.22 y 149.1.29 o el art. 152.1 CE. Algo que para el propio Tribunal constitucional es claro: “y que de este régimen constitucional forman parte los Estatutos de Autonomía, **pero también otras leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de la constitucionalidad** , es evidente que en el presente caso no se ha producido una vulneración del art. 86.1 CE desde esta perspectiva¹⁰¹⁰”. Para ARAGÓN REYES la Constitución y los Estatutos¹⁰¹¹ constituyen el denominado “*bloque constitucional*” incluido dentro del bloque de constitucionalidad¹⁰¹². Esta doble función ayudaría a dar una función jerárquica superior a los Estatutos de Autonomía, algo que ya apuntaba PÉREZ ROYO:

¹⁰⁰⁷ Itziar Gómez Fernández “*op. Cit. Pág 349*” pág. 87

¹⁰⁰⁸ La STC, constitucional Pleno, del 26 de abril de 1986 (ROJ STC 76/1988), Recurso de inconstitucionalidad núm. 119/1984 Ponente: LUIS LÓPEZ GUERRA, señala que “*no se somete a la consideración de este Tribunal la constitucionalidad o inconstitucionalidad, por ajustarse o no a los mandatos del Estatuto de Autonomía, integrante del bloque de constitucionalidad, de unos concretos mandatos o previsiones contenidos en la Ley de Territorios Históricos, sino una interpretación de los mismos*”

¹⁰⁰⁹ La STC, constitucional Pleno, del 21 de enero de 1993 (ROJ STC 23/1993) Recurso de inconstitucionalidad núm. 706/86. Ponente: MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER ya lo afirmaba: “*de ese “régimen constitucional” forman parte los Estatutos, que no pueden ser alterados por un Decreto-ley, pero también se incluyen otras Leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de constitucionalidad, así como las Leyes atributivas de competencia del art. 150.1 C.E., las Leyes de armonización del art. 150.3, y las Leyes Orgánicas a que se refiere el art. 150.2 C.E.*”

¹⁰¹⁰ STC, Constitucional sección 1, del 15 de Diciembre del 2005 (ROJ: STC 332/2005) Recurso: 5014/2000 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

¹⁰¹¹ La famosa sentencia sobre el Estatuto de Cataluña, la STC 31/2010, de 28 de junio de 2010, afirma sobre los Estatutos: “*En su condición de norma institucional básica, integrada en el bloque de la constitucionalidad por razón de su naturaleza “paraconstitucional” o “subconstitucional” y siendo norma de cabecera de un ordenamiento autonómico propio y diferenciado, el criterio determinante para la definición de su posible contenido debería ser el de la conexión con las funciones que constitucionalmente le corresponden, lo que se traduciría en la posibilidad de incluir previsiones sobre la relación de las instituciones autonómicas con los ciudadanos plasmadas en el reconocimiento de derechos y con los poderes de otras Comunidades Autónomas, del Estado o de la Unión Europea*”.

¹⁰¹² Puede verse también P. Requejo Rodríguez “*Bloque constitucional y bloque de constitucionalidad*” Ed. Universidad de Oviedo. Oviedo 1997.

en este terreno, tanto desde un punto de vista lógico como normativo, el Estatuto de Autonomía tiene que ser considerado como una norma superior a todas la demás excepto la Constitución¹⁰¹³

Finalmente, quedaría un grupo de normas que, no teniendo como objeto principal la distribución territorial de competencias, vienen a desarrollar algunos contenidos constitucionales que pueden tener incidencia en ámbitos territoriales pero que no formarían parte del bloque constitucional, aunque con el valor de ser parámetro interpretativo, o indirecto, del bloque de constitucionalidad¹⁰¹⁴. Entre éstas tienen un papel especial las leyes básicas para las que "*materialmente lo que ha de considerarse como bases o legislación básica es el común denominador normativo necesario para asegurar la unidad fundamental prevista por las normas del bloque de la constitucionalidad que establecen la distribución de competencias*¹⁰¹⁵", y también "*comprobar si la calificación de lo básico realizada por el legislador ha sido correcta es función privativa de este Tribunal y debe ser realizada caso por caso, sin posibilidad de crear apriorísticamente una teoría que prevea todos los supuestos futuros ni anticipar criterios abstractos no contrastados con la realidad tópica* (STC 102/1995, fundamento jurídico 9º). En último extremo, sólo es posible declarar la inconstitucionalidad de una Ley cuando vulnera el orden constitucional de competencias y en el caso de las Leyes que desarrollan legislación básica del Estado tal vulneración sólo se produce cuando la propia Ley básica es respetuosa con dicho orden. **En otro caso, la Ley autonómica, aun siendo contraria a preceptos formalmente declarados básicos por el Estado, podría ser perfectamente respetuosa del bloque de constitucionalidad, no procediendo entonces su declaración de nulidad**¹⁰¹⁶". Aunque, para las Leyes básicas el Tribunal Constitucional les reserva una función específica: "**en la medida en que**

¹⁰¹³ Javier Pérez Royo "*Curso de Derecho Constitucional*" Ed. Marcial Pons. 12ª edición. Madrid. 2010. Pág 811.

¹⁰¹⁴ Itziar Gómez Fernández "*op. Cit. Pág 349*" pág. 90

¹⁰¹⁵ STC, constitucional Pleno, del 22 de marzo de 1988 (ROJ STC 48/1988) Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 873 y 913/1985. Ponente: GLORIA BEGUÉ CANTÓN

¹⁰¹⁶ STC, constitucional Pleno, del 26 de octubre de 1995 (ROJ STC 156/1995) Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.145/89. Ponente: JULIO DIEGO GONZÁLEZ CAMPOS

vienen a fijar el alcance preciso del ámbito en el que las Comunidades Autónomas pueden ejercitar legítimamente sus competencias, operan como canon en el control de constitucionalidad de las Leyes autonómicas. Así lo ha puesto explícitamente de manifiesto este Tribunal cuando ha tenido oportunidad para ello. En la STC 27/1987, tras citarse diversos artículos de la Ley de Bases de Régimen Local y del pertinente Estatuto, se declaró: «Todos estos preceptos estatutarios y legales, interpretados conjunta y sistemáticamente y de conformidad con la Constitución, son los que deben tomarse en consideración como parámetros de la legitimidad constitucional de los preceptos impugnados de la Ley 2/1983 de la Generalidad Valenciana, de tal manera que su infracción por estos últimos determinaría su nulidad por vulneración del bloque de constitucionalidad aplicable a la materia de que se trata» (fundamento jurídico 4º, in fine)”¹⁰¹⁷.

Adicionalmente, existe otro grupo de normas que, a pesar de no estar directamente relacionados con el reparto de competencias, en cambio, son utilizados también por el Tribunal como parámetro de control de los posible vicios *“in procedendo”* en las disposiciones legislativas aunque tampoco se descarta para el control del contenido concreto. Es el caso de los Reglamentos parlamentarios: ***“por lo que hace al parámetro de constitucionalidad en el mismo han de ser integrados los Reglamentos parlamentarios porque, a pesar de que el art. 28.1 de nuestra Ley Orgánica no los menciona “entre aquellas normas cuya infracción puede acarrear la inconstitucionalidad de la Ley”, tal integración resulta poco dudosa “tanto por la invulnerabilidad de tales reglas de procedimiento frente a la acción del legislador como, sobre todo, por el carácter instrumental que esas reglas tienen respecto de uno de los valores superiores de nuestro ordenamiento, el del pluralismo político (art. 1.1 C.E.)” [STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 1 a)]”***¹⁰¹⁸. Y, tanto la anterior Ley de Reforma Universitaria 11/1983 como la actual Ley Orgánica 6/2001, de 21 de diciembre, de Universidades,

¹⁰¹⁷ STC, constitucional Pleno, del 8 de noviembre de 1995 (ROJ STC 163/1995) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.346/93. Ponente: PEDRO CRUZ VILLALÓN

¹⁰¹⁸ STC, constitucional Pleno, del 13 de diciembre de 2012 (ROJ STC 238/2012) Recurso de inconstitucionalidad núm. 2169-2005 |Ponente: PABLO PÉREZ TREMPES,

son utilizadas, a pesar de ser leyes que desarrollan un derecho fundamental y no se incluyen dentro del bloque de constitucionalidad, por el Tribunal en la STC 187/1991¹⁰¹⁹ y la STC 183/2011¹⁰²⁰, de 21 de noviembre de 2011, en relación con la competencia estatal de elaboración de planes de estudio frente a las CCAA y las propias Universidades. De igual forma, es utilizada la Ley Orgánica de Libertad Religiosa¹⁰²¹ junto al art. 16 como bloque constitucional delimitador de la libertad religiosa, en la STC 46/2001 aunque de forma más explícita en el voto particular formulado a la misma. Sin embargo, creemos que la existencia de un bloque constitucional implícito a esta cuestión de la libertad religiosa viene determinada *“por cuanto “único límite” al ejercicio del derecho, el orden público no puede ser interpretado en el sentido de una cláusula preventiva frente a eventuales riesgos, (...) con el principio general de libertad que informa el reconocimiento constitucional de los derechos fundamentales obliga a considerar que, como regla general, sólo cuando se ha acreditado en sede judicial la existencia de un peligro cierto para “la seguridad, la salud y la moralidad pública”, tal como han de ser entendidos en una sociedad democrática, es pertinente invocar el orden público como límite al ejercicio del derecho a la libertad religiosa y de culto*¹⁰²². Orden público y su mantenimiento para el que han de coadyuvar las CC.AA¹⁰²³ y los municipios. Pero ya no solamente en esta cuestión del orden público ya que la capacidad de llevar a cabo actividades de ejecución sobre las competencias estatales era

¹⁰¹⁹STC, sala primera, 187/1991, de 3 de octubre de 1991. Recurso de amparo núm. 1303/88. PONENTE: don Fernando García-Mon y González- Reguera

¹⁰²⁰ STC, sala primera, 183/2011, del 21 de noviembre de 2011. (ROJ STC 183/2011) Recurso de amparo núm. 7264-2010 | PONENTE: don Manuel Aragón Reyes

¹⁰²¹ Ley Orgánica 7/1980, de 5 de julio, de Libertad Religiosa

¹⁰²² STC, constitucional Pleno, del 15 de febrero de 2001. (ROJ STC 46/2001) Recurso de amparo núm. 3083/96. PONENTE: don Pablo García Manzano

¹⁰²³ El actual Estatuto de Cataluña, Ley Orgánica 6/2006, de 19 de julio en su artículo 161, señala que *Corresponde a la Generalitat la competencia exclusiva en materia de entidades religiosas que lleven a cabo su actividad en Cataluña, que incluye, en todo caso, la regulación y el establecimiento de mecanismos de colaboración y cooperación para el ejercicio de sus actividades en el ámbito de las competencias de la Generalitat. Corresponde a la Generalitat la competencia ejecutiva en materia relativa a la libertad religiosa. Además hay que recordar que el art. 164.3 a) es competencia de la Generalidad: “a) Las funciones gubernativas sobre el ejercicio de los derechos de reunión y manifestación”*. Se añade a la previsión Estatutaria, la vigente Ley 16/2009, de 22 de julio, de los centros de culto de Cataluña (BOE Núm. 198 del 17 de agosto de 2009)

una realidad clara¹⁰²⁴ y así por ejemplo en la misma Comunidad Autónoma de Cataluña se vinculaba a la Ley 10/1990, de 15 de junio, sobre policía del espectáculo, las actividades recreativas y los establecimientos públicos. La utilización, no obstante de estas leyes es bastante restrictiva, aunque la asunción competencial en los denominados Estatutos de autonomía de “nueva generación” hace previsible una recomposición del bloque constitucional hacia el ámbito de los derechos fundamentales.

Finalmente señalaremos que tanto los Tratados Internacionales como el Derecho de la Unión Europea han sido explícitamente excluidos del bloque de constitucionalidad por el Tribunal. Y así se dice que *“a este respecto, hemos afirmado reiteradamente que **el Derecho comunitario no es en sí mismo canon o parámetro directo de constitucionalidad en los procesos constitucionales**”* (entre otras, SSTC 128/1999, de 1 de julio, FJ 9 ; 208/1999, de 11 de noviembre, FJ 4 ; 45/2001, de 15 de febrero, FJ 7 ; y 38/2002, de 14 de febrero , FJ 11). Consecuentemente, las controversias competenciales han de ser resueltas de acuerdo con los criterios establecidos al respecto en las normas que integran el bloque de constitucionalidad (por todas, STC 38/2002, FJ 11, y las resoluciones allí mencionadas)¹⁰²⁵. Y más recientemente *“no cabe alegar infracción del Reglamento europeo, pues ello no es canon de constitucionalidad y se trata de una cuestión ajena a la jurisdicción de este Tribunal¹⁰²⁶”*. Para el caso de los Tratados Internacionales se dice: *“no convierte a tales tratados y acuerdos internacionales en canon autónomo de la validez de las normas o los actos de los poderes públicos desde la perspectiva de los derechos fundamentales; el canon está integrado por el precepto constitucional definidor del derecho o libertad (SSTC 84/1989, 120/1990, 28/1991, 64/1991 y 214/1991)¹⁰²⁷”*. Cuestión reafirmada recientemente: *“los*

¹⁰²⁴ Véase, por ejemplo, María Blanco Fernández *“La Administración Civil competente en materia religiosa”* Anuario de derecho eclesiástico del Estado, Nº 6, 1990 , págs. 13-48

¹⁰²⁵ STC, Constitucional sección 1 del 23 de Junio del 2005 (ROJ: STC 173/2005) Recurso: 453/1996 | Ponente: MARIA EMILIA CASAS BAAMONDE

¹⁰²⁶ STC, Constitucional sección 1 del 11 de Abril del 2013 (ROJ: STC 83/2013) Recurso: 3157/2005 | Ponente: ENCARNACION ROCA TRIAS

¹⁰²⁷ STC, constitucional sala segunda, del 22 de mayo de 1995. (ROJ STC 77/1995) Recurso de amparo núm. 634/92. Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ,

*Tratados internacionales no constituyen canon para el enjuiciamiento de la adecuación a la Constitución de normas dotadas de rango legal*¹⁰²⁸. No opina lo mismo BALAGUER CALLEJÓN respecto a que el derecho de la Unión pueda formar parte del bloque de constitucionalidad -a pesar de los esfuerzos del propio Tribunal constitucional de otorgar carácter infraconstitucional a los conflictos entre Estado y CCAA respecto de la aplicación del derecho de la Unión- ya que, en la práctica¹⁰²⁹ se ha utilizado como un elemento más del bloque de constitucionalidad en orden a delimitar las competencias del Estado y de las CCAA respecto a determinados ámbitos materiales sobre la base del art. 93 de la CE¹⁰³⁰.

Pero también sabemos qué no contempla el bloque de constitucionalidad: así por ejemplo el juicio por omisión: ***“pero no supone propiamente un caso de inconstitucionalidad por omisión como pretende el Gobierno Vasco, ya que tal tipo de inconstitucionalidad sólo existe «cuando la Constitución impone al legislador la necesidad de dictar normas de desarrollo constitucional y el legislador no lo hace» (STC 24/1982, de 13 de mayo, fundamento jurídico 3.º)***¹⁰³¹. O que el juicio de constitucionalidad lo sea sobre la calidad de las normas: ***“expuestas las alegaciones de las partes debemos recordar que el juicio de constitucionalidad no es un juicio acerca de la calidad de las normas, de suerte que en el mismo no se incluyen consideraciones atinentes a la técnica legislativa empleada sino únicamente la valoración de la conformidad de las disposiciones impugnadas con los cánones de constitucionalidad a los***

¹⁰²⁸ STC, Constitucional sección 1 del 28 de Febrero del 2013 (ROJ: STC 51/2013) Recurso: 5049/2004 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS

¹⁰²⁹ Así, por ejemplo la STC, constitucional Pleno, del 28 de mayo de 1992. (ROJ STC 79/1992) Conflictos positivos de competencia acumulados, núms. 1.081/86, 134/87, 168/87, 805/87, 1.111/87, 1.113/87, 1.329/87, 333/88, 967/88, 1.171/88, 1.759/88, 1.760/88, 1.891/88, 125/89 y 1.692/89. PONENTE: don Alvaro Rodríguez Bereijo, afirma: *“Dicho lo cual, tampoco cabe ignorar “la necesidad de proporcionar al Gobierno los instrumentos indispensables para desempeñar la función que le atribuye el art. 93 C.E.” (STC 252/1988, fundamento jurídico 2º) (...) Por estas razones, y ante la eventualidad de que las solicitudes sobrepasen la cuantía máxima global asignada a España, está justificado en los supuestos concretos que analizamos centralizar en un órgano de la Administración del Estado o en un organismo dependiente de ésta la resolución de los expedientes. Ello sin perjuicio de la deseable colaboración las Comunidades Autónomas en la definición de los criterios de selección”.*

¹⁰³⁰ Francisco Balaguer Callejón *“Manual de Derecho Constitucional”*. Vol. I. Ed. Tecnos. 6ª edición Madrid, 2011. Pág. 132

¹⁰³¹ STC, Pleno, 74/1987, de 25 de mayo de 1987. Recurso de inconstitucionalidad, núm. 194/1984. PONENTE: Ángel Latorre Segura

que hemos de atenernos (...) ¹⁰³². Tampoco contempla “el procedimiento de inconstitucionalidad se dirige a verificar la compatibilidad o incompatibilidad de normas con fuerza de ley con el bloque de la constitucionalidad, tal como se define en el art. 28 de la LOTC; y es sobre las normas, y **no en abstracto** sobre su eventual interpretación, sobre la que este Tribunal ha de pronunciarse, **sin que quepan pronunciamientos preventivos** (STC 49/1984, de 5 de abril, fundamento jurídico 2) ¹⁰³³”. Y, de forma más concreta se afirma “que hemos de recordar, en primer término, que los Decretos de transferencia o traspaso no crean títulos competenciales ni alteran o modifican el orden de competencias establecido por el bloque de la constitucionalidad (SSTC 25/1983, fundamento jurídico 3º; 11/1986, fundamento jurídico 2º; 209/1990, fundamento jurídico 2º) ¹⁰³⁴”.

A la vista de lo expuesto, está claro que como afirma RUBIO LLORENTE el bloque de constitucionalidad, con independencia de la forma que revisten las distintas normas que se integran, es el núcleo esencial de la Constitución del Estado español como Estado compuesto ¹⁰³⁵. Lo cual supone un gran poder de configuración por parte de las Comunidades Autónomas sobre el poder Central. Esta elevación formal del bloque de constitucionalidad a la, llamada por RUBIO LLORENTE, *Constitución total* se ve confirmada por el Tribunal Supremo cuando afirma que la labor legislativa también se desarrolla desde éste: “Lo propio ocurre con la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la policía de la Generalidad -Mossos d'Esquadra, **dictada en desarrollo del bloque de la constitucionalidad**, que contempla, entre las funciones propias de policía administrativa que atribuye al cuerpo de Mossos d'Esquadra, la de “vigilar, inspeccionar y controlar las empresas de seguridad privada, sus servicios y

¹⁰³² STC, Constitucional sección 1 del 31 de Enero del 2013 (ROJ: STC 17/2013) Recurso: 1024/2004 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS

¹⁰³³ STC, Constitucional sección 1 del 26 de Abril del 1988 (ROJ: STC 76/1988) Recurso: 119/1984 | Ponente: LUIS LOPEZ GUERRA

¹⁰³⁴ STC, constitucional Pleno, del 4 de junio de 1998. (ROJ STC 118/1998) Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2.163, 2.174 y 2.183/88. PONENTE: don Pedro Cruz Villalón

¹⁰³⁵ Francisco Rubio Llorente “*op. Cit.*”. Pág. 24

actuaciones, y los medios y el personal a su cargo, en los términos establecidos en la legislación vigente"(art.12.2 .h)¹⁰³⁶.

Así pues, hemos de entender por bloque de constitucionalidad, un conjunto de normas heterogéneas dictadas para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades o con una incidencia directa en éstas y que sirven de parámetro directo para enjuiciar la constitucionalidad de las normas que facultan la actuación de las Entidades territoriales con facultades políticas respecto a los diferentes sectores administrativos o la del Estado respecto de éstos sectores y aquéllas. Ciertamente, se puede correr el peligro de, al ser el bloque constitucional, un grupo normativo abierto¹⁰³⁷, sin una referencia de permanencia constitucional, que la interpretación que inicialmente propició el constituyente, se reescriba de forma permanente de tal manera que transforme nuestro modelo constitucional de organización territorial hacia un modelo inconstitucional. De manera que, en nuestra opinión el bloque constitucional debe ser delimitado y definido por la propia jurisprudencia del Tribunal y ser configurado como un instrumento hermenéutico con categorías consolidadas de carácter constituyente.

3.2.2. La LOFCS, su carácter constitutivo del bloque de constitucionalidad respecto a las policías administrativas de seguridad

Que la Ley orgánica que desarrollara el art. 104 de CE, el art. 148.1.22 CE y el art. 149.1.29 CE pudiera formar parte del bloque de constitucionalidad parecía fácilmente predecible. Ahora, que la propia Ley en su exposición de motivos hiciera referencia explícita a su inclusión dentro de dicho bloque, constituye una indicación directísima del poder legislativo –por tanto, del poder

¹⁰³⁶ STS, Contencioso sección 3 del 18 de Mayo del 2011 (ROJ: STS 3200/2011) Recurso: 2603/2007 | Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH

¹⁰³⁷ Recientemente se decía que “Como la duda de constitucionalidad se basa en un problema de delimitación competencial y el juicio de constitucionalidad ha de producirse por el contraste no sólo con la Constitución, sino con el llamado bloque de la constitucionalidad (art. 28.1 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional), este Tribunal **habrá de considerar las leyes vigentes y las bases materiales establecidas en el momento de formularse el juicio y dictarse la Sentencia** [SSTC 87/1985, de 16 de julio, FJ 8 ; 179/1998, de 16 de septiembre, FJ 2 ; 134/2011, de 20 de julio, FJ 2 d); y 120/2012, de 4 de junio , FJ 2 c), entre muchas]. STC, Constitucional sección 1 del 14 de Marzo del 2013 (ROJ: STC 66/2013) Recurso: 6444/2005 | Ponente: ANDRES OLLERO TASSARA

constituido- al intérprete del poder constituyente, el Tribunal Constitucional, para que sea objeto de una inclusión directa en el bloque constitucional, sin más dilación que su entrada en vigor, y sin mayor esfuerzo interpretativo. Es cierto que no era un ejercicio “hercúleo” el realizado por el preámbulo de la ley en cuanto a la función que se pretendía de ella, pero sí era la temática y tenor de las competencias que se desarrollaban, lo suficientemente importante como para no dejar espacio alguno a la improvisación, al menos en un cálculo “a priori”. Efectivamente, la Ley asegura que *“para comprender el reparto de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de seguridad, es preciso señalar que **tal delimitación tiene dos soportes fundamentales: la presente Ley Orgánica y los Estatutos.** En el esquema de ordenación normativa que la Constitución estableció, se encomienda a una Ley Orgánica del Estado, la fijación del marco de regulación de las Policías Autónomas, **mientras que a los Estatutos les corresponde determinar la forma de creación de las mismas.** El Tribunal Constitucional ha usado ya, en diversas ocasiones, la noción de «bloque de constitucionalidad» para referirse a los instrumentos normativos que, junto con la Constitución misma y como complemento de ella, es preciso tener en cuenta para fijar con exactitud el régimen de una determinada competencia (Sentencias de 23 de marzo y 24 de mayo de 1982)”. Y a pesar del movimiento que se ha diseñado en las reformas de los Estatutos de Autonomía de la última generación, “la pieza normativa en la que se relacionan de modo principal las competencias autonómicas es, sin duda, el Estatuto. **Pero no es la única, ni es tampoco la norma de aplicación exclusiva para resolver los problemas interpretativos que pueden suscitarse**”. De ahí esta explicitación de la función “constitucional” de la Ley Orgánica llamada a entrar de lleno en el terreno competencial de los Entes territoriales en que se organiza del Estado, siendo en última instancia el límite para la acción legislativa de las CC.AA y del Estado.*

El Tribunal Constitucional ha confirmado recientemente una doctrina que ya acuñara en los ochenta del siglo pasado respecto a las Leyes que ex art 149 CE, ha definido y desarrollado competencias entre el Estado y las CCAA: *“ningún Estatuto de Autonomía puede establecer para sí un régimen de*

*distribución competencial propio, sino que tal régimen ha de ser común para el Estado en su relación con el conjunto de las Comunidades Autónomas, siendo doctrina constitucional reiterada **que las leyes estatales de desarrollo de las competencias definidas en el art. 149 CE integran el canon de constitucionalidad y sirven para delimitar las competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas** (SSTC 69/1988, de 19 de abril ; 163/1995, de 8 de noviembre ; y 166/2002, de 18 de septiembre)¹⁰³⁸”. Pero es que en el caso de la LOFCS se incide en algo que el propio Tribunal Constitucional definiera previamente a la existencia de la propia Ley y es que este tipo de leyes “no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica”, y es capaz de limitar y delimitar las competencias de las Comunidades Autónomas y sus posibles asunciones competenciales de futuro (“*lege ferenda*”)¹⁰³⁹. De la misma forma, que el reenvío desde los propios Estatutos a la Ley Estatal opera de la misma forma: “*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 las normas recurridas. Tal ley estatal delimitadora es, al presente, la L.O.F.C.S., (...) Sentado lo anterior, procede a continuación contrastar los preceptos impugnados con las disposiciones de la L.O.F.C.S. para evaluar la validez de aquéllos en función de su respeto al bloque de la constitucionalidad***¹⁰⁴⁰”.*

¹⁰³⁸ STC, Constitucional sección 1 del 16 de Marzo del 2011 (ROJ: STC 30/2011) Recurso: 5120/2007 | Ponente: FRANCISCO JAVIER DELGADO BARRIO

¹⁰³⁹ STC, Pleno, 29/1986, de 20 de febrero de 1986. Recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 848/1983 y 744/1984. Ponente: RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT. Efectivamente se dice: “*cuando la Constitución remite a una Ley del Estado para precisar el alcance de la competencia que las Comunidades Autónomas pueden asumir, lo que condiciona el alcance de la posible asunción estatutaria de competencias -tal es el caso previsto en el art. 149.1.29.ª, de la Constitución- y lo mismo ocurre cuando los Estatutos cierran el proceso de delimitación competencial remitiendo a las prescripciones de una Ley estatal, en cuyo supuesto el reenvío operado atribuye a la Ley estatal la delimitación positiva del contenido de las competencias autonómicas .En tales casos la función de deslinde de competencias que la Ley estatal cumple no se apoya en una atribución general contenida en la Constitución, como ocurre en el caso de los Estatutos, sino en una atribución concreta y específica*”.

¹⁰⁴⁰ STC, constitucional pleno, de 11 de febrero de 1993 (ROJ STC 49/1993) Recurso de inconstitucionalidad 257/1989. Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL

El “guante” lanzado por el legislador, ha sido recogido de forma incontrovertida e indiscutible por el Tribunal constitucional para ser parámetro directo de constitucionalidad de las leyes ex art. 28.1 de la LOTC, y así la LOFCS, *“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)¹⁰⁴¹”*. Y al enjuiciar la Ley de Seguridad Privada afirmaba que *“a sensu contrario **forma parte del bloque: La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS)**, a la que se remite el art. 149.1.29 CE a fin de determinar el marco en el que los Estatutos de Autonomía pueden concretar la creación de policías propias por las respectivas Comunidades Autónomas, delimitando el régimen jurídico de las Policías estatal y autonómicas, luego de comenzar recordando que “la seguridad pública es competencia exclusiva del Estado¹⁰⁴²”*. Y no sólo es parámetro de validez constitucional para las derivaciones competenciales ex art. 149.1.29 CE sino también de las derivadas del art. 148.1.22 CE: *“basta señalar que en el ámbito de las Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad Autónoma las*

¹⁰⁴¹ STC, Constitucional sección 1 del 21 de Enero del 1993 (ROJ: STC 25/1993) Recurso: 1753/1988 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE

¹⁰⁴² STC, Constitucional sección 1 del 30 de Septiembre del 1999 (ROJ: STC 175/1999) Recurso: 745/1990 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS. La sentencia al afrontar la constitucionalidad de la de la Orden del Ministerio del Interior de 2 de noviembre de 1989, por la que se regulan las modalidades de elaboración de libros-registro y otros documentos de control, obligatorios para determinados establecimientos, llega a una conclusión que, nuestra opinión, es ciertamente discutible – y también así lo señalan los votos particulares de los Magistrados don Manuel Jiménez de Parga y Cabrera, don Rafael de Mendizábal Allende y don Fernando Garrido Falla- cuando afirma que *“ la disposición adicional cuarta de la Ley 23/1992, de 30 de julio, de seguridad privada, a la que ambas partes hacen también alusión, si bien con planteamientos no coincidentes, no forma parte del bloque de la constitucionalidad (art. 28 LOTC)”*. Algo reiterado también por la STC, Constitucional sección 1 del 09 de Junio del 2005 (ROJ: STC 154/2005) Recurso: 1903/1995 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS.

*actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre < seguridad pública>. En ejercicio de su competencia el Estado ha dictado la L.O.F.C.S. en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales. Pues bien, **estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de Policías Locales y, en consecuencia, actúan como parámetro de su validez**¹⁰⁴³”. E incluso ha sido utilizada dentro del bloque constitucional para servir de parámetro en la también denominada por el Tribunal “*distribución de competencias de seguridad públicas*” algo esencialmente incorrecto, a nuestro modo de ver: “*así pues, la Ley Orgánica 2/1986 , de fuerzas y cuerpos de seguridad (en adelante LOFCS), es el instrumento que, junto con la Constitución y los Estatutos, es preciso tener en cuenta para fijar con exactitud el régimen competencial en materia de seguridad pública, y resulta fundamental como parámetro para decidir sobre la constitucionalidad de las previsiones de la Ley 3/1996 , objeto del presente recurso*¹⁰⁴⁴”.*

Así pues, la estabilidad de la LOFCS se ha traducido en una cierta estabilidad en el bloque de constitucionalidad ayudando a que éste poseyera la continuidad suficiente para el ejercicio del parámetro directo de constitucionalidad por parte del Tribunal Constitucional. Sin embargo, la LOFCS, como ya apuntamos con anterioridad, presenta una falla reflejada en las disposiciones finales 1ª, 2ª y 3ª, al declararse supletoria, a excepción de los artículos mencionados que son de aplicación directa, respecto a la regulación que se establezca para sus policías por parte de los Estatutos de Autonomía de País Vasco, Cataluña y Navarra. Quizás sea esta la explicación de que no hay sido sometida al juicio de constitucionalidad en presumibles diversos y variados conflictos de competencias.

¹⁰⁴³ STC, Constitucional sección 1 del 08 de Marzo del 1993 (ROJ: STC 81/1993) Recurso: 1677/1989 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

¹⁰⁴⁴ STC, Constitucional sección 1 del 09 de Junio del 2005 (ROJ: STC 154/2005) Recurso: 1903/1995 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS

3.3 Teoría estatutaria y Cuerpos de seguridad y orden público.

3.3.1 Naturaleza de la relación jurídica que une a la Administración y funcionario

3.3.1.1 Concepto de funcionario de carrera o permanente.

ROYO – VILLANOVA, hace algún tiempo, al abordar el concepto de funcionario, afirmó que no se podía dar una definición única de funcionario omnicompreensiva desde punto de la globalidad del término dentro de los sistemas jurídicos de nuestro entorno pero sí afirmaba que la situación jurídica del funcionario siempre está ligada a un Estado determinado y no puede considerarse fuera de este Estado, de su historia, de su legislación y de la jurisprudencia de sus Tribunales¹⁰⁴⁵. Y en otro lugar, bordeando las tareas de conceptualizar el término funcionario, también afirmaba, que el personal *administrativo profesional* constituye, con los ejércitos permanentes, uno de los rasgos más acusados del Estado moderno¹⁰⁴⁶. Incluso GARCIA OVIEDO llega a afirmar que para que se identifique, al menos el término y concepto de funcionario es necesario que el servicio que se preste sea uno de esos servicios mediante los cuales se realizan los fines del Estado, pero no los trabajos u operaciones meramente materiales¹⁰⁴⁷. Quizás el intento conceptual de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado sea el más apreciable ya que, en líneas generales, las leyes anteriores entraban de lleno en el denominado Estatuto, derechos deberes, carrera administrativa, etc. pero sin preguntarse qué estatus adquirirían las personas incorporadas a los “oficios” públicos, qué “cosa” eran para el derecho y, más en concreto, qué naturaleza tenía esa relación entre el Estado y el individuo incorporado a su ámbito organizativo. Así que, efectivamente, son funcionarios de carrera los que, en virtud de nombramiento legal desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las correspondientes plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con

¹⁰⁴⁵ Segismundo Royo –Villanova, “*El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo derecho español*”. RAP, nº 44, mayo- agosto de 1964. Pág 10.

¹⁰⁴⁶ Segismundo Royo –Villanova “*La formación de los funcionarios públicos*”. RAP, nº 2, Mayo/Agosto 1950. Pág. 11. Es interesante al respecto y para incidir en la importancia que para el Estado constitucional ha tenido y la paulatina degradación del concepto original citar aquí al artículo de Ramón Parada Vázquez “*La degeneración del modelo de función pública*”. RAP, nº 150. Sept- - dic. 1999.

¹⁰⁴⁷ Carlos García Oviedo “*Derecho Administrativo*” Ed. E.I.S.A. 3ª edición. Madrid 1951. Pág. 324

cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado¹⁰⁴⁸. Con esto se conseguía un concepto unitario de funcionario en el Derecho español del momento¹⁰⁴⁹. Aunque la definición no presente todo el rigor deseable como afirma PARADA VÁZQUEZ, ya que la ley predica la permanencia de las funciones que el funcionario presta y no de él mismo que es el que realmente permanece, aunque por necesidades de los servicios, aquellas funciones dejen momentáneamente de prestarse¹⁰⁵⁰. Tiempo después, tras infructuosos intentos, y con un “adelgazamiento” significativo en la definición, se entiende por el “reciente” Estatuto Básico del Empleado Público al funcionario de carrera como el que en virtud de nombramiento legal, está vinculado a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente¹⁰⁵¹. Para FUENTETAJA PASTOR, la novedad más relevante del Estatuto en esta cuestión es la definición sustantiva de los funcionarios o, al menos, de una parte de ellos¹⁰⁵². Efectivamente, la definición, a pesar de proseguir con la unificación conceptual iniciada en la Ley de 1964, olvida el doble instrumento necesario para la relación jurídica de dependencia, sometida claro está al derecho administrativo, pero que necesita explicitar la inserción del funcionario dentro del cuerpo y dentro del órgano. Al poco tiempo de la entrada en vigor de la Ley 30/1984,

¹⁰⁴⁸ Art. 4 del Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba la Ley articulada de Funcionarios Civiles del Estado y que actualmente ha sido derogado por la Ley 7/2007 y sustituido por el mencionado más arriba.

¹⁰⁴⁹ De la Vallina Velarde, señalaba, a fecha del trabajo, que tanto el derecho francés a pesar del avance del Estatuto de Funcionarios de 4 de febrero de 1959, como el Derecho español carecían de una definición unitaria de funcionario, en “*El nuevo Estatuto Francés de funcionarios (Ordenanza de 4 de febrero de 1959, n.º 59-244)*”. RAP, n.º39. Sept. - Dic. 1962

¹⁰⁵⁰ Ramón Parada Vázquez, “*Derecho Administrativo II. Organización y empleo público*”. Ed. Marcial Pons. 4ª edición. Madrid 1990. Pág 380. A este respecto y en concordancia absoluta con el Prof. Parada, el Tribunal Supremo en una ya lejana sentencia, anterior en cuanto al pleito, incluso a la Ley de 1964, se afirmaba: “*porque la inamovilidad no la da la función, que puede ser circunstancial o por tiempo indefinido, sino el carácter con que se hiciera el nombramiento, no por designación libre o directa, sino en virtud de oposición o concurso como requiere la base 2.a de la Ley de Funcionarios de 22 de julio de 1918, del que resulte el título administrativo que habrá de expedirse, conforme a lo dispuesto en el artículo 23 del Reglamento para dicha Ley*”. STS, sección 1, de lo contencioso, de 25/04/1964, Id. Cendoj: 28079130011964100577. Ponente: JUAN DE LOS RIOS HERNANDEZ

¹⁰⁵¹ Art. 9 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

¹⁰⁵² Jesús Ángel Fuentetaja Pastor “*El Estatuto Básico del Empleado Público*” RAP n.º 174. Sept. – Diciembre 2007. Pág. 483.

RODRIGUEZ – POLLEDO señalaba que de todos es sabida la indefinición conceptual, como consecuencia de la ampliación que en el terreno jurídico positivo se ha efectuado de la categoría funcional. Sobre la denominación y consiguiente conceptualización de lo que era funcionario público se ha sucedido en los últimos años una extensión sin límites de su significado bajo la denominación genérica, tan en boga, de *“personal al servicio de la Administración”*¹⁰⁵³. A pesar de esta práctica terminológica, nada inicu por cierto, el funcionario entra a formar parte de un Cuerpo o Escala con una dimensión determinada –o al menos debería tenerla, si queremos ser consecuentes con nuestro sistema de función pública- y en una plantilla orgánica¹⁰⁵⁴- con necesario reflejo en el instrumento económico y financiero de cualquier administración pública: el presupuesto anual. Este extremo se refleja, no con la exactitud esperada, pero se refleja, en la legislación local: *“corresponde a cada Corporación local aprobar anualmente, a través del Presupuesto, la plantilla, que deberá comprender todos los puestos de trabajo reservados a funcionarios, personal laboral y eventual. Las plantillas deberán responder a los principios de racionalidad, economía y eficiencia y establecerse de acuerdo con la ordenación general de la economía, sin que los gastos de personal puedan rebasar los límites que se fijen con carácter general”*¹⁰⁵⁵. Disposición que se distingue claramente de la relación de puestos de trabajo, a la que se hace alusión en el párrafo segundo de dicho artículo y del que hablaremos más adelante en su también doble concepción. Es decir, olvida el Estatuto Básico del Empleado público que, en esta materia, todo lo que no está en los presupuestos anuales de cada Administración pública no existe y que la estructura orgánica también tiene un reflejo presupuestario. No opina de este modo CANTERO MARTÍNEZ, fundamentándose en la flexibilidad competencial

¹⁰⁵³ Valentín Ricardo Rodríguez-Polledo y Vázquez de Prada *“Personal al servicio de la Administración. Comentario a la Sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1985”*. REDA, nº 46. 1985. Pág. 275.

¹⁰⁵⁴ Juan ALFARO y ALFARO señala que plantilla orgánica es lo mismo que “plantilla racional ha de coincidir con estructura racional, aunque, por supuesto, el segundo concepto sea más amplio y no necesariamente equivalente al primero” en *“La formación de plantillas orgánicas: su revisión y racionalización”*. DA. Nº 71. Dic. 1963. Pág. 82

¹⁰⁵⁵ Art. 90.1 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

territorial: no se hace referencia explícita a la necesaria procedencia de las retribuciones de los Presupuestos Generales del Estado, dado los distintos niveles de Administración territorial a los que pueden pertenecer los funcionarios, ni mención explícita a la incorporación del funcionario a las correspondientes plantillas de personal. Ello resulta coherente con la libertad que el Estatuto concede a las Administraciones para estructurar y ordenar los puestos de trabajo a través de las correspondientes relaciones de puestos de trabajo u otros instrumentos organizativos similares que puedan establecerse¹⁰⁵⁶. Pero, en realidad, el Estatuto está refiriéndose a otra cosa como ya hemos adelantado.

A pesar de todo y ante el silencio de la LOFCS en proporcionarnos una definición sobre qué sean estos empleados públicos y ante la afirmación del art. 4 e) del Estatuto Básico del Empleado Público de que las disposiciones del Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica, no poseemos una definición de funcionario perteneciente a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. Y, aunque hay una previsión de aplicación supletoria por parte de la LOFCS respecto del EBEP, sólo lo es respecto del Cuerpo Nacional de Policía¹⁰⁵⁷. Es cierto, pues, que podría aplicarse, sobre esa concepción unitaria a la que aludíamos, e incluso sobre la previsión mencionada, la definición del Estatuto Básico pero hay elementos definitorios que no están contemplados y que son claves dentro de aquella relación estatutaria. Así por ejemplo, lo afirmado en el art. 7 de la LOFCS: en el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad o lo principios acordes con la misión fundamental que la Constitución les atribuye y con la estructura y organización jerarquizada y disciplinada propias de los

¹⁰⁵⁶ Josefa Cantero Martínez *“Funcionarios y laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcional)”* Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, celebrado en Vitoria los días 9, 10 y 11 de junio de 2010. Pág. 2

¹⁰⁵⁷ Art. 16.2 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, reza así: *“El régimen estatutario del Cuerpo Nacional de Policía se ajustará a las previsiones de la presente ley y a las disposiciones que la desarrollen, teniendo como derecho supletorio la legislación vigente referida a los funcionarios de la Administración Civil del Estado”*.

mismos¹⁰⁵⁸. Desde luego que hubiera sido necesaria una definición de estos funcionarios *-funcionarios de la policía ejecutiva* dice la Ley Marco alemana para unificación del Derecho de los funcionarios¹⁰⁵⁹- que poseen un estatuto específico ex art. 104.2 CE, ya que no la encontramos en las disposiciones normativas de la policía de seguridad en nuestro país a lo largo del siglo XX. Por ello, nosotros entendemos que *son funcionarios de carrera pertenecientes a los Cuerpos y Fuerzas de seguridad quienes, en virtud de nombramiento legal, se vinculan de manera permanente con la Administración pública de la que dependan a través del estatuto administrativo específico, en el marco de una relación de jerarquía orgánica y de cuerpo, para el desempeño de las funciones de proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar la seguridad ciudadana; figuran en las correspondientes plantillas y perciben retribuciones fijas con cargo a las consignaciones específicas de los Presupuestos anuales de cada Administración pública territorial en la que presten sus servicios.*

3.3.1.2 La relación jurídica de servicios.

Pero aún nos queda por definir cuál es la naturaleza de la relación que une al funcionario con la Administración; esa vinculación de carácter permanente que posteriormente se desarrollará a través del Estatuto. GARCIA-TREVIJANO FOS, recogiendo las teorías de GIANNINI afirma que existe una doble relación entre el funcionario y el ámbito en el que se “incrusta”, la primera es propiamente la “*relación orgánica*” y la segunda es la “*relación de servicio*” que es el título jurídico de la relación que sirve de base a la prestación de su actividad¹⁰⁶⁰. Este es el punto sobre el que se inició un amplio debate doctrinal, que lejos de ser una cuestión desde el primer momento consolidada, ha

¹⁰⁵⁸ Art. 6.9 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹⁰⁵⁹ En concreto se les denomina así en el art. 99 de la Ley Marco, de 27 febrero de 1985, para la Unificación del Derecho de Funcionarios En la versión de 27 de febrero de 1985 (Boletín Oficial de la Federación, I, pág. 462). Modificada por Ley de 14 de noviembre de 1985 (Boletín Oficial de la Federación, I, pág. 2090)

¹⁰⁶⁰ José A. García-Trevijano Fos, “*Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos*”. RAP nº 13. Enero-abril de 1954. Pág. 64. Esta misma diferenciación de origen se encuentra en Sabino Cassese “*Las Bases del Derecho Administrativo*”. Ed. INAP. 1ª Edición. Madrid. 1994. Pág 204.

reflejado la evolución del derecho administrativo continental desde las posiciones “de soberanía” hasta posiciones más bilaterales, sin que con ello hablemos de relaciones contractuales. Efectivamente, las teorías se han agrupado fundamentalmente en torno a un contenido unilateral de la relación, con sus matizaciones, y un contenido bilateral al estructurarse en torno a dos personas “en derecho”, unidas precisamente por ese lazo jurídico. Aunque también se ha propiciado otras vías que en su sustrato cuentan con los elementos de una u otra.

Comenzaremos, en primer término, con la teoría unilateral o política que, en su origen, se caracteriza porque el cargo público es considerado emanación de la soberanía del Estado y constituye un deber para el ciudadano y no una facultad que quede a su arbitrio. Por eso la relación funcional, según Otto MAYER, se subsume en otra más amplia que es la relación de autoridad que define como la sumisión especial preceptuada a favor de un determinado fin de la Administración pública y que se impone a aquellos particulares que se encuentran en una situación prevista¹⁰⁶¹. Otros autores, siguiendo esta estela, como STEIN, G. MAYER, TÖRN o GERBER, excluyen el consentimiento del particular para la eficacia y sustantividad del acto que conduce, dada su unilateralidad, a que el funcionario no pueda exigir ninguna contraprestación por el cumplimiento de los deberes que lleva consigo el cargo. Analizando esta teoría, afirma DE LA VALLINA VELARDE que supone, la negación de la voluntad individual y la validez total de la voluntad del Estado. El Príncipe puede reclamar de sus súbditos la prestación de servicios necesarios, sin preocuparse de su consentimiento. El Príncipe, no contrata con sus súbditos en lo que concierne al servicio público como no contrata cuando impone tributos. Servir al Estado es obedecer una orden¹⁰⁶². Por razones obvias, la teoría ha evolucionado hacia posturas más acordes con la realidad jurídica y social quedando sólo limitada a la determinación de los elementos que constituyen el contenido de la situación jurídica del funcionario, puesto que ésta es obra

¹⁰⁶¹ Citado por Sebastián Moro Serrano en “*Ley Alemana de Funcionarios Federales de 14 de julio de 1953*”. RAP. Nº 22. Enero –abril de 1957. pág. 311. nota 16.

¹⁰⁶² Vicente de la Vallina Velarde, “*Naturaleza jurídica de la relación del funcionario público con el Estado. Notas para su estudio*” Revista de la Universidad de Oviedo. Marzo 1948. Pág. 93

unilateral del Estado. De hecho, puede rastrearse en ciertos términos reflejados, por ejemplo, en la actual Ley de los Funcionarios Federales, de 27 de febrero de 1985 cuando señala que “*el ejercicio de **funciones de soberanía se desempeñará, como regla general, con carácter permanente, por funcionarios***¹⁰⁶³”.

La segunda gran teoría en la construcción doctrinal, es la teoría contractual o del contrato de Derecho público. Sería una postura antitética de la anterior y de marcado origen civilista al inicio. Para GARCÍA OVIEDO en la relación funcional concurren los elementos esenciales de todo contrato: consentimiento, objeto, causa, capacidad de las partes y cumplimiento de unas determinadas formalidades contractuales. Por eso, llega a decir que las circunstancias expresadas que concurren en la relación de empleo es lo que ha movido a ciertos espíritus vacilantes a declarar que, aun siendo una relación contractual, es una relación “*sui generis*” con caracteres especiales¹⁰⁶⁴. Partiendo de esta base, un sector doctrina ha defendido la configuración de aquella como contrato de derecho privado. Es aceptada por autores como Rafael Bielsa, Borsi, Laband, Álvarez Gendín, Forti, Pacinotti, Ragi, Ferraris, Orlando, y supone la creación y admisión de la figura del contrato de Derecho público, como figura autónoma, plenamente desligada de toda idea privatística, sin llegar a identificarle con el contrato de Derecho privado como hacían los autores de finales de siglo POSADA, SANTA MARÍA DE PAREDES, MELLADO y DELGADO Y ARRIETA, ni tampoco considerándole como un caso especial del contrato civil, de su misma naturaleza como ROYO VILLANOVA, ALCALÁ ZAMORA¹⁰⁶⁵. En este sentido, ÁLVAREZ GENDÍN ha considerado que se trata de un contrato público de locación, de un contrato *sui generis*, en el que el objeto es el servicio público, y la Administración persona contratante que con pública autoridad puede variar sus condiciones, lo cual, agrega el citado autor, no obsta para estimar el empleo que nace de este contrato como

¹⁰⁶³ En concreto es el art. 4.3 de la Ley Marco, de 27 febrero de 1985, para la Unificación del Derecho de Funcionarios, en la versión de 27 de febrero de 1985 (Boletín Oficial de la Federación, I, pág. 462). Modificada por Ley de 14 de noviembre de 1985 (Boletín Oficial de la Federación, I, pág. 2090

¹⁰⁶⁴ Carlos García Oviedo, “*Derecho Administrativo*”. Ed. EISA. 3ª edición. Madrid, 1951. Pág. 335.

¹⁰⁶⁵ Vicente de la Vallina Velarde, “*op. Cit.*”. Pág. 84

una propiedad especial que al limitarse, modificarse o suprimirse se indemniza de alguna forma. En este sentido, la existencia del contrato de Derecho público, que no es idéntico al contrato administrativo, lógicamente y desde un punto de vista doctrinal, teórico, abstracto, puede concluirse que la relación de empleo es contractual de Derecho público. Otto MAYER afirma que la relación del funcionario con la Administración es un “acto administrativo en virtud de sumisión” en el que se restringen las cargas, obligaciones y cesiones, y que, en última instancia ha de denominarse como contrato de derecho público¹⁰⁶⁶.

Una tercera teoría, denominada mixta, afirma que el *funcionario-autoridad* se encuentra unida al Estado por una relación de carácter legal o reglamentario, mientras que el *funcionario de gestión* lo está por otra de carácter contractual. Dentro de la categoría general de funcionario, hay que distinguir al funcionario que realiza una función de autoridad o una función de gestión. Según sea la función, la naturaleza jurídica de empleo sería o bien de Derecho público o de Derecho privado; es decir, cuando el Estado actúe con imperio y autoridad nos encontraríamos con una figura de naturaleza pública, sometida al Derecho público, por el contrario la relación de empleo vendría regulada por el Derecho privado, caso de que el Estado actuase como persona jurídica de Derecho privado. Los autores franceses NÉZARD y BERTHELEMY fueron sus principales valedores, pero cayó en el olvido ante el empuje de una tercera vía con componentes más cercanos a la teoría unilateral y que, en realidad es una evolución de ésta. Según este sector doctrinal podemos hablar de la relación jurídica del funcionario con la Administración como “*acto unilateral condicionado*” o como afirma la doctrina Alemana –su inspiradora– “*acto administrativo bilateral*”. Así, tanto para JELLINEK¹⁰⁶⁷ como GIESE, en la relación jurídica del funcionario con el Estado, debe hablarse de un acto administrativo bilateral ya que el acto de soberanía unilateral dictado por la Autoridad, para su eficacia, debe ser complementado por la conformidad con el

¹⁰⁶⁶ Otto Mayer, “*Derecho Administrativo Alemán. Tomo I. Parte general*”. Ed. De Palma. 1ª edición. Buenos Aires, 1949

¹⁰⁶⁷ Así la definía W. Jellinek: “*aquella relación de derecho público que se constituye entre el individuo y el Estado u otros entes públicos como dueños del servicio, en fuerza de cuya relación el individuo voluntariamente se obliga con el dueño del servicio para la gestión de los negocios de éste, por fidelidad y obediencia*” en la obra “*Derecho Administrativo*”. Ed. Julius Springer, Berlín 1931. Pág. 342.

nombramiento por parte del designado. De hecho, el acto administrativo, sería nulo si faltase tal participación individual. De esta manera, como afirma MORO SERRANO, el Estado realiza un acto de autoridad pública y el aspirante una declaración de voluntad privada¹⁰⁶⁸. GARCÍA TREVIJANO afirma que el acto de nombramiento es un acto de admisión en el sentido de que el candidato tiene un *ius ad officium*, pero el acto de toma de posesión es el punto de arranque de la verdadera condición de funcionario¹⁰⁶⁹. En realidad, como afirma DE LA VALLINA VELARDE, supone, la creación de una nueva figura jurídica --el acto bilateral-- por la que se mantiene, por una parte, la eficacia de la voluntad individual en la relación de empleo; y al mismo tiempo, no se desconoce la indudable superioridad de la administración, pues, la declaración de voluntad de la misma lleva consigo las características de todo acto administrativo¹⁰⁷⁰. Dicha construcción se ha trasladado a textos normativos relativamente recientes como Decreto-Ley n.º 184/1989, de 2 de Junio, de Principios generales en materia de empleo público, en Portugal, cuyo artículo 6, describiendo que la relación entre la Administración y el funcionario se lleva a cabo un acto unilateral da la Administración cuya eficacia está condicionada por la aceptación por parte del nombrado y por la cual el designado se “*prende*” dentro de la Administración. Y nuestra jurisprudencia en una lejana sentencia a la hora de comprar la relación contractual con el nombramiento de funcionario se decía: *“es incuestionable que la relación de empleo cesó en 12 de noviembre de 1946, fecha de formalización da un contrato de prestación de servicios, ajeno totalmente a toda relación de dependencia directa del simple funcionario, pues mientras a éste su nombramiento se confiere por acto unilateral de la Administración, en aquél dicho acto jurídico intervienen las voluntades de las dos partes contratantes, en igualdad de facultades, estableciéndose exclusivamente la relación contractual que se derive de lo pactado, pero sin que se confiera al recurrente la condición de funcionario*

¹⁰⁶⁸ Sebastián Moro Serrano, “*Ley Alemana de Funcionarios Federales de 14 de julio de 1953*”. RAP, n° 22. Enero –abril de 1957. pág. 318, y nota 35.

¹⁰⁶⁹ José A. García-Trevijano Fos, “*Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos*”. RAP n° 13. Enero-abril de 1954. Pág. 69

¹⁰⁷⁰ Vicente de la Vallina Velarde, “*Op. Cit.*”. Pág.108

*público, aun cuando se le atribuya el ejercicio de servicios de esta índole, por lo que desde ese momento únicamente puede alegar los derechos que dimanen del contrato expresado o del anexo al mismo¹⁰⁷¹”. Y de igual forma en la relación jurídica del funcionario y la Administración, no puede hablarse –como en los contratos laborales- de “una renovación expresa o tácita en el nombramiento que se ostente, según la forma en que se produzca, sin perjuicio de la responsabilidad de quienes infrinjan los preceptos legales, **pero en forma alguna debe entenderse que dichos cargos los consolidan en propiedad sus ocupantes, ya que esta interpretación debe rechazarse por absurda, pues no existe norma jurídica alguna que autorice el logro de los empleos públicos y la adquisición de la cualidad de funcionario por prescripción¹⁰⁷²”.***

Finalmente, señalaremos la teoría estatutaria de origen francés, (Roger BONNARD, Gastón JEZE, León DUGUIT, LAUBADÈRE, etc.) que, sobre todo, se fundamenta, como dice DUGUIT en que la noción del servicio público sustituye al concepto de soberanía como fundamento del Derecho Público¹⁰⁷³. Parte necesariamente del hecho jurídico del acto unilateral condicionado, aunque regula sin su concurso a través de la ley y el reglamento -fuentes impersonales- los derechos y deberes. Por tanto, la perfección del acto (aceptación de éste de forma expresa o de forma tácita, mediante la toma de posesión) inserta al funcionario en un estatus regulado. Según ella, la posición del funcionario deriva del estatuto legal de antemano establecido. Las consecuencias más importantes de ello, según ENTRENA CUESTA son: 1) El funcionario tendrá respecto de la Administración los derechos y deberes descritos en cada momento en las leyes y reglamento que regulen su régimen jurídico. 2) El régimen establecido con carácter general no puede ser alterado singularmente por la Administración ya que necesita de una norma para hacerlo y normalmente con rango de ley pero no necesita del consentimiento

¹⁰⁷¹ STS, sección 1, sala de lo contencioso, 13 de marzo de 1965. Id. Cendoj: 28079130011965101645. Única instancia. Ponente: MANUEL CERVA CABRERA

¹⁰⁷² STS, sección 1, sala de lo contencioso, 2 de marzo de 1965. Id. Cendoj: 28079130011965101683. Única instancia. Ponente: MANUEL CERVA CABRERA

¹⁰⁷³ León Duguit, “*Transformaciones del Derecho Público*”. Ed. Comares. 1ª edición. Granada, 2008. Pág. 19

del funcionario. 3) Si la Administración desconoce la situación descrita en el estatuto funcional, sus actos podrán ser impugnados ante la jurisdicción contencioso – administrativa¹⁰⁷⁴. La razón última de este hecho es, como dice DE LA VALLINA VELARDE, citando a BONNARD, el buen funcionamiento de los servicios públicos exige que la administración pueda en todo momento modificar las condiciones¹⁰⁷⁵. Es España es acogida, además del prof. ENTRENA CUESTA por una doctrina numerosa (SERRA PIÑAR, ROYO – VILLANOVA, entre otros).

Finalmente y en un ejercicio sistemático de todas las corrientes doctrinales descritas, SERRANO GUIRADO “predica” un poco de todo para la relación jurídica que une al funcionario con la Administración, y afirma que la realidad es expresiva de que la relación nace por un acto jurídico unilateral de la Administración, por cuyo acto se otorga una investidura prevista en la ley o reglamento. Este acto es de por sí perfecto; la aceptación expresa o tácita le otorga sólo eficacia. Sin embargo, se puede aducir que la relación tiene un cierto carácter contractual en cuanto los derechos del funcionario comienzan a partir de la toma de posesión, por la cual se acepta el nombramiento¹⁰⁷⁶. Nosotros estamos de acuerdo con SERRANO GUIRADO, en lo sustancial, ya que del acto jurídico unilateral nace y se fundamenta la relación jurídica entre el funcionario y la Administración con el hecho singular de que en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, deben llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana¹⁰⁷⁷ y ningún pacto o convenio puede eliminar o debilitar esta cláusula. Porque efectivamente “*no se desconoce la existencia de resoluciones de esta Sala que **se han mostrado partidarias de la posible aplicación del tipo de detención privilegiado cuando el sujeto activo se trata de un agente policial, aunque fuera de servicio**, (y) en tal sentido se contabilizan las sentencias - SSTS 1120/2000 de*

¹⁰⁷⁴ Rafael Entrena Cuesta, “*Curso de Derecho Administrativo*”. Ed. Tecnos. 3ª edición reimpressa. Madrid 1970. Págs. 369 y 370.

¹⁰⁷⁵ Vicente de la Vallina Velarde, “*Op. Cit.*”. Pág.97

¹⁰⁷⁶ Enrique Serrano Guirado “*El nombramiento y la toma de posesión de los funcionarios públicos*” RAP, nº 12. Sept.- dic. 1953. Pág. 173

¹⁰⁷⁷ Art. 5.4 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

23 de junio, 72/2003 de 28 de enero, 1516/2005 de 21 de enero de 2005 y 415/2005 de 23 de marzo¹⁰⁷⁸». Teniendo en cuenta además que como establece el Código Penal *“La autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años*¹⁰⁷⁹.

Pero es que precisamente, el acto de investidura, viene dado por la Ley y la Constitución, porque el mantenimiento de la seguridad pública se ejerce en exclusiva través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ex art. 104 CE y ex art. 1.4 de la LOFCS¹⁰⁸⁰. Algo que como dice la Ley Marco Alemana para la Unificación del Derecho de Funcionarios, es admisible sólo para el desempeño de funciones de soberanía o de aquellas funciones que por razones de seguridad del Estado o de la vida pública no pueden desempeñarse exclusivamente por personas que estén en una relación laboral de derecho privado sino por personas con nombramiento para la relación funcional. Así pues, la relación de empleo está dentro del campo del Derecho público. No tiene nada de contractual, a pesar de lo afirmado por SERRANO GUIRADO ni en su origen, ni en su ulterior desarrollo, ya que el estatuto es aplicado en virtud de la ley o la norma, produciendo actos administrativos de aplicación o los denominados por MAYER como actos administrativos declarativos¹⁰⁸¹. Por eso es una relación, regulada por la ley, o sea por la voluntad del Estado y el consentimiento que presta el individuo, el cual no es sino el reconocimiento del deber de conformarse a lo dispuesto por el Estado¹⁰⁸². Es decir, es la

¹⁰⁷⁸ STS, sección 1ª de lo Penal, a 18 de Septiembre del 2012 ROJ: STS 5954/2012 N° Sentencia: 678/2012 N° Recurso: 2094/2011 Ponente: ANDRES MARTINEZ ARRIETA

¹⁰⁷⁹ Art. 408 de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

¹⁰⁸⁰ Son las denominadas por el Tribunal Constitucional, *“las específicas de las organizaciones instrumentales destinadas a este fin –la seguridad pública- y, en especial, las que corresponden a los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, a que se refiere el art. 104 CE.”*. STC, Constitucional sección 1 del 08 de Junio del 1989 (ROJ: STC 104/1989) Recurso: 864/1984 | Ponente: JOSE VICENTE GIMENO SENDRA

¹⁰⁸¹ Otto Mayer, *“Derecho Administrativo Alemán. Tomo I. Parte general”*. Ed. De Palma. 1ª edición. Buenos Aires, 1949. Pág. 130

¹⁰⁸² Evidentemente esto contrasta con lo afirmado por ORTEGA ALVAREZ, el cual postula que *“hoy día sólo quepa construir la relación funcionaria partiendo del reconocimiento de la paridad de posiciones*

comprobación por candidato del efecto producido por el acto que creó la relación jurídica aunque puede hacerla ineficaz cuando decide no ejercer su derecho individual a la conformación con el acto. El acto no deja de existir por su no consentimiento porque, si así fuera, perdería su entidad de acto administrativo declarativo y no hubiera tenido lugar en momento alguno dentro del sistema jurídico. El acto eficaz, pues, se convierte en una relación de derecho público de servicio y lealtad para con el Estado. Por eso, la doctrina ha caracterizado la relación entre el funcionario y el Estado como una relación especial de sujeción, o según otros de supremacía especial. Esta singularidad también ha sido apreciada por la jurisprudencia cuando ha tenido ocasión de pronunciarse sobre la cuestión, aunque a veces lo haya hecho de forma incidental y sobre todo ante casos en los que se ha puesto en juego la potestad disciplinaria y la penal. Así, se dice, de forma muy genérica, sobre este tipo de relaciones, que no afectarán al principio "*non bis in idem*" que ha sido definido como "principio general del Derecho que, en base a los principio de proporcionalidad y cosa juzgada, prohíbe la aplicación de dos o más sanciones o el desarrollo de dos o más procedimientos, sea en uno o más órdenes sancionadores, cuando se dé una identidad de sujetos, hechos y fundamentos y siempre que no exista una relación de supremacía especial de la Administración¹⁰⁸³. Aunque, en otros casos se concreta a que relación jurídica se aplica dicha doctrina: "*en efecto, nos encontramos ante un tipo sancionador destinado a castigar a determinados sujetos, los integrados en los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, que se encuentran en una relación de sujeción o de supremacía especial. En este tipo de supuestos, este Tribunal ha permitido, como ya hemos señalado con anterioridad, el doble castigo de un mismo sujeto por la realización de unos mismos hechos*¹⁰⁸⁴". Y en otro lugar se dice sobre

jurídicas entre la Administración y el empleado público en todo lo que concierne a la relación de servicio" en "*Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la revisión de empleo público*". REDA, nº 26. Madrid. 1980. Pág 6. No compartimos esta idea con carácter general para el modelo de relación de servicios en España y menos aún, en particular, para la relación de servicios en la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹⁰⁸³ STS, Contencioso sección 7 del 21 de Enero del 2009 (ROJ: STS 330/2009) Recurso: 1758/2007 | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE

¹⁰⁸⁴ STS, Contencioso sección 7 del 30 de Abril del 2008 (ROJ: STS 2369/2008) Recurso: 5976/2003 | Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN

estos mismos funcionarios: “el *Tribunal de instancia falló en este sentido porque la revisión lo fue de las penas, no de la Sentencia, y no afectaba a otras consecuencias que podrían derivarse de esta última, tanto en el plano penal como en el funcional y en el marco de las relaciones de supremacía especial, particularmente a la vista de lo dispuesto por el artículo 9.10 de la Ley 11/1991, de 17 de junio, de Régimen Disciplinario de la Guardia Civil*¹⁰⁸⁵. Y, sin llamarla expresamente a esa relación de prestación de servicios como de sujeción especial, señala que el estatus se justifica porque: “no existe, por tanto, infracción del principio *non bis in idem*, pues, aun habiendo identidad en los hechos y en la persona a quien se imputan, es diferente el fundamento del tipo infractor aplicado en los respectivos órdenes sancionadores, en correlación con la singularidad de los bienes jurídicos protegidos. Y siendo así, carece también de fundamento el supuesto trato discriminatorio ante la ley porque no son equiparables, a los efectos del artículo 14 CE, la situación subjetiva del ciudadano innominado y la del funcionario de Policía, en relación con la clase de hechos que estamos analizando¹⁰⁸⁶” porque con dichas conducta punibles /sancionables se produce un atentado al bien jurídico de la seguridad ciudadana, de la que son constitucionalmente garantes las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (Art. 104.1 CE). Relación especial que se hace extensible a “según la sentencia de la entonces Sala Cuarta de este Tribunal Supremo de 19 de diciembre de 1986 por tales materias ha de entenderse “las cuestiones de carácter organizativo” y las relativas a “ relaciones especiales de sujeción como son las funcionariales y en general las de todo personal al servicio de la Administración pública¹⁰⁸⁷”. Algo que ha sido confirmado recientemente en otra sentencia del Tribunal Supremo que afirma: *por ello son los agentes de la organización los que en mayor medida pueden verse afectados o concernidos en sus expectativas e intereses por las modificaciones orgánicas que normalmente implica el ejercicio de la potestad organizatoria. Pero el caso es*

¹⁰⁸⁵ STS, Contencioso sección 7 del 16 de Enero del 2006 (ROJ: STS 995/2006) Recurso: 1887/2000 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

¹⁰⁸⁶ STS, Contencioso sección 1 del 16 de Diciembre del 1994 (ROJ: STS 8436/1994) Recurso: 2733/1993 | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

¹⁰⁸⁷ STS, Contencioso sección 1 del 08 de Julio del 1990 (ROJ: STS 13110/1990) Recurso: | Ponente: MANUEL GARAYO SANCHEZ

que este personal funcionario o laboral se encuentra sometido a una relación especial de sujeción en virtud de su particular "status"¹⁰⁸⁸.

Pero una relación especial de sujeción no implica un desvalor de protección jurídica: *“es doctrina constitucional que el principio general del derecho conocido por "non bis in idem" supone, en una de sus más conocidas manifestaciones, que no recaiga duplicidad de sanciones -administrativa y penal-, en los casos en que se aprecie la identidad del sujeto, hecho y fundamento, sin existencia de una relación de supremacía especial de la Administración, - relación de funcionario , entre ellas-, que justificase el ejercicio del "ius puniendi" por los Tribunales y a su vez de la potestad sancionadora de la Administración. (STC.2/1981, 30 enero, FJ.4). Ahora bien, la existencia de la relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma para justificar la dualidad de sanciones¹⁰⁸⁹. Y de forma clara y contundente se advierte que “el art. 25 de la Constitución, impide la duplicidad de sanciones administrativas y penales respecto de unos mismos hechos, **sin que la existencia de una relación de sujeción especial baste por sí misma para justificar la dualidad de sanciones**, en cuanto que esta clase de relaciones no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales¹⁰⁹⁰”.* Además **“la existencia de la relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma para justificar la dualidad de sanciones y para que esta dualidad sea constitucionalmente admisible es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que la sanción intenta salvaguardar. (STC. 234/1991, 10-12 FJ.2)¹⁰⁹¹”.** Por eso y esto nos ayudará a conectar con el siguiente epígrafe, la doctrina española de principios del siglo XX, DEL

¹⁰⁸⁸ STS, Contencioso sección 7 del 19 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8771/2012) Recurso: 3676/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

¹⁰⁸⁹ STS, Contencioso sección 1 del 16 de Diciembre del 1994 (ROJ: STS 8436/1994) Recurso: 2733/1993 | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

¹⁰⁹⁰ STS, Contencioso sección 7 del 17 de Julio del 2001 (ROJ: STS 6280/2001) Recurso: 405/1997 | Ponente: FERNANDO MARTIN GONZALEZ

¹⁰⁹¹ STS, Contencioso sección 7 del 16 de Marzo del 2004 (ROJ: STS 1805/2004) Recurso: 10723/1998 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS

CASTILLO ALONSO, señala que no hay que decir que si el funcionario tiene la condición de representante y no de empleado, en este caso huelga toda excepción, precisamente porque el representante, cuando del Estado se trata, encarna la soberanía¹⁰⁹².

3.3.2 Agentes de la autoridad

Intrínsecamente unido a su estatuto y su definición, está su condición de agente de la autoridad, como señala el art. 7 de la LOFCS: “en el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad”. Qué sea esto y qué implica aunque ya adelantáramos algo en epígrafes anteriores¹⁰⁹³, aquí lo trataremos como concepto jurídico no separable de su condición de funcionarios especiales.

Ya dijimos más atrás que la tendencia actual de tutela prevista por el ordenamiento para los agentes de la autoridad pasa más por el correcto funcionamiento de los servicios públicos, que a su propia condición, provocando con ello una apertura natural hacia consideración de agentes de la autoridad a todo funcionario implicado en una prestación de servicios públicos, sean esenciales o no¹⁰⁹⁴. Sin embargo, aquí estamos hablando de la especial “corporación” de funcionarios habilitados para la representación del mandato de la autoridad, para el ejercicio de la potestad de la policía de seguridad y orden público en cuanto poder que emana del Estado para el ejercicio, como afirma Otto MAYER, de las formas que se agrupan bajo el nombre de *poder de la autoridad* (obrigkeitliche Gewalt): la orden el mandato, la prohibición, el

¹⁰⁹² Gonzalo del Castillo Alonso, “*Funcionario público*”, en Enciclopedia jurídica española. Francisco Seix, Editor. Barcelona 1910. Pág. 866.

¹⁰⁹³ 2.2.2.5 Autoridad administrativa y de agentes de la autoridad

¹⁰⁹⁴ “*las figuras delictivas que se agrupan en un capítulo que lleva como rúbrica " De los atentados contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos, y de resistencia y desobediencia" tutelan no tanto el principio de autoridad como la protección del correcto ejercicio de las funciones que corresponden a las autoridades, sus agentes y funcionarios públicos ya que ello es un modo indirecto, por vía individualizada, de proteger las instituciones que representan, al propio Estado, a la paz pública y en definitiva al orden público que es el Título que abraza a todos estos delitos*”. STS, Penal sección 1 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1564/2012) Recurso: 1157/2011 | Ponente: CARLOS GRANADOS PEREZ

permiso¹⁰⁹⁵. Es decir, la actividad que definía MERKL como la actividad administrativa que mediante la amenaza o el empleo de la coacción persigue la previsión o desviación de los peligros o perturbaciones del orden¹⁰⁹⁶

La escasa jurisprudencia administrativa sobre la figura del agente de la autoridad encuentra una definición tomada de la propia doctrina científica: *“Agente de la autoridad ” tiene su origen en el campo penal, y si bien es verdad que el Código no define lo que ha de entenderse por tal (ya que su art. 119 sólo da el concepto penal de “ autoridades ” y de “ funcionarios públicos ”) acude a él en diversos preceptos (arts. 167, 231 a 237, 245, 292 bis y 570) para tipificar varias figuras delictivas. Algún sector de la doctrina científica ha sostenido que “ poseen tal carácter aquellas personas que por disposición inmediata de la Ley o por nombramiento de la autoridad competente tienen por encargo mantener el orden público y proteger la seguridad de las personas y de las propiedades »*¹⁰⁹⁷. Incluso en la misma jurisprudencia –quizás con un tono coloquial, pero que no debe pasarnos inadvertido- se les denomina fuerzas de orden público: *“ en suma, la situación antijurídica en que el reclamante se colocó, creando el riesgo que le produjo el daño sufrido, determina que la lesión que sufrió en su integridad personal no pueda calificarse como antijurídica, al ser proporcionados, oportunos y congruentes los medios utilizados por las fuerzas de orden público en relación con las circunstancias de la manifestación a la que se enfrentaban ”*¹⁰⁹⁸.

De esta manera, en su estatuto se hace esencial e inseparable dicho carácter, a veces es incluso inextricable con éste. Efectivamente el Tribunal Constitucional, haciéndose eco de cierta doctrina los incluye dentro del denominado “círculo interior del Estado”: *“ no se produce, pues, la sanción como consecuencia de una conducta que en cualquier ciudadano resultaría punible, sino como resultado de la conducta exigible de quienes por estar*

¹⁰⁹⁵ Otto Mayer, *“Derecho Administrativo Alemán. Tomo II. Parte Especial.”*. Ed. De Palma. 1ª edición. Buenos Aires, 1949. Pág. 18

¹⁰⁹⁶ Adolfo Merkl *“Teoría General del Derecho Administrativo”*. Ed. Comares. Granada. 2004. Pág. 310.

¹⁰⁹⁷ STS, Contencioso sección 1 del 22 de Enero del 1993 (ROJ: STS 14325/1993). Recurso: | Ponente: EMILIO PUJALTE CLARIANA

¹⁰⁹⁸ STS, Contencioso sección 1 del 22 de Abril del 1994 (ROJ: STS 2743/1994) Recurso: | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

*facultados para el ejercicio de poderes públicos, al obrar como autoridades o agentes de la autoridad, se encuentran en una relación de dependencia especial respecto de la Administración o vinculados por con ella a través de relaciones que una doctrina reciente denomina el círculo interior del Estado*¹⁰⁹⁹. Por eso, las especialidades de su función exigen una especificidad estatutaria que ha sido reconocida constitucionalmente, a través del art. 104.2 pero también en la doctrina del Tribunal Constitucional, así, por ejemplo, cuando se dice que “*la estructura interna del Cuerpo Superior de policía, al que pertenece como Inspector el recurrente, y la misión que el art. 104.1 de la CE atribuye, entre otros, a dicho Cuerpo, obligan a afirmar que la crítica a los superiores, aunque se haga en uso de la calidad de representante y autoridad sindical y en defensa de los sindicatos deberá hacerse con la medida necesaria para no incurrir en vulneración a ese respeto debido a los superiores y para no poner en peligro el buen funcionamiento del servicio de la institución policial*”¹¹⁰⁰. Incluso el Tribunal Supremo habla de “*encarnación*” de la autoridad en los agentes pertenecientes a la Fuerzas y Cuerpos de seguridad: “*sin que pueda decirse que el atentado, es la ofensa a un bien ideal, el principio de autoridad encarnado por los Policías que sería susceptible de continuidad y otro la ofensa a la vida o integridad física de aquellos. Sin embargo, se trata de un mismo hecho que produce dos delitos distintos: Atentado y homicidio o lesiones, supuesto prístino del concurso ideal de delitos que por ello no se niega, pero que no se puede escindir por su mismidad fáctica*”¹¹⁰¹. Se dice también, por eso, que la gravedad de la acción no es indicador de la transgresión: “*no es sustancial al delito de atentado que el sujeto pasivo, pierda la vida, bastando con cualquiera de las dinámicas omisivas y la concurrencia de los demás requisitos, objetivos y subjetivos, hasta el punto de que, caso de causarse homicidio, surge la hipótesis o*

¹⁰⁹⁹ STC, constitucional sala 2ª, de 14 de junio de 1983 (ROJ STC 50/1983). Ponente: FRANCISCO RUBIO LLORENTE.

¹¹⁰⁰ STC, constitucional sala 2ª, de 10 de octubre de 1983 (ROJ STC 81/1983). Ponente: FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE.

¹¹⁰¹ STS, Penal sección 1 del 19 de Noviembre del 1992 (ROJ: STS 8545/1992). Recurso: 787/1991 | Ponente: FERNANDO DIAZ PALOS

modalidad pluriofensiva a que se refiere el art. 71 del Código Penal¹¹⁰², ya que el bien jurídico protegido – principio de Autoridad encarnado en el Agente-- se ve afectado por el simple desacato¹¹⁰³. Se habla incluso “del acto de autoridad¹¹⁰⁴”, la acción realizada por el agente de la autoridad en el ejercicio de las potestades administrativas que le son propias.

Pero, claro, “*la potestad administrativa de coerción, que conlleva una inevitable intimidación, cuando se utiliza con fines espurios pierde su legitimidad, debiendo ser reconducida a los tipos penales correspondientes*¹¹⁰⁵”. Se pierde, pues, de forma automática dicha condición: *cuando la autoridad, agente o funcionario público se excede en sus funciones de modo que es tal exceso el que provoca la reacción violenta del sujeto activo del hecho.... ese exceso hace perder la condición publica en base a la cual la Ley protege a dicho sujeto pasivo en estos delitos "* (STS. 191/95 de 14.2), *en cuanto tal protección "solo está concebida para el caso de moverse dentro de su actuación normal, conforme a Derecho (STS. 30.10.91), de modo que "la notoria extralimitación del sujeto pasivo en el ejercicio de sus funciones le priva de la especial protección que le dispensa este artículo y le convierte en mero particular" (STS. 1042/94 de 20.5)*¹¹⁰⁶. Es decir que el agente pierde su “inserción” en la Autoridad siendo *desvestido* automáticamente de dicha dignidad que emana del poder del Estado. Ya que “*si la **probidad** ha de entenderse como rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar, el recurrente al actuar como lo hizo desconoció tales conceptos*

¹¹⁰² STS, Penal sección 1 del 17 de Mayo del 1989 (ROJ: STS 8213/1989).Recurso: | Ponente: IGNACIO SIERRA GIL DE LA CUESTA

¹¹⁰³ Por ejemplo en el AUTO del Tribunal Supremo, de 26-2-1997, dictado en el Recurso de Casación núm. 2041/1996, Sala de lo Penal, en el que no admite el Recurso planteado, se señala lo que se entiende por acometimiento: “*Del relato fáctico se deduce la existencia de los elementos que configuran el tipo delictivo por los que fue condenado el recurrente, al constar, y con respecto al primero de los delitos, que el recurrente conocía la condición de agente de la policía local, al que desobedeció cuando le pidió la entrega del arma, realizando los disparos hacia donde se encontraba el agente, lo que supone un acto de acometimiento grave con uso de arma, contra autoridad y no contra agente al haberse empleado un arma de fuego, poniendo en peligro la integridad física del agente*”

¹¹⁰⁴ STS, Contencioso sección 1 del 25 de Marzo del 1988 (ROJ: STS 15023/1988)Recurso: 887/1987 | Ponente: JUAN VENTURA FUENTES LOJO

¹¹⁰⁵ STS, Penal sección 1 del 15 de Noviembre del 2012 (ROJ: STS 7638/2012). Recurso: 10232/2012 | Ponente: MANUEL MARCHENA GOMEZ

¹¹⁰⁶ STS, Penal sección 1 del 27 de Octubre del 2009 (ROJ: STS 6400/2009) Recurso: 152/2009 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

*definidores de una rectitud de conducta que si es exigible en todos los funcionarios públicos la exigencia es mayor en los funcionarios del Cuerpo Superior de Policía por la importancia y responsabilidad de la función y ostentar, además, **la cualidad de Agentes de la Autoridad , lo que les obliga a observar una conducta que merezca el general respeto de la sociedad, poniendo de relieve los hechos objeto de sanción una ausencia de probidad, no compaginable con el desempeño de la función pública, que es obvio que ha de realizarse con decoro y dignidad, y ausencia de reproche como ejemplo a seguir por los administrados***¹¹⁰⁷”.

Inciendiando en este carácter de agente de la autoridad, es decir, la encarnación de la autoridad, la LOFCS señaló que cuando se cometa delito de atentado, empleando en su ejecución armas de fuego, explosivos u otros medios de agresión de análoga peligrosidad, que puedan poner en peligro grave la integridad física de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tendrán al efecto de su protección penal la consideración de Autoridad¹¹⁰⁸. De esta forma se reafirma, con la tipificación de este delito, la protección de los funcionarios policiales en el ejercicio de sus funciones como autoridad, aunque también se aporta su carácter entitativo y esencial como el que “*hace y lleva*” la autoridad allá donde sea necesario restituir el orden y equilibrio social. Se considera, por tanto, que el bien jurídico que se protege con este delito es el principio de autoridad¹¹⁰⁹, y el orden y tranquilidad

¹¹⁰⁷ STS, Contencioso sección 1 del 30 de Noviembre del 1987 (ROJ: STS 7649/1987)Recurso: |

Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO

¹¹⁰⁸ “*El delito de atentado a los agentes de la autoridad se manifiesta por la presencia de una de las siguientes cuatro acciones que lleva cabo el que lo realiza: acometimiento; empleo de fuerza; intimidación grave y resistencia grave. A su vez, deben concurrir en el autor del delito, cuando realiza cualquiera de las cuatro acciones antes referidas otros dos elementos más: por un lado, la existencia de un ánimo de ofender al principio de autoridad o menospreciarlo, y, por otro, que tales hechos se realicen contra un agente de la autoridad que se encuentre ejecutando sus funciones o con ocasión de ellas. El último de los requisitos exigidos para que surja este delito sería que el policía o agente del orden actúe dentro del marco legal que le permite su profesión*”. Jorge Aróstegui Moreno, “Los delitos de atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos en el derecho penal español”. Noticias Jurídicas. Artículos Doctrinales. Sept. 2008.

¹¹⁰⁹ Efectivamente así lo afirma el Tribunal Supremo: “*También esta Sala Segunda, ha declarado que tal animo se presume y que "el dolo de este delito , en tanto conocimiento de los elementos del tipo objetivo contiene ya todos los elementos que demuestran que el autor quiso obrar contra un agente de la autoridad , pues quien atenta contra quien sabe que se está desempeñando como tal, quiere también hacerlo contra la autoridad que el agente representa" , sin que se requiera "una especial decisión del autor de atentar contra la autoridad , diferente a la decisión de realizar la acción" de modo que el dolo*

ciudadanas para el que es esencial el pleno disfrute de los derechos y deberes fundamentales. Efectivamente, los agentes “son” la autoridad gubernativa de un Estado, o la denominada Administración de Interior de éste¹¹¹⁰, y con su actuación, -de la que no puede olvidarse la potestad de la coacción que es incardinada por VON STEIN en la policía y que caracteriza como “órgano de coacción de la Administración”- se ejercita la acción de la autoridad por hacer cumplir el deber, que se supone general, de no perturbar en modo alguno el buen orden de la cosa pública¹¹¹¹. Incluso dicha circunstancia puede generar que no haya una causalidad directa entre la posesión del arma reglamentaria – uno de los instrumentos materiales habilitados para el ejercicio de la coacción- y el hecho acaecido: *“la interpretación asumida en el Acuerdo del Pleno de la Sala Segunda de fecha 17-7-2002, por lo demás relativo al específico caso de los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, por el uso del arma reglamentaria, atribuye la responsabilidad del Estado al riesgo generado por el modo de organización del servicio. Pero incluso en tal caso se cuida de advertir que el mero hecho de la utilización del arma reglamentaria no genera de manera necesaria la responsabilidad civil del Estado, quedando ésta excluida en aquellos supuestos en los que el daño no sea una concreción del riesgo generado por el sistema de organización del servicio de seguridad”*¹¹¹².

3.4 Competencias y funciones. La singularidad de este ámbito administrativo.

consistirá en agresión, resistir o desobedecer a los agentes de la autoridad en el desempeño de sus funciones y deberes, con conocimiento de esa condición y voluntad de ejecutar la acción típica. (STS. 743/2004 de 9.6)[STS, Penal sección 1 del 27 de Octubre del 2009 (ROJ: STS 6400/2009) .Recurso: 152/2009 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE].

¹¹¹⁰ LOENING, citado por Mayer , afirmaba que *“La policía es la actividad del poder público en la esfera de la Administración interior, en tanto ejerce coacción sobre las personas”* en Otto Mayer, *“Derecho Administrativo Alemán. Tomo II. Parte Especial.”*. Ed. De Palma. 1ª edición. Buenos Aires, 1949. Pág. 7, nota 12.

¹¹¹¹ Otto Mayer, *“Derecho Administrativo Alemán. Tomo II. Parte Especial.”*. Ed. De Palma. 1ª edición. Buenos Aires, 1949. Págs. 8 y18.

¹¹¹² STS, Penal sección 1 del 16 de Enero del 2013 (ROJ: STS 235/2013) Recurso: 10685/2012 | Ponente: LUCIANO VARELA CASTRO.

Véase al respecto Javier Barcelona Llop *“Policía de Seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”*. Revista Aragonesa de Administración Pública. Nº 2. 1993. Pág. 51 y ss.

La misión Constitucional asignada a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad está recogida en el art. 11 de la LOFSC, a saber, proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. Dicha misión es desarrollada a través de un elenco de funciones que son responsabilidad directa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

- a) Velar por el cumplimiento de las Leyes y disposiciones generales, ejecutando las órdenes que reciban de las Autoridades, en el ámbito de sus respectivas competencias.
- b) Auxiliar y proteger a las personas y asegurar la conservación y custodia de los bienes que se encuentren en situación de peligro por cualquier causa.
- c) Vigilar y proteger los edificios e instalaciones públicos que lo requieran.
- d) Velar por la protección y seguridad de altas personalidades.
- e) Mantener y restablecer, en su caso, el orden y la seguridad ciudadana.
- f) Prevenir la comisión de actos delictivos.
- g) Investigar los delitos para descubrir y detener a los presuntos culpables, asegurar los instrumentos, efectos y pruebas del delito, poniéndolos a disposición del Juez o Tribunal competente, y elaborar los informes técnicos y periciales procedentes.
- h) Captar, recibir y analizar cuantos datos tengan interés para el orden y la seguridad pública, y estudiar, planificar y ejecutar los métodos y técnicas de prevención de la delincuencia.
- i) Colaborar con los Servicios de Protección Civil en los casos de grave riesgo, catástrofe o calamidad pública, en los términos que se establezcan en la legislación de Protección Civil.

De alguna manera, esta relación de funciones viene a confirmar lo que PARADA VÁZQUEZ señala como la regla tradicional de correlación entre cuerpos¹¹¹³ y funciones o servicios, algo que está en la esencia, historia y naturaleza de la Administración, cuando se responsabilizaba a determinados

¹¹¹³ Señalan DE LA OLIVA DE CASTRO Y GUTIÉRREZ REÑÓN que el origen en España de los Cuerpos de funcionarios o sin este nombre ha de hacerse arrancar desde 1844, a través de una serie de Decretos del Gabinete de González Bravo, en "Los Cuerpos de Funcionarios". Documentación Administrativa, nº 124. Madrid, 1968. Pág. 28.

colectivos del funcionamiento de servicios o funciones concretas¹¹¹⁴. Todas las anteriores funciones son sinónimo de “tarea estatal”, a pesar de que, de forma genérica, a veces se ha entendido como una función pública, así, por ejemplo, la jurisprudencia, para la aplicación de la exención de responsabilidad criminal del Código Penal de 1973, añadía que ha de tratarse necesariamente de autoridad o sus agentes, *hallándose los mismos en ejercicio de una función pública*¹¹¹⁵. Término para el que SAINZ MORENO ya advertía la dificultad de encontrar una definición satisfactoria, al efecto de identificar la tarea intrínsecamente unida a la acción del Estado. Y así decía que se utiliza como sinónimo de “tarea estatal”, esto es, de actividad dirigida a alcanzar los fines que el Estado ha asumido por la Constitución y por las leyes dictadas en el marco de la misma, pero otras veces se reserva la expresión para designar la manera o forma de realizar las tareas estatales¹¹¹⁶. Sería el círculo de asuntos atribuidos, una esfera delimitada de la actividad administrativa. GARCIA OVIEDO lo identifica con el término “oficio” y éste está constituido por dos elementos: la función y sus poderes. Aquella constituye la actividad propia del oficio. Estos, los poderes, las facultades mediante las cuales la actividad se realiza¹¹¹⁷. Es lo que podríamos denominar el “ius ad officium», el elemento estable de las funciones a desarrollar¹¹¹⁸. Más recientemente SANTAMARÍA PASTOR señalaba que “*ufficio*” u oficio viene a ser la denominación de un complejo ideal de funciones públicas homogéneas, unitariamente consideradas en cuanto a su ejercicio y delimitadas por el Derecho¹¹¹⁹.

¹¹¹⁴ Ramón Parada Vázquez, “*Derecho Administrativo II. Organización y Empleo Público*”. Ed. Marcial Pons. 4ª edición. Madrid, 1990. Pág. 393.

¹¹¹⁵ STS, Penal sección 1 del 30 de Junio del 1993 (ROJ: STS 12283/1993) Recurso: | Ponente: LUIS ROMAN PUERTA LUIS. La eximente a la que se aludía se contiene en la regla 11 del art. 8 del ya derogado Decreto 3096/1973, de 14 de septiembre, por el que se publica el Código Penal, Texto Refundido conforme a la Ley 44/1971, de 15 de noviembre: El que obra en cumplimiento de un deber o en el ejercicio legítimo de un derecho, oficio o cargo

¹¹¹⁶ Fernando Sainz Moreno “*Ejercicio privado de funciones públicas*”. RAP Nº 100-102. Enero – diciembre 1983. Pág. 1781.

¹¹¹⁷ Carlos García Oviedo, “*Derecho Administrativo*”. Ed. EISA. 3ª edición. Madrid, 1951. Pág. 320

¹¹¹⁸ STS, Contencioso sección 1 del 31 de Octubre del 1989 (ROJ: STS 10759/1989) Recurso: | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO, relativa a un funcionario en prácticas para en el ingreso en el Cuerpo de Policía del País Vasco el cual, al igual que el recurrente, no había alcanzado la consolidación del “ius ad officium».

¹¹¹⁹ Juan Alfonso Santamaría Pastor “*La teoría del órgano en el Derecho Administrativo*”. REDA nº 40. 1984. Pág. 6.

El EBEP, en este orden de cosas, establece que los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo¹¹²⁰. Y precisamente a la hora de determinar los cometidos propios de dichos Cuerpos, es común encontrar cierta confusión en los términos empleados, así se han empleado “competencias”, “funciones”, “atribuciones”, “potestades”, y parecen designar lo mismo que señala el EBEP o lo que algunas han determinado algunas leyes de función pública de las Comunidades autónomas respecto a las capacidades profesionales. Así, por ejemplo, la Ley de la Función Pública de Castilla y León, habla atribuidas *funciones comunes* atribuidas a los Cuerpos de Administración General y de *funciones propias de oficios o profesiones* para los Cuerpos de Administración Especial, término que se mantiene en la definición y caracterización del resto de los Cuerpos y Escalas resultantes de esta primera división¹¹²¹. El término “función” se utiliza también para caracterizar la acción de los Cuerpos de funcionarios, en la reciente Ley del Empleo Público de Castilla-La Mancha¹¹²², en la Ley de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana¹¹²³, por sólo citar las más recientes, y que, en general, se ha mantenido en las restantes leyes de función pública de las distintas Comunidades Autónomas. Este es, pues, el término empleado a la hora de caracterizar, como hemos dicho, lo que la ley pide de este grupo humano incorporado a la estructura del Estado.

Sin embargo, en la LOFCS se habla de forma indistinta tanto de *funciones* atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, como ya hemos señalado más arriba, como de *competencias* tal y como se señala en el artículo 11.2 “*las funciones señaladas en el párrafo anterior serán ejercidas con*

¹¹²⁰ Art. 75.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

¹¹²¹ Véase el capítulo I del Título IV de la Ley 7/2005, de 24 de mayo, de la Función Pública de Castilla y León, dedicado a los Cuerpos y Escalas de la Administración autonómica.

¹¹²² Capítulo II del Título III, arts. 26 a 36 de la Ley 4/2011, de 10 de marzo, del Empleo Público de Castilla-La Mancha, dedicado en exclusiva a los Cuerpos de funcionarios.

¹¹²³ Viene a regularse en el capítulo I del Título IV, bajo la rúbrica “Estructuración del empleo público”, arts 21 a 31 de la Ley 10/2010, de 9 de julio, de la Generalitat, de Ordenación y Gestión de la Función Pública Valenciana

arreglo a la siguiente distribución territorial de competencias” y en el que parecen confundirse ambos términos para, a continuación, volver a hablar de funciones: “Corresponde al Cuerpo Nacional de Policía ejercitar dichas funciones...”. Aumentándose considerablemente la confusión dentro de este mismo artículo, cuando en el apartado 3 se habla de funciones para el Cuerpo Nacional de Policía: “los miembros del Cuerpo Nacional de Policía podrán ejercer las funciones de investigación y las de coordinación...”, y, dentro del mismo al referirse al Cuerpo de la Guardia Civil se dice “la Guardia Civil, para el desempeño de sus competencias propias, podrá...” De nuevo, en el apartado 4, se vuelve a hacer mención al término competencias: “sin perjuicio de la distribución de competencias del apartado 2 de este artículo, ambos Cuerpos deberán actuar fuera de su ámbito competencial por mandato judicial o (...) el Gobernador civil podrá ordenar la continuación de las actuaciones o, por el contrario, el pase de las mismas al Cuerpo competente, salvo cuando estuvieren actuando por mandato judicial o del Ministerio Fiscal”. Finalmente, el apartado 5 habla de competencias: “en caso de conflicto de competencias, ya sea positivo o negativo, se hará cargo del servicio el Cuerpo que haya realizado las primeras actuaciones, hasta que se resuelva lo procedente...”. Es evidente que la confusión en ambos términos es grande, pero de una lectura atenta se puede concluir que la Ley menciona el término “competencias” cuando se refiere a los cometidos encomendados por ella a cada Cuerpo de funcionarios: Cuerpo Nacional de Policía y Cuerpo de la Guardia Civil. El siguiente artículo 12, tampoco viene a descifrar el problema, aunque predomina el término “competencia”, ya que se inicia con el siguiente enunciado: además de las funciones comunes establecidas en el artículo anterior, se establece la siguiente distribución material de competencias...y en el punto segundo: “Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus competencias respectivas”. En cambio, el art. 35, al referirse a la Policía judicial, habla de “facultades” para los funcionarios integrantes de Unidades de Policía Judicial.

Respecto de las policías autonómicas el art. 38 de la Ley afirma que las Comunidades Autónomas¹¹²⁴, podrán ejercer, a través de sus Cuerpos de Policía, las siguientes *funciones*. Aquí nos encontramos ya, de nuevo, con las funciones en detrimento de las competencias, hecho que se confirma en relación con las policías locales /municipales cuando el art. 53 de la LOFCS enumera las “funciones” atribuidas a dichos Cuerpos. De igual forma, la Disposición adicional décima de la LRBRL señala para las policías locales /municipales: (...) ejercicio de las *funciones* de policía judicial (...) y el art. 173 del Texto Refundido de disposiciones locales¹¹²⁵ señala que “*La Policía ejercerá sus funciones...*”

A este respecto y desde un punto de vista del derecho administrativo hemos de recordar que no significan lo mismo competencia que función, o que atribución. La función significará toda actuación por razón del fin jurídico, en su doble esfera de privado y público, afirmaba hace algún tiempo DEL CASTILLO ALONSO¹¹²⁶. Por su parte, ENTRENA CUESTA, define la competencia administrativa como el conjunto de funciones cuya titularidad se atribuye por el Ordenamiento jurídico a un ente o a un órgano administrativo con preferencia a los demás y que cuando la actuación de órganos –unidades podríamos decir – no repercuta en terceras personas hablamos de un denominado “*repartimiento de negocios*” en virtud de la autoridad dimanante de la jerarquía administrativa¹¹²⁷. En el mismo sentido, GARCIA TREVIJANO señalaba que la competencia es el conjunto de facultades, de poderes y de atribuciones que

¹¹²⁴ El art 5.2 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, establece una relación de funciones. En el caso de la Comunidad Autónoma de Cataluña, el art. 12, (en el que se contempla al Cuerpo de «Mossos d'Esquadra», como policía ordinaria e integral), de la Ley 10/1994, de 11 de julio, de la Policía de la Generalidad de Cataluña «Mossos d'Esquadra, utiliza el término funciones para todas las enumeraciones. El mismo término es utilizado en el art. 19 de la Ley 2/2008, de 28 de mayo, del Cuerpo General de la Policía Canaria, el art.15 de la Ley 8/2007, de 13 de junio, de Policía de Galicia, que incluye una definición de “misión general” y el art. 9 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra

¹¹²⁵ Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local

¹¹²⁶ Gonzalo del Castillo Alonso, “*Función*” en Enciclopedia Jurídica Española. Francisco Seix, editor. Barcelona, 1910. Pág.856.

¹¹²⁷ Rafael Entrena Cuesta “*Curso de derecho administrativo*”. Ed. Técno. 3ª edición. Madrid 1970. Págs. 177 y 178.

corresponde a un determinado órgano en relación con los demás¹¹²⁸. Otro autor, ARCE MONZÓN, puntualizando la diferencia entre el término competencia y atribución, señala que la competencia es el haz de cuestiones o problemas, contemplados en el plano objetivo y que viene a coincidir con una rama o esfera de la Administración (Administraciones territoriales) y, por el contrario, las atribuciones son manifestaciones concretas de la potestad de los diversos órganos que integran una rama o esfera de la Administración para resolver las cuestiones o problemas que, previamente inciden en la competencia de la Administración¹¹²⁹. Y, en el caso de GARRIDO FALLA, se valora y define tanto la competencia como la función, aquélla, como elemento objetivo surgido de la noción de órgano, y que viene dado por la esfera de actividades y cometidos que está llamado a realizar y, ésta, como la consideración de la potestad desde el punto de vista de las atribuciones de un órgano administrativo¹¹³⁰. DE LA QUADRA-SALCEDO, considera, como Garrido Falla, que las funciones están incluidas dentro de la competencia cuando afirma que es el conjunto de potestades y funciones que, en relación con un ámbito determinado de la acción u organización pública, se reconocen a un órgano o entidad¹¹³¹. Lo que sí parece claro es la competencia supone una habilitación previa¹¹³² para que el órgano pueda actuar válidamente (ex art. 11 de la LRJPAC), por eso COSCULLUELA MONTANER afirma que la competencia de un órgano es el conjunto de funciones que le son atribuidas por el Ordenamiento o como la medida de la potestad atribuida a un órgano¹¹³³. Y, desde la perspectiva de los Cuerpos y Escalas las funciones asignadas a

¹¹²⁸ José A. García Trevijano Fos “*Los principios jurídicos de la organización administrativa*”. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1957

¹¹²⁹ Luis Arce Monzón “*Atribuciones de los órganos municipales*”. REVL, nº 138. Madrid, 1964. Pág. 846.

¹¹³⁰ Fernando Garrido Falla, Alberto Palomar Olmeda y Herminio Losada González “*Tratado de Derecho Administrativo*” Ed. Técno. 15ª edición. Madrid 2012.

¹¹³¹ Tomas de la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo “*Organización y Actividad de las Administraciones Públicas*”. Resumen de contenidos. Departamento de Derecho Público. Universidad Carlos III de Madrid. Pág. 2.

¹¹³² Es más el acto producido de manera incompetente –la competencia sólo la puede otorgar una norma a un órgano administrativo- puede ser nulo o anulable: art. 62.1 b) y el art. 67.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

¹¹³³ Luis Cosculluela Montaner, “*Manual de Derecho administrativo*”. Tomo I. Editorial Civitas. 4ª edición. Madrid 1993. Pág. 185.

éstos, según señala PALOMAR OLMEDA, pueden hacerse reconducibles hacia las funciones propias del órgano: desde una perspectiva puramente organizativa la estructuración en cuerpos o escalas supone una decisión previa de la organización conforme a la cual las funciones de una organización compleja (compuesta por tanto de diferentes órganos) es posible reconducirla a grandes franjas funcionales que son las que se identifican con las habilitaciones competenciales de los distintos cuerpos de funcionarios. Podríamos, por tanto, indicar que la totalidad de las funciones y competencias son reconducibles a las que la organización atribuye a algún cuerpo de funcionarios¹¹³⁴. Así pues, nada obsta a que pueden ser asignadas a grupos o Cuerpos de funcionarios, como efectivas personas que encarnan las tareas del Estado, prestador de servicios o como, el caso presente, como agentes de la autoridad, condición ésta para la que se encontraría más natural dicha identificación. Para éstos, ha de encontrarse dentro de las funciones asignadas por la Ley, su compromiso con el Estado, como diría GARCIA OVIEDO, recogiendo a la doctrina italiana, señalaría o expondría la “relación ideológica¹¹³⁵” con la función pública específica asignada. Por eso, la jurisprudencia agrupa *las funciones policiales como facultades de intervención en la sociedad*, previa habilitación legal: “*la medida comentada de desalojo no es imprevista, excesiva e inadecuada, porque, amén de estar inserta en el propio tenor literal e ideológico de los preceptos antes reseñados y de poder ser ejercitada por la Administración, en el uso de sus funciones policiales o de intervención*¹¹³⁶”.

El diseño –repetimos algo confuso- de la LOFCS respecto a las “funciones” y “competencias” de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, obedece, en primer término, a una delimitación conceptual entre aquellas que se derivan directamente de la misión constitucional otorgada por el art. 104 CE a las fuerzas y cuerpos de seguridad (*tendrán como misión proteger el libre*

¹¹³⁴ Alberto Domicio Palomar Olmeda, “*Instrumentos organizativos de recursos humanos*”. Cuadernos Digitales de formación del Consejo General del Poder Judicial, nº 28. 2009. Pág. 48

¹¹³⁵ Carlos García Oviedo, “*Derecho Administrativo*”. Ed. EISA. 3ª edición. Madrid, 1951. Pág. 324

¹¹³⁶ STS, Contencioso sección 1 del 06 de Julio del 1988 (ROJ: STS 5232/1988) Recurso: | Ponente: MANUEL GORDILLO GARCIA

ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana) y la generación de un bloque de constitucionalidad competencial para el conjunto de las restantes Fuerzas y Cuerpos de seguridad dependientes de otros entes territoriales “ex art. 104.2 CE” (una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) y “ex art. 149.1.29 CE”, en cuanto a la colaboración de éstos en la única y exclusiva competencia Estatal de la seguridad pública. Así pues, **las funciones son la explicitación de los mandatos constitucionales contenidos en texto normativo y en la generación, al mismo tiempo, del bloque de constitucionalidad sobre esta materia competencial Estatal**. Sin embargo, el término “competencias” es reservado por la LOFCS para la asignación de cometidos propios a cada uno de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “del Estado”. Es decir, qué solicita el ordenamiento de cada Cuerpo de Seguridad en cuanto elemento básico de la estructura organizativa Estatal de la seguridad pública. Si, como hemos dicho pues, la competencia se predica del órgano administrativo en cuanto a la facultad que tiene, por el ejercicio de aquéllas, para comprometer a la Administración frente a terceros, estamos claramente ante el afianzamiento de la figura de “agente de la autoridad” como órgano. **Así pues, podríamos decir que todo agente de la autoridad (funcionario perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) es órgano, porque tras de sí, y mediante su actuación expresa, determina frente a otros poderes y terceros la voluntad del Estado**¹¹³⁷. Es decir que el principio de

¹¹³⁷ El art. 12 de la LOFCS relaciona las **siguientes competencias**: 1. Además de las funciones comunes establecidas en el artículo anterior, se establece **la siguiente distribución material de competencias**: A) Serán ejercidas por el Cuerpo Nacional de Policía: a) La expedición del documento nacional de identidad y de los pasaportes. b) El control de entrada y salida del territorio nacional de españoles y extranjeros. c) Las previstas en la legislación sobre extranjería, refugio y asilo, extradición, expulsión, emigración e inmigración. d) La vigilancia e inspección del cumplimiento de la normativa en materia de juego. e) La investigación y persecución de los delitos relacionados con la droga. f) Colaborar y prestar auxilio a las Policías de otros países, conforme a lo establecido en los Tratados o Acuerdos Internacionales sobre las Leyes, bajo la superior dirección del Ministro del Interior. g) El control de las entidades y servicios privados de seguridad, vigilancia e investigación, de su personal, medios y actuaciones. h) Aquellas otras que le atribuya la legislación vigente.

B) Serán ejercidas por la Guardia Civil: a) Las derivadas de la legislación vigente sobre armas y explosivos. b) El resguardo fiscal del Estado y las actuaciones encaminadas a evitar y perseguir el contrabando. c) La vigilancia del tráfico, tránsito y transporte en las vías públicas interurbanas. d) La custodia de vías de comunicación terrestre, costas, fronteras, puertos, aeropuertos y centros e instalaciones que por su interés lo requieran. e) Velar por el cumplimiento de las disposiciones que

autoridad es *encarnado* por los Policías como señala alguna jurisprudencia¹¹³⁸. Por tanto y al menos en este ámbito, no es muy entendible la afirmación del ya derogado art. 26, de la Ley 30/1984, “*los Cuerpos y Escalas de funcionarios no podrán tener asignadas facultades, funciones o atribuciones propias de los órganos administrativos. Únicamente las relaciones de puestos de trabajo podrán determinar los Cuerpos o Escalas de funcionarios que puedan desempeñar los puestos a los que corresponda el ejercicio de las citadas funciones*”. Aunque puede explicarse como una reacción frente a la tendencia histórica de “apropiación orgánica” de algunos Cuerpos, no tenía sentido en el momento de su dictado y sí ofrecía una considerable confusión en cuanto a lo que debía entenderse como competencias de los órganos administrativos, las funciones asignadas a los Cuerpos y Escalas de funcionarios que no olvidemos han de ser establecidos, refundidos y suprimidos mediante Ley¹¹³⁹ y la voluntad de la ley, cuyo único límite es la Constitución y la doctrina del Tribunal Constitucional al respeto, y, por último, el concepto que podría tenerse de órgano administrativo. Sobre todo, porque la propia Ley desaprovechó una ocasión manifiesta para la definición de los Cuerpos, sus funciones y su papel dentro del Estatuto de los funcionarios públicos. Algo que se ha vuelto a reproducir en el reciente Estatuto Básico del Empleado Público.

3.5 Principios de actuación comunes a todos los cuerpos de seguridad¹¹⁴⁰. ¿Es un código de conducta o un límite a sus potestades?

tiendan a la conservación de la naturaleza y medio ambiente, de los recursos hidráulicos, así como de la riqueza cinegética, piscícola, forestal y de cualquier otra índole relacionada con la naturaleza. f) La conducción interurbana de presos y detenidos. g) Aquellas otras que le atribuye la legislación vigente.

2. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado están obligadas a la cooperación recíproca en el desempeño de sus **competencias respectivas**. 3. Las dependencias del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil actuarán recíprocamente como oficinas para la recepción y tramitación de los documentos dirigidos a las Autoridades de cualquiera de los dos Institutos.

¹¹³⁸ STS, Penal sección 1 del 19 de Noviembre del 1992 (ROJ: STS 8545/1992) Recurso: 787/1991 |

Ponente: FERNANDO DIAZ PALOS

¹¹³⁹ El art. 75.2. de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público. Establece que “*Los cuerpos y escalas de funcionarios se crean, modifican y suprimen por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas*”. Ex. STC, Constitucional sección 1 del 11 de Junio del 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso: 763/1984 | Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

¹¹⁴⁰ El antecedente más inmediato al art. 5 de la LOFCS es la ORDEN de 30 de septiembre de 1981 por la que se dispone la publicación del acuerdo del Consejo de Ministros de 4 de septiembre de 1981 sobre

ESCALANTE CASTARROYO, asegura que los principios básicos de actuación son los ejes fundamentales en torno a los cuales gira el desarrollo de las funciones policiales, derivado, a su vez, de principios constituciones más generales, como el de legalidad o adecuación al ordenamiento jurídico, o de características estructurales, como la especial relevancia de los principios de jerarquía y subordinación, que no eliminan, antes potencian, el principio de responsabilidad por los actos que llevan a cabo¹¹⁴¹. Los principios básicos de actuación que se señalan en el art. 5 LOFCS arrancan de la misión constitucional confiada a éstos en el art. 104. CE “*proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*”. Como agentes de la autoridad y con la cualificación propia de un órgano administrativo en sus actuaciones, estos principios básicos son la adecuación al caso concreto del ejercicio de las potestades administrativas necesarias para el cumplimiento de la misión constitucional. Constituyen, pues, la finalidad pública de su actuación, la vinculación y la configuración jurídica del acto llevado a efecto por aquellas. La jurisprudencia confirma este valor intrínseco, ínsito en los principios de actuación, cuando afirma que “*la atribución competencial a los órganos administrativos y dentro de estos a los concretos funcionarios que se le asigna el desarrollo material de las actuaciones, posee, también, una perspectiva que se conecta con el principio de objetividad con que los órganos administrativos deben actuar dentro del sometimiento a la legalidad, aportando seguridad jurídica a los ciudadanos y garantizando sus derechos en cuanto que las actuaciones administrativas que le afecten van a quedar al margen de capricho o conveniencia, respondiendo a criterios de objetividad y legalidad*”¹¹⁴². Efectivamente la actuación policial –“la disposición policial, diría Otto MAYER- está ligada a los actos administrativos que se hubieran emitido anteriormente en relación con su objeto, a menos que ella misma tienda a modificar o anular

principios básicos de actuación de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado.(BOE, nº 236, de 12 de octubre de 1981). Es reproducida casi en su totalidad en la Ley Orgánica y su misión es con carácter provisional hasta que se dicte la norma legal de rango adecuado.,

¹¹⁴¹ José Escalante Castarroyo, “*Manual de Policía*”. Ed. La Ley. 4ª Edición. Madrid, 2004. Pág. 39.

¹¹⁴² Voto particular del Magistrado D. José Antonio Montero Fernández en la STS, Contencioso sección 2, del 01 de Abril del 2011 (ROJ: STS 3163/2011) Recurso: 5259/2006 | Ponente: JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ

esos actos en virtud de la competencia que se le haya otorgado¹¹⁴³, pero en ese caso hipotético entran en juego, de manera automática, los principios de actuación del art. 5 de la LOFCS como verdaderos “principios – límite” en la actuación material de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

A pesar de que la Asamblea parlamentaria del Consejo de Europa en su sesión ordinaria nº 31 que aprobó la Resolución 690 (1979) relativa a la Declaración sobre la policía, engloba dentro de la rúbrica “Ética¹¹⁴⁴”, --lo cual podría hacer presumible su escaso valor aplicativo y de sus consecuencias jurídicas--, algunos de los principios “traspuestos” en el art. 5 de la LOFCS, como es, por ejemplo, la de impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral¹¹⁴⁵, tienen pleno valor jurídico¹¹⁴⁶. Esto es algo que, tanto la jurisprudencia del Tribunal Supremo, (así respecto a un policía local): *“el acusado ejecutó los hechos con motivo de estar desempeñando sus funciones como policía municipal para la referida Corporación Local. De modo que fue en el curso de la prestación de sus servicios y dentro de su ámbito competencial cuando incurrió en los excesos que derivaron en el menoscabo del derecho a la integridad moral de las funcionarias que tenía a su cargo. Visto lo cual, es claro que se da el supuesto fáctico del art. 121 del C. Penal (SSTS 754/2004, de 20-7; 35/2005, de 20-1; y 876/2006, de 6-11)”*¹¹⁴⁷; como la plasmación legislativa de los mismos han sido claros al respecto y, desde luego, todas las actuaciones profesionales han de deducirse efectos jurídicos a los que aplicar el propio ordenamiento jurídico. Así lo afirma

¹¹⁴³ Otto Mayer, *“Derecho Administrativo alemán”* tomo I. Ed. Depalma. Buenos Aires 1949. Pág. 45.

¹¹⁴⁴ “Es deber de todo funcionario de policía oponerse a las violaciones de la ley. Si estas violaciones son de tal naturaleza que impliquen un perjuicio grave inmediato o irreparable, debe actuar sin dilación para prevenirlas lo mejor que pueda”

¹¹⁴⁵ Art. 5. 2 a) Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹¹⁴⁶ Su plasmación normativa tiene el ejemplo claro del art. 8.a) de la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, de aplicación, en virtud de la Disposición final sexta, a los Cuerpos de Policía Local: *La grave desconsideración con los superiores, compañeros, subordinados o ciudadanos, en el ejercicio de sus funciones o cuando cause descrédito notorio a la Institución Policía*. O incluso lo señalado en el art 7 ñ) de la misma ley: *“El acoso sexual y el acoso laboral, consistente este último en la realización reiterada, en el marco de una relación de servicio, de actos de acoso psicológico u hostilidad”*

¹¹⁴⁷ STS, Penal sección I del 02 de Abril del 2013 (ROJ: STS 2100/2013) Recurso: 1148/2012 | Ponente: ALBERTO GUMERSINDO JORGE BARREIRO

MERKL cuando dice que la policía tiene de común con las demás funciones administrativas esta relevancia jurídica¹¹⁴⁸. Debemos recordar que el ejercicio de las funciones policiales goza “*de una presunción de certeza; pero se trata de una presunción iuris tantum, susceptible de ser desvirtuada por prueba en contrario. De este modo el control judicial llega también a lo que aquí llama la Sentencia recurrida "núcleo material de la decisión técnica", y puede suponer la anulación de los actos que se funden en ella cuando ese juicio técnico, en función de los hechos acreditados, no es razonable*”¹¹⁴⁹. Y en otro lugar se dice que “*el presupuesto del razonamiento debe ser el opuesto al recurrente y, por tanto, debe partirse de que salvo prueba en contrario hay que suponer que los jueces, policías, autoridades y en general funcionarios públicos han adecuado su actuación a lo dispuesto en las leyes y en la Constitución*”¹¹⁵⁰. Por eso, precisamente, desde los principios básicos de actuación se puede enervar dicha legitimidad y presunción de acierto normativo. Es más, pueden acreditar la desviación del objeto público de la actuación policial más allá de las fronteras del derecho administrativo: “*Tiene declarado esta Sala que, para la estimación de la eximente 11 .ª del art. 8 del Código Penal- se refiere al Código Penal de 1973- , han de concurrir los siguientes requisitos: a) que ha de tratarse necesariamente de autoridad o sus agentes, hallándose los mismos en ejercicio de una función pública, y b) que el comportamiento violento y el uso de la fuerza sean necesarios, es decir, que obedezcan a la racional previsión, indispensable para alcanzar la meta o el obligado cometido de la respectiva función pública, considerándose necesaria aquella acción que sea racionalmente imprescindible, con la consiguiente limitación implícita de la menor lesividad posible, para conseguir el cumplimiento de la misión que les corresponde desempeñar, (...) La Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad , por su parte, al señalar los «principios básicos de actuación» de sus miembros, dice que deberán regirse en el*

¹¹⁴⁸ Adolfo Merkl “*Teoría general del Derecho administrativo*”. Ed. Comares. 1ª edición. Granada, 2004. Pág. 311.

¹¹⁴⁹ STS, Contencioso sección 7 del 14 de Junio del 2011 (ROJ: STS 4127/2011) Recurso: 6636/2009 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

¹¹⁵⁰ STS, Penal sección 1 del 24 de Enero del 2013 (ROJ: STS 116/2013) Recurso: 404/2012 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

ejercicio de sus funciones por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance, de modo que «solamente deberán utilizar las armas en las situaciones en que exista un riesgo racional grave para su vida, su integridad física o la de terceras personas, o en aquellas circunstancias que puedan suponer un grave riesgo para la seguridad ciudadana, de conformidad con los principios...» anteriormente citados (véase art. 5.2 d)¹¹⁵¹». Y desde un punto de vista de una actuación congruente con los principios señalados, se dice que como quiera que “la actuación de las fuerzas de seguridad respetó los criterios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad que deben presidir su actuación, que no puede calificarse como ilegítima, arbitraria o desproporcionada, por lo que no son de aplicación las normas y la jurisprudencia que en el recurso se citan sobre estos extremos¹¹⁵²” volviendo a disponer de toda la presunción de legitimidad y legalidad.

Otto MAYER, afirmaba la fundamentación del poder de policía en el derecho natural y éste exigía que la defensa esté en proporción con la perturbación; de este modo de fijaba la medida de la potestad de policía¹¹⁵³ Por tanto, la “positivización” del derecho natural sustentador de la actuación material, concreta, de ejecución que realizan la Fuerzas y Cuerpos de seguridad a través de los principios básicos de actuación hacen que, como afirmaba MAYER de ese derecho natural, adquiera la importancia de ser un límite jurídico serio de aquéllas. Pero no hemos de interpretar tal margen de apreciación como una facultad discrecional sino como un “*margen de confianza necesario*” asimilable a aquéllas. Efectivamente BARCELONA LLOP, partiendo en este concepto de SAINZ MORENO, señalaba que en el dominio de lo policial, nos hallamos ante un margen de confianza necesario, o lo que la jurisprudencia señala como “*indicios objetivos que justifiquen la*

¹¹⁵¹ STS, Penal sección 1 del 30 de Junio del 1993 (ROJ: STS 12283/1993) Recurso: | Ponente: LUIS ROMAN PUERTA LUIS

¹¹⁵² STS, Contencioso sección 1 del 22 de Abril del 1994 (ROJ: STS 17354/1994) Recurso: 3197/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

¹¹⁵³ Otto Mayer, “*Derecho Administrativo alemán*” tomo II, parte especial. Ed. Depalma. Buenos Aires 1949. Pág. 31

*intervención*¹¹⁵⁴, dada la índole de su función, pero en absoluto libre de una estrecha fiscalización coextensa a la que proporcionan el control de los hechos determinantes y los conceptos jurídicos indeterminados respecto de la actuación de verdaderas potestades discrecionales. La trascendencia en este punto de los principios básicos del artículo 5 de la LOFCS es, nuevamente, enorme¹¹⁵⁵. Podemos clasificar los principios básicos de actuación del art. 5 de la LOFCS en torno a las siguientes “ejes básicos”:

1. Los directamente entroncados en la protección y el ejercicio de los derechos fundamentales:

- a) Actuar, en el cumplimiento de sus funciones, con absoluta neutralidad política e imparcialidad¹¹⁵⁶ y, en consecuencia, sin discriminación alguna por razón de raza, religión u opinión.

¹¹⁵⁴ Así, por ejemplo, se expresaría en el caso concreto a través de la jurisprudencia: Como se afirma en la STS 571/2008, el delito provocado es una rechazable e inadmisibles actividad policial que traspasa los límites de la legalidad. Ciertamente, en teoría es clara la diferenciación entre el delito provocado instigado por la policía, y aquella otra actividad policial tendente a acreditar el delito ya decidido de forma autónoma y libre por la persona concernida reduciéndose la actividad del agente policial a comprobar tal delito. *En la práctica pueden darse situaciones ambiguas, a resolver en cada caso con el estudio de las circunstancias concretas.* En este sentido, la STC 167/2002 de 18 de Septiembre y más recientemente la ya citada STC 26/2010 de 27 de Abril, así como la 25/2011 de 14 de Marzo, manifiesta que, aunque lo deseable es que la expresión de los indicios objetivos que justifiquen la intervención quede exteriorizada directamente en la resolución judicial, esta puede, también, considerarse suficientemente motivada si, integrados en la solicitud policial a la que pueden remitirse, contiene los elementos necesarios para considerar satisfechas las exigencias constitucionales y legales, de tal suerte que se puede llevar a cabo, posteriormente la ponderación de la restricción de los derechos fundamentales que la proporcionalidad de la misma conlleva. STS, Penal sección 1 del 10 de Mayo del 2013 (ROJ: STS 2807/2013) Recurso: 39/2012 | Ponente: JOAQUIN GIMENEZ GARCIA

¹¹⁵⁵ Javier Barcelona Llop “*Escuchas telefónicas y acción de la policía de seguridad (A partir de la sentencia del TEDH sobre el “caso Malone”)*”. RAP, nº 112. Enero – abril 1987. Pág. 91.

¹¹⁵⁶ “ Junto a esa presunción de legalidad o validez del acto administrativo también *cabe hablar de una presunción de imparcialidad u objetividad del órgano o funcionario autor del mismo, tal y como reconoce la Sentencia de 27 de marzo de 2003 dictada por la Sala especial del artículo 61 LOPJ de este Tribunal Supremo cuando, con referencia a los funcionarios de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado*, se subraya que su actuación se desarrolla “con plena imparcialidad y sometimiento no menos pleno a la Ley y al Derecho”, realidad esta que “no supone sino una particularización de la regla más general de sujeción a la legalidad de todos los poderes públicos españoles, como único cauce viable para conseguir un verdadero reinado del Estado de Derecho”, STS, Contencioso sección 6 del 28 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 3868/2012) Recurso: 3126/2009 | Ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR. En este sentido también STS, Contencioso sección 6 del 08 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 3332/2012) Recurso: 2087/2009 | Ponente: AGUSTIN PUENTE PRIETO; STS, Contencioso sección 6 del 23 de Abril del 2012 (ROJ: STS 2809/2012) Recurso: 1833/2009 | Ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR; STS, Contencioso sección 6 del 08 de Septiembre del 2011 (ROJ: STS 6732/2011) Recurso: 5912/2008 | Ponente: JUAN CARLOS TRILLO ALONSO

b) Impedir, en el ejercicio de su actuación profesional, cualquier práctica abusiva, arbitraria o discriminatoria que entrañe violencia física o moral¹¹⁵⁷.

c) Observar en todo momento un trato correcto y esmerado en sus relaciones con los ciudadanos, a quienes procurarán auxiliar y proteger, siempre que las circunstancias lo aconsejen o fueren requeridos para ello. En todas sus intervenciones, proporcionarán información cumplida, y tan amplia como sea posible, sobre las causas y finalidad de las mismas¹¹⁵⁸.

d) Velarán por la vida e integridad física de las personas a quienes detuvieren o que se encuentren bajo su custodia y respetarán el honor y la dignidad de las personas¹¹⁵⁹.

e) Darán cumplimiento y observarán con la debida diligencia los trámites, plazos y requisitos exigidos por el ordenamiento jurídico, cuando se proceda a la detención de una persona

La contravención de estos principios en la actuación policial, evidentemente la convierten, “*in radice*”, en viciada de nulidad cuando menos.

¹¹⁵⁷ “Las interrogantes que recoge el Tribunal en la resolución, que no se explican convenientemente con la declaración de los agentes implicados. ponen de manifiesto, *sin duda, una clara extralimitación en sus funciones por parte del agente de la autoridad condenado*, pues pese a advertir que sus compañeros mantenían una conversación con dos ciudadanos en un tono más o menos elevado, y *sin peligro alguno para la integridad física de éstos, al estar presentes al menos otros cinco agentes, interviene fuera de sí y por un simple encaramiento, golpea con fuerza con la porra reglamentaria en la cabeza de uno de ellos, sin que conste fehacientemente la supuesta agresión, que alega el agente haber sufrido*” STS, Penal sección 1 del 06 de Marzo del 2013 (ROJ: STS 1434/2013) Recurso: 665/2012 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

¹¹⁵⁸ “*en ese sentido, como incluso se recoge parcialmente en el auto que acuerda la intervención, citando jurisprudencia de esta Sala (STS nº 844/2002), "...la policía debe ofrecer al Juez -y éste debe exigirlo- su razón de ciencia, es decir, los motivos en los que basa su sospecha para que el Juez esté en condiciones de apreciar si se trata realmente de una sospecha razonable y fundada y si, en consecuencia, la intervención que se le solicita, con la restricción del derecho fundamental que lleva consigo, es proporcional al interés criminalístico invocado por los Agentes de la Autoridad . Existen formas de delincuencia, como la mayoría de las relacionadas con el tráfico de estupefacientes, que hacen inevitables ciertas singularidades en las técnicas policiales de investigación, pero ninguna singularidad puede ser aceptada si pretende prevalecer a costa de los derechos y garantías constitucionales*” STS, Penal sección 1 del 18 de Abril del 2013 (ROJ: STS 2914/2013) Recurso: 965/2012 | Ponente: ANTONIO DEL MORAL GARCIA

¹¹⁵⁹ Al respecto puede verse la INSTRUCCIÓN 12/2007, de la Secretaria de Estado de Seguridad sobre los comportamientos exigidos a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado para garantizar los derechos de las personas detenidas o bajo custodia policial.

2. Los directamente vinculados al ordenamiento jurídico y a su condición de “órgano administrativos”, el secreto profesional exigible a todo funcionario público.

- a) Ejercer su función con absoluto respeto a la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico
- b) Actuar con integridad y dignidad. En particular, deberán abstenerse de todo acto de corrupción y oponerse a él resueltamente
- c) Deberán guardar riguroso secreto respecto a todas las informaciones que conozcan por razón o con ocasión del desempeño de sus funciones. No estarán obligados a revelar las fuentes de información, salvo que el ejercicio de sus funciones o las disposiciones de la Ley les impongan actuar de otra manera.

3. Aquéllos que están directamente vinculados con su estatuto profesional tanto en su peculiar régimen jurídico, la especial dedicación, como en la imputabilidad de una especial responsabilidad

- a) Sujetarse en su actuación profesional a los principios de jerarquía y subordinación. En ningún caso la obediencia debida podrá amparar órdenes que entrañen la ejecución de actos que manifiestamente constituyan delito o sean contrarios a la Constitución o a las Leyes.
- b) Deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana¹¹⁶⁰.

¹¹⁶⁰ “Especial atención ha merecido el caso de los agentes de las Fuerzas de Seguridad. Se acoge en ese ámbito una imputación por el riesgo creado, ya asumida desde la aplicación del artículo 22 del precedente Código Penal. *Y ello en referencia a establecer la trascendencia de que el sujeto autor estuviera o no "de servicio" en el momento del hecho determinante*” STS, Penal sección 1 del 16 de Enero del 2013 (ROJ:STS 235/2013) Recurso: 10685/2012 | Ponente: LUCIANO VARELA CASTRO. En este mismo sentido: “*Los acusados eran conocedores de tal condición, pese a que no vistiese el uniforme en tal momento. Ha de recordarse que los Cuerpos de Policía dependientes de los Gobiernos Autonómicos y de las Corporaciones Locales integran las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y que los miembros de tales Fuerzas y Cuerpos deberán llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir*”

- c) En el ejercicio de sus funciones deberán actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance.
- d) Son responsables personal y directamente por los actos que en su actuación profesional llevaren a cabo, infringiendo o vulnerando las normas legales, así como las reglamentarias que rijan su profesión y los principios enunciados anteriormente, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial que pueda corresponder a las Administraciones Públicas por las misma
- e) Colaborar con la Administración de Justicia y auxiliarla en los términos establecidos en la Ley

Por tanto, cuando hablamos de principios básicos de actuación lo hacemos sobre normas de comportamiento pero también de verdaderas normas jurídicas¹¹⁶¹, que actúan, como ya señalamos, a modo de “principios – límite” que avalan el proceder en la acción policial concreta para la que la ley y el ordenamiento atribuyen *una cierta apreciación policial* hacia el caso concreto. No hablamos de discrecionalidad administrativa sino de **valoración aplicativa de la acción policial** frente a la transgresión administrativa

siempre en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la seguridad ciudadana (artículos 2 y 4 de la Ley Orgánica 2/86 de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad). Dicha proclamación General se sitúa antes y por encima de cualquier normativa sobre Policía Autonómica Local. Con ello se desvanecen las objeciones del recurrente que trata de descalificar al Policía interviniente en razón a no hallarse en tales momentos de servicio, dado que, en méritos al mandato inserto en los citados preceptos, siempre lo está”. STS, Penal sección 1 del 27 de Febrero del 1996 (ROJ: STS 1220/1996) Recurso: 1051/1995 | Ponente: JOSE MANUEL MARTINEZ-PEREDA RODRIGUEZ

¹¹⁶¹ Ya hemos dicho que no es un código de conducta como recientemente se ha hablado y aprobado por la Dirección General de Policía el 16 de mayo de 2013, (código Ético del Cuerpo Nacional de Policía). En este mismo sentido, el COMITÉ DE MINISTROS del Consejo de Europa a probó el CÓDIGO EUROPEO DE ÉTICA DE LA POLICÍA, en la Recomendación Rec. (2001) 10 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre el Código Europeo de Ética de la Policía. (Adoptada por el Comité de Ministros el 19 de septiembre de 2001, en la 765ª reunión de los Delegados de los Ministros). Con anterioridad también se elaboró un código de conducta policial en la Resolución 169/34 de 1979, de la Asamblea General de las Naciones Unidas por la que se aprobaba el Código de conducta para funcionarios encargados de hacer cumplir la Ley.

(infracción) o penal (frente a la comisión de delitos). Los principios básicos de actuación, pues, se convierten en el control de legalidad del margen de apreciación. Pero es que además los principios básicos de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad son verdaderas “normas estatutarias”, es decir que forman parte de su estatuto funcional peculiar como normas informadoras de éste –normas principio– de tal manera que éste, en su singularidad y especificidad, se explica también por aquéllas. Son verdaderos principios jurídicos informadores del régimen estatutario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, los denominados por el preámbulo de la Ley Orgánica como “*criterios estatutarios fundamentales*”.

3.6 Principios estatutarios básicos a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

3.6.1 Derecho estatutario y derecho administrativo

Previamente a acometer los principios, necesariamente hemos de detenernos en los términos empleados para caracterizar la relación de servicios entre los funcionarios y el Estado, así como el contenido de dicha relación. Con frecuencia leemos que el régimen jurídico de los funcionarios está sometido a un “*régimen estatutario*” o que su relación de servicio está sometida al “*derecho estatutario*”, se habla también que su relación de servicios es de “*carácter estatutario*”, “*el estatuto de los funcionarios públicos*”, e incluso las principales leyes regulatorias incorporan dicho término “*Estatuto básico del empleado público*”, “*Estatuto Marco*”, “*estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”, o en la jurisprudencia: “*régimen estatutario de los funcionarios públicos*”, “*estatuto jurídico*”, etc. Así pues, la palabra clave es “Estatuto”, para la que DE ROVIRA MOLA afirma que se refiere a las normas reguladoras de una cierta actividad profesional y que por venir etiquetadas por el legislador con el término estatuto, podemos decir que son estatutos relativos a la organización profesional, pero precisando más la cuestión refiere a que viene usándose, asimismo, dicho término para designar un régimen jurídico especial a que está sometido un ente territorial o, en general, una colectividad o persona. Llégase,

incluso, a utilizar la palabra estatuto en sustitución de ley, en sentido formal¹¹⁶². Así pues, podemos hablar, de forma genérica, de la posesión de un Estatuto como de un cuerpo cierto normativo regulador de una actividad u organización profesional que define tanto su relación jurídica como el contenido de dicha relación jurídica, y el ropaje buscado pasa por la ley. Por eso podemos hablar de tantos “Estatutos” como regulaciones especiales quieran normarse aunque con el sustrato común del derecho público y, más en concreto, del derecho administrativo que, como decía BALLBÉ, es el *ius commune* de la Administración pública y la especie del derecho público¹¹⁶³. Aunque también podemos hablar de estatuto o situación estatutaria, en cuanto a la relación individual de religación del funcionario respecto a su ordenación particular, estatutaria. Por tanto, el funcionario ingresa –mejor se incorpora-, en virtud de una elección o nombramiento, a una situación general preexistente, creada por la constitución, la ley o el reglamento, la designación es un acto-condición, como ya dijimos, es decir, un acto mediante el cual se coloca un individuo en una situación “estatutaria” previamente creada. El grado de generalidad de dicha situación estatutaria dependerá del alcance y grado aplicativo de las normas que componen el Estatuto. No obstante, el Estatuto viene constituido por el denominado por VILLAR PALASI y VILLA EZCURRA como grupo normativo, es decir por el conjunto de todas las normas jerárquicamente ordenadas y completas que contemplan un mismo supuesto de hecho abstracto bajo una misma ratio o finalidad. Ese “espacio normado” está integrado por una serie de disposiciones reglamentarias que van concretando el contenido de la ley formal¹¹⁶⁴. Por tanto, podemos hablar de un grupo normativo general constituido por todo el denominado Estatuto común de los funcionarios públicos y otros subgrupos normativos, intrínsecamente unidos a aquél, constituidos por los diversos Estatutos funcionariales de Cuerpo o de entes territoriales. Para esto ha de tenerse en cuenta lo que afirma la

¹¹⁶² Alberto de Rovira Mola “*Estatuto*” en la Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo IX. Ed. Francisco Seix, S.A. Barcelona 1958. Págs. 110 y 111.

¹¹⁶³ Manuel Ballbé “*Derecho Administrativo*” en la Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo I. Ed. Francisco Seix, S.A. Barcelona 1950. Pág 79.

¹¹⁶⁴ José Luis Villar Palasí y José Luis Villar Ezcurra “*Principios de Derecho Administrativo I*”. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. 4ª edición. Madrid 1999. Pág. 260.

jurisprudencia refiriéndose al caso de la relación Administración – y la figura del recaudador, la cual era juzgada como una relación jurídica de carácter estatutario: *los conceptos de «funcionario público» y «personal estatutario al servicio de la Administración» no son idénticas, reservando el carácter estatutario a “la situación subjetiva funcional tenía el contenido que, en cada momento, fijaban las normas vigentes reguladoras de la función que desempeñaba y las que la Administración, en ejercicio de su potestad organizatoria, podía dictar” y , en cambio la situación del funcionario público era “una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente, y por ello modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de Ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso»*¹¹⁶⁵. La distinción que la sentencia hace de uno y otro grupo normativo no obedece a la misma ley cabecera, quedando, según la afirmación jurisprudencial, el concepto estatutario dentro del sistema de normas vinculadas a la organización de un servicio público determinado para el que la contingencia de la situación hace que el ius variandi de la Administración termine por desplazar a la “apariencia” de situación objetiva reguladora de la función que es propia de la regulación funcionarial. En cualquier caso, las relaciones jurídicas dimanantes del grupo normativo son verdaderos actos de autoridad que es sinónimo de acto administrativo. Por eso el Tribunal constitucional recientemente afirmaba *“son funciones desempeñadas por funcionarios públicos en el sentido del art. 103.3 CE, esto es, por aquellas personas vinculadas con la Administración mediante **una relación de servicios de carácter estatutario, es decir, preordenada legal y reglamentariamente, y no integrada contractualmente** (SSTC 86/2004, de 10 de mayo, FJ 4; y 132/2005, de 23 de mayo , FJ 2; y ATC 298/1996, de 16 de octubre , FJ 3)*¹¹⁶⁶.

¹¹⁶⁵ STS, Contencioso sección 1 del 31 de Octubre del 1992 (ROJ: STS 17296/1992) Recurso: | Ponente: JAIME ROUANET MOSCARDO

¹¹⁶⁶ STC, Constitucional sección 3 del 29 de Octubre del 2012 (ROJ: STC 192/2012) Recurso: 5822/2011 | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO

Desde luego que existe una gran confusión terminológica respecto al que ya hemos denominado “grupo normativo” estatutario de los funcionarios públicos. Confusión que ha sido alentada por la jurisprudencia y que no lleva a la conclusión de que realmente, cuando el Tribunal Supremo habla de “relación estatutaria” de los funcionarios públicos, se esté hablando de una relación jurídica sometida al derecho administrativo definida por los contornos de éste. Lo veremos a continuación. Así, por ejemplo, se dice muy recientemente que “*el vínculo funcional constituye una **relación de naturaleza estatutaria**; esto es, una relación cuyos elementos principales son definidos por el legislador en el **estatuto funcional** correspondiente*¹¹⁶⁷”. Realmente en esta afirmación se entrecruzan normas reguladoras, es decir, las normas materiales con la naturaleza de la relación y su origen, calificándose todas de estatutarias o de naturaleza estatutaria. En otra sentencia se habla de “***sustrato estatutario de la relación***¹¹⁶⁸” por el contexto de la contienda judicial, hace referencia al derecho al que se somete el individuo y su relación jurídica, es decir al derecho administrativo. De igual forma se dice “*mantiene aquéllas con sus funcionarios o con su personal estatutario y que se rija por **normas administrativas o estatutarias***¹¹⁶⁹”. Explicación que puede extenderse a la afirmación “*un equipo de asistencia primaria se regula **por normas administrativas o estatutarias, art. 1.º-3-a) del Estatuto***¹¹⁷⁰”. Con un sentido omnicompresivo, pero poco riguroso, también se dice: “*en materias estatutarias funcionariales*¹¹⁷¹”. También se emplea el término “*normas estatutarias sobre acceso a la función pública*¹¹⁷²” para referirse al contenido objetivo de la relación jurídica. En otra resolución se hace mención al estatuto como *norma especial* generadora de

¹¹⁶⁷ STS, 13 de marzo de 2013. (ROJ: STS 1619/2013) Número de recurso: 301/2010. Ponente: NICOLÁS MAURANDI GUILLÉN

¹¹⁶⁸ STS, Contencioso sección 1 del 31 de Octubre del 1992 (ROJ: STS 17296/1992) Recurso: | Ponente: JAIME ROUANET MOSCARDO

¹¹⁶⁹ STS, Contencioso sección 4 del 03 de Diciembre del 2004 (ROJ: STS 7891/2004) Recurso: 5758/2000 | Ponente: OCTAVIO JUAN HERRERO PINA

¹¹⁷⁰ STS, Contencioso sección 1 del 17 de Febrero del 1992 (ROJ: STS 1224/1992) Recurso: | Ponente: JULIAN GARCIA ESTARTUS

¹¹⁷¹ STS, Contencioso sección 7 del 04 de Junio del 1999 (ROJ: STS 3940/1999) Recurso: 541/1996 | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE

¹¹⁷² STS, Contencioso sección 4 del 13 de Mayo del 2009 (ROJ: STS 3372/2009) Recurso: 3121/2007 | Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA

derechos subjetivos: “no en cuanto a que ello constituya título suficiente para otorgar de forma directa un derecho subjetivo a personas que se rigen por normas que constituyen el estatuto común de los funcionarios, **o por normas que suponen la existencia de un estatuto especial**¹¹⁷³”. Especialidad que, aunque referida, por la sentencia que ahora se cita, al personal estatutario médico, ahonda en la especificidad y especialidad del estatuto y su identificación con el derecho administrativo, cuestión que en el presente caso se ha resuelto: “se afirma que los Médicos de la Seguridad Social “están sometidos a un régimen estatutario especial, no laboral, cuya regulación en función integradora del Ordenamiento jurídico se ha de complementar en situaciones de similitud con la de los funcionarios, a la que dada su naturaleza administrativa se aproxima¹¹⁷⁴” Y, más recientemente, tras la aprobación del EBEP, recalcando dicha especificidad, se dice: “Debe insistirse en que el personal sanitario ostenta **“una relación funcional especial”** al que es de aplicación el Estatuto Básico del Empleado Público como acaba de recordar en fecha reciente el Tribunal Constitucional en su auto de 23 de abril 2013 al inadmitir a trámite la cuestión de inconstitucionalidad 6611/2012¹¹⁷⁵

En otra sentencia se identifica ley y régimen estatutario: “la exigencia del acuerdo meritado a los en que **por Ley o en las normas estatutarias** se exija dicha formalidad de modo taxativo y concreto¹¹⁷⁶”. Equivalencia que se mantiene para el caso del Estatuto del personal funcionario de las Cortes Generales al que se le concede valor de ley: Como conclusión, en fin, se afirma que la Resolución impugnada emanada de los Presidentes de las dos Cámaras que «lógicamente, aunque figura con independencia, debe considerarse integrada en el **Estatuto del Personal, tiene auténtica naturaleza de Ley**; por lo que no es susceptible de control jurisdiccional ordinario, sino

¹¹⁷³ STS, Contencioso sección 1 del 30 de Enero del 1992 (ROJ: STS 608/1992) Recurso: | Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR

¹¹⁷⁴ STS, Contencioso sección 1 del 12 de Marzo del 1993 (ROJ: STS 19882/1993) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

¹¹⁷⁵ STS, Contencioso sección 7 del 17 de Mayo del 2013 (ROJ: STS 2851/2013) Recurso: 1733/2012 | Ponente: CELSA PICO LORENZO

¹¹⁷⁶ STS, Contencioso sección 1 del 12 de Diciembre del 1990 (ROJ: STS 9128/1990) Recurso: | Ponente: BENITO SANTIAGO MARTINEZ SANJUAN

constitucional»¹¹⁷⁷. Algo que ya parecía claro desde la paradigmática sentencia STC 99/1987: “en favor de **un régimen estatutario para los servidores públicos** y de la consiguiente exigencia de que las normas que permitan excepcionar tal previsión constitucional **sean dispuestas por el legislador**¹¹⁷⁸”. También se habla del estatuto en cuanto sistema de normas cuya rigidez se contrapone a la flexibilidad del régimen laboral: **las características de pormenorización, rigidez y uniformidad inherentes al régimen estatutario emanado de la legislación básica del Estado** y, en su caso, de los órganos legislativos de las Comunidades Autónomas, no permiten que por analogía con el sistema de relaciones laborales¹¹⁷⁹.

La especialidad del estatuto y el régimen general incluso puede ahondarse más con limitaciones mayores a las estatutarias comunes, generando un régimen de relaciones jurídicas especiales que se añaden a la propia especialidad del régimen: “limitaciones estatutarias que afectan a jueces y magistrados en relación con la libertad de expresión. Esto explica que su estatuto jurídico personal comprenda dos grupos de deberes: unos, comunes a los de los funcionarios, y referidos a la vertiente puramente profesional de su dedicación; y otros que les son específicos o singulares, y que van ligados a la relevancia constitucional del cometido que les corresponde dentro del Estado¹¹⁸⁰”.

La confusión terminológica, entendemos, es más bien fruto de la complejidad de la materia, algo que ya recordaba MARTÍN RETORTILLO quien destacaba que la fórmula estatutaria es cualquier cosa menos simple y sencilla; antes bien, yo diría que se caracteriza por su complejidad¹¹⁸¹. Sin embargo, lo que sí está claro es que el régimen estatutario es el grupo

¹¹⁷⁷ STS, Contencioso sección 1 del 26 de Septiembre del 1994 (ROJ: STS 11758/1994) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

¹¹⁷⁸ STC, Constitucional sección 1 del 11 de Junio del 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso: 763/1984 | Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

¹¹⁷⁹ STS, Contencioso sección 1 del 22 de Octubre del 1993 (ROJ: STS 7075/1993) Recurso: 4367/1990 | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO. Con este mismo contenido STS, Contencioso sección 1 del 22 de Octubre del 1993 (ROJ: STS 18323/1993) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

¹¹⁸⁰ STS, Contencioso sección 7 del 23 de Enero del 2006 (ROJ: STS 921/2006) Recurso: 18/2003 | Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS

¹¹⁸¹ Lorenzo Martín - Retortillo Baquer, “*El estatuto de los policías según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. REDA, nº 61. 1989. Pág. 97

normativo, podríamos decir desgajado, bajo el postulado general del derecho administrativo, “*ius commune*”, que comprende a la ley como valor esencial y definitorio de dicho régimen (por eso se habla de estatuto como ley especial reguladora) aunque con la colaboración –en este caso necesaria e imprescindible- del reglamento¹¹⁸², en la definición y regulación de la relación jurídica unilateral que une al funcionario con el Estado. Así pues, el funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente¹¹⁸³, o como se dice, incurriendo en los mismos errores mencionados, el vínculo funcional constituye una relación de naturaleza estatutaria; esto es, una relación cuyos elementos principales son definidos por el legislador en el estatuto funcional correspondiente¹¹⁸⁴. Algo que se recalca también por el Tribunal Constitucional: *la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional*¹¹⁸⁵.

3.6.2. Principios estatutarios básicos a todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dentro de los distintos regímenes estatutarios.

El Tribunal Constitucional recientemente, en relación con uno de los apartados del EBEP, en concreto sobre los permisos y licencias de los funcionarios, señalaba que esta “materia no forma parte del núcleo esencial del régimen jurídico de la función pública, como declaró el Tribunal Constitucional en la Sentencia 99/87¹¹⁸⁶”. Luego es necesario hablar de un régimen

¹¹⁸² Se decía en la STC 99/1987:” *el “estatuto de los funcionarios públicos”. Esta materia queda, así, sustraída a la normación reglamentaria, mas no en el sentido de que las disposiciones del gobierno no puedan, cuando así lo requiera la ley, colaborar con esta para complementar o particularizar (...)la regulación por ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento”* STC, Constitucional sección 1 del 11 de Junio del 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso: 763/1984 | Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

¹¹⁸³ STS, Contencioso sección 1 del 23 de Noviembre del 1992 (ROJ: STS 18231/1992) Recurso: | Ponente: MARCELINO MURILLO MARTIN DE LOS SANTOS.

¹¹⁸⁴ STS, contencioso, sección 7, de 13 de marzo de 2103 (ROJ: STS 1619/2013) Recurso: 301/2010, Ponente: NICOLÁS MAURANDI GUILLEN,

¹¹⁸⁵ STC, Constitucional sección 1 del 11 de Junio del 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso: 763/1984 | Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

¹¹⁸⁶ STC, Constitucional sección 1 del 29 de Octubre del 2012 (ROJ: STC 191/2012) Recurso: 1320/2011 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

estatutario de los funcionarios públicos común a todo el Estado como consecuencia lógica de un Estado único, fundamentado en la indisoluble unidad de la Nación española. Estatuto único que emana directamente del art. 103.3 de la CE (*“La ley regulará el estatuto de los funcionarios públicos, el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones”*) y de que es el Estado “uno”, es decir en su variedad fundada en la soberanía única del pueblo español, el único facultado para regular el régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas (art. 149.1.18 CE). Pero, al mismo tiempo se habla de un estatuto propio y peculiar en cada administración territorial como fruto del Estado “compuesto”, del Estado integrado de nacionalidades y regiones, y de las Administraciones locales, para los funcionarios públicos integrados en su servicio. Por tanto, podemos hablar de un Estatuto común para todos los funcionarios públicos ex art. 103.3 y 149.1.18 de la CE, grupo normativo común, con elementos normativos propios y al mismo tiempo con principios estatutarios comunes que han de ser incorporados en cada uno de los subsistemas o subgrupos normativos estatutarios de cada Administración territorial autonómica y que vienen a representar al Estado “uno”¹¹⁸⁷ a través de su manifestación territorial correspondiente. Qué ha de entenderse dentro del Estatuto común, ominipresente a todos los subgrupos normativos o estatutos funcionariales territoriales, nos los aclaró la primera gran respuesta del Tribunal constitucional en relación con la virtualidad y efectos de los arts. 103.3 y 149.1.18 de la CE, la STC 99/1987: *“la Constitución ha reservado a la ley la regulación de la situación personal de los funcionarios públicos y de su relación de servicio o*

¹¹⁸⁷“ por ser competencia del Estado tanto la ordenación de la política económica nacional como las bases del régimen estatutario de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas (artículos 131 y 149 de la Constitución)” STS, Contencioso sección 7 del 09 de Junio del 2006 (ROJ: STS 3623/2006) Recurso: 1055/2001 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

*<régimen estatutario¹¹⁸⁸>, por emplear la expresión que figura en el art. 149.1.18 de la misma norma fundamental. es este, desde luego, un ámbito cuyos contornos no pueden definirse en abstracto y a priori , pero en el que ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario , a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las Administraciones públicas, pues habiendo optado la Constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18), **habrá de ser también la ley la que determine en qué casos y con qué condiciones puedan reconocerse otras posibles vías para el acceso al servicio de la Administración pública. Las normas que disciplinen estos ámbitos serán, en el concepto constitucional, ordenadoras del estatuto de los funcionarios públicos, pues todas ellas interesaran directamente a las relaciones entre estos y las administraciones a las que sirven, configurando así el régimen jurídico en el que pueda nacer y desenvolverse la condición de funcionario y ordenando su posición propia en el seno de la Administración.***

*Esta normación, en virtud de la reserva constitucional a la que se viene haciendo referencia, habrá de ser dispuesta por el legislador en términos tales que, de conformidad con lo antes observado, sea reconocible en la ley misma **una determinación material suficiente de los ámbitos** así incluidos en el estatuto funcional, descartándose, de este modo, todo apoderamiento explícito o implícito a la potestad reglamentaria para sustituir a la norma de ley en la labor que la Constitución le encomienda. Si estos límites se respetan no podrá decirse inconstitucional la remisión legal al reglamento, según ya se*

¹¹⁸⁸ Como podemos observar, en esta ocasión, para el Tribunal Constitucional la relación de servicio es el régimen estatutario.

apuntó por este Tribunal en el fundamento jurídico 6, de su Sentencia 57/1982¹¹⁸⁹.

La Ley a la que hace referencia la sentencia, finalmente se dictó en 2007, y bajo la denominación de Estatuto básico del Empleado Público¹¹⁹⁰, disposición que lejos de aclarar el complicado panorama terminológico y el complejo normativo de referencia a cada grupo estatutario, ha generado una norma de mínimos que no satisface a nadie.

De igual forma, podemos hablar de un régimen estatutario común de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ex art. 104 CE: “Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”. Como señala MARTÍN – RETORTILLO BAQUER nos encontramos con un “respuesta sectorial específica” marcada por una especialidad de la función atribuida por los poderes públicos a estos funcionarios que tienen como *misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana*. La especificidad de la función ya es advertida por el EBEP, en cuyo art. 4 e) se señala que sólo será objeto de aplicación directa a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad cuando así lo disponga su legislación específica. En realidad, esta es la especificidad estatutaria que, continúa diciendo el prof. MARTIN - RETORTILLO BAQUER, el contenido material que ha determinado la Constitución junto a la regulación mediante Ley orgánica¹¹⁹¹. Pero obsérvese que la Constitución habla de “estatutos” de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, fórmula que recoge la tradicional diferencia entre los Cuerpos de seguridad y su primera peculiaridad jurídica que viene representada por el carácter civil o militar de estos cuerpos, la diferencia presente entre estos los mismos cuerpos de naturaleza civil y la que en un futuro pudiera producirse por el nuevo modelo policial alumbrado por el art. 149.1.29 CE que no modelo competencial que es único en su concepción integral. Por tanto, era de obligada resolución por parte de la Ley Orgánica

¹¹⁸⁹ STC, Constitucional sección 1 del 11 de Junio del 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso: 763/1984 | Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

¹¹⁹⁰ Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público (BOE núm. 89 de 13 de Abril de 2007)

¹¹⁹¹ Lorenzo Martín – Retortillo Baquer, “*El Estatuto de los policías según la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. REDA, ,nº 61. 1989. Pag. 97-1

reguladora, una solución estatutaria común para todos los Cuerpos que participaran de la misión proclamada por el art. 104 de la CE pero que, en contraposición con los restantes funcionarios, forman un grupo normativo estatutario específico. Así lo reconoce la jurisprudencia del Tribunal Supremo que afirma: por mandato del artículo 104.2 de la Constitución, los estatutos de los cuerpos y fuerzas de Seguridad se concretan en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuyo art. 6 se dice que los poderes públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, méritos y capacidad¹¹⁹². MARTÍN – RETORTILLO BAQUER, señalaba que es normal que los funcionarios que manejan armas estén sometidos a reglas específicas y a su tenor sobre especial significado, por ejemplo, la organización jerárquica. Parece obvio que aquellos funcionarios que por su profesión tienen acceso a informaciones cualificadas, o aun confidenciales, resulten especialmente sometidos a la obligación de secreto y vean así sensiblemente disminuida su parcela de libertad de expresión¹¹⁹³. Por eso, el capítulo III del Título I de la LOFCS, en los arts. 6 a 8, se establecen los principios comunes estatutarios, a los que habría que añadir, según hemos expuesto, en el epígrafe correspondiente de este estudio, los principios básicos de actuación, regulados en el artículo 5, a aquél no remitimos sobre las razones para llegar a esta conclusión. Efectivamente es común a todos los Cuerpos policiales, y a todos los efectos legales, el carácter de Agentes de la Autoridad¹¹⁹⁴, reforzándose este carácter a través del delito de atentado, equiparándoseles a la misma Autoridad: *“Cuando se cometa delito de atentado, empleando en su ejecución armas de fuego, explosivos u otros medios de agresión de análoga peligrosidad, que puedan poner en peligro grave la integridad física de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tendrán al efecto de su*

¹¹⁹² STS, Contencioso sección 7 del 13 de Julio del 2007 (ROJ: STS 5464/2007) Recurso: 33/2004 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

¹¹⁹³ Lorenzo Martín – Retortillo Baquer, *“op. Cit.”*. Pág. 97-3

¹¹⁹⁴ Art. 7.1 de la LOFCS

*protección penal la consideración de Autoridad*¹¹⁹⁵. Además, como vértice de su relación estatutaria común sin cuya existencia no tendría lugar dicha relación jurídica, se señala que “los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad deberán jurar o prometer acatamiento a la Constitución como norma fundamental del Estado¹¹⁹⁶”. Precisamente esta es la manifestación del Estado “uno” como manifestación de la soberanía única de la nación española. No cabe, pues, actuar bajo este Estatuto jurídico en nombre de una “soberanía parcial” -que no existe como tal- ya que el ejercicio de sus funciones –de su misión dice la Constitución- son enteramente protectoras de la comunidad política única constituyente de la nación española. Fruto de esta relación y su incardinación en el ejercicio de la autoridad, conlleva que “*los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad no puedan ejercer en ningún caso el derecho de huelga, ni acciones sustitutivas del mismo o concertadas con el fin de alterar el normal funcionamiento de los servicios*”¹¹⁹⁷. Precisamente la autoridad no puede sustraerse de su propia entidad jurídica, no puede abdicar de su ejercicio representativo estatal y de soberanía. La misión constitucional de protección de los derechos fundamentales y la protección de la seguridad y orden públicos son elementos esenciales del sistema constitucional para el que no cabe una relación sinalagmática con posibilidad de interrupción, son los principios del Estado democrático y de derecho para los que no puede darse interrupción o suspensión alguna. De la misma forma que la función de agente de la autoridad es permanente, el régimen estatutario común señala que ha de ser objeto de tratamiento específico el régimen de horario de servicio, que se adaptará a las peculiares características de la función policial¹¹⁹⁸. De aquí que sea común un especial régimen de dedicación en relación con otras actividades

¹¹⁹⁵ Art. 7.2 LOFCS.

¹¹⁹⁶ Art. 6.3 LOFCS.

¹¹⁹⁷ Art. 6.8 LOFCS.

¹¹⁹⁸ Art. 6.5 LOFCS aquí la ley realiza una remisión explícita al complemento normativa del reglamento. Aunque habrá de tenerse en cuenta que “*La potestad reglamentaria no puede desplegarse innovando o sustituyendo a la disciplina legislativa, no siéndole tampoco posible al legislador disponer de la reserva misma a través de remisiones incondicionadas o carentes de límites ciertos y estrictos, pues ello entrañaría un desapoderamiento del Parlamento en favor de la potestad reglamentaria, que sería contrario a la norma constitucional creadora de la reserva*”. STS, Contencioso sección 7 del 03 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

profesionales, por eso, la pertenencia a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es causa de incompatibilidad para el desempeño de cualquier otra actividad pública o privada, salvo aquellas actividades exceptuadas de la legislación sobre incompatibilidades¹¹⁹⁹.

Sobre la estructura específica del régimen estatutario común, recordemos la especificidad se predica respecto al grupo normativo básico, pero común para los subgrupos normativos dependientes de este modelo estatutario, se establecen un conjunto de principios inspiradores de la acción estatutaria concreta del subgrupo normativo: *“Los Poderes Públicos promoverán las condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional, social y humana de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, de acuerdo con los principios de objetividad, igualdad de oportunidades, mérito y capacidad”*¹²⁰⁰. Principios estatutarios a los que se ha de añadir los relacionados en el apartado 4: tendrán derecho a una remuneración justa, que contemple su nivel de formación, régimen de incompatibilidades, movilidad por razones de servicio, dedicación y el riesgo que comporta su misión, así como la especificidad de los horarios de trabajo y su peculiar estructura.

Llama la atención que se identifique el contenido económico de la relación jurídica a través del concepto jurídico indeterminado, *“remuneración justa”*. De todos es sabido que los conceptos jurídicos indeterminados exigen una única solución al respecto de la decisión del agente jurídico, sabiendo que *“ha de responder a la opción más racional en aplicación de esos conceptos jurídicos indeterminados; opción que, así caracterizada, siempre será racionalizable y por tanto controlable en cuanto a su adecuación a la Ley y al Derecho, como corresponde a la dogmática de los conceptos jurídicos indeterminados”*¹²⁰¹. Aunque también es verdad que ese concepto jurídico indeterminado puede verse desagregado en otros que, al mismo tiempo,

¹¹⁹⁹ Art. 6.7 LOFCS.

¹²⁰⁰ Art. 6.1 LOFCS

¹²⁰¹ STS, Contencioso sección 5 del 26 de Septiembre del 2012 (ROJ: STS 6254/2012) Recurso: 1835/2009 | Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE. En el mismo sentido: STS, Contencioso sección 5 del 25 de Septiembre del 2012 (ROJ: STS 6093/2012) Recurso: 4672/2008 | Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE

configuran cada componente retributivo: *“como factores a tener en cuenta para su fijación son las condiciones particulares de algunos puestos de trabajo, las antes referidas, de especial dificultad técnica, dedicación, responsabilidad, incompatibilidad, peligrosidad o penalidad, factores estos **que integran conceptos jurídicos indeterminados que, en cuanto tales, tienen naturaleza reglada**, no teniendo cabida aquí la discrecionalidad administrativa en su establecimiento*¹²⁰²”. Es decir, en qué medida el legislador puede determinar “una remuneración justa”, teniendo en cuenta los factores que la propia Ley determina: *nivel de formación, régimen de incompatibilidades, movilidad por razones de servicio, dedicación y el riesgo que comporta su misión, así como la especificidad de los horarios de trabajo y su peculiar estructura*. Esa labor que pasa por un ejercicio legislativo y normativo de cierta exhaustividad en el que deben definirse los factores determinantes y su adecuada cuantificación. Vemos, pues, cómo no es tan rectilíneo el régimen de regulación estatutaria y cómo la apreciación de los órganos responsables pasa por una valoración meditada y racional, como se afirma en la jurisprudencia *“entran en juego conceptos jurídicos indeterminados - es bien sabido que éstos admiten una única solución justa y que por tanto integran criterios reglados-*¹²⁰³”. Es más, *“su concreción es factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia. Supone ésta una técnica en que, junto a las zonas de certeza positiva o negativa, se distingue un llamado "halo o zona de incertidumbre" en relación a la cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa*¹²⁰⁴”.

La Ley señala, como básico a todo subgrupo normativo dentro la consideración de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la formación y perfeccionamiento de los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad se adecuará a los principios comunes de actuación, ajustándose a los siguientes

¹²⁰² STS, Contencioso sección 7 del 27 de Junio del 2012 (ROJ: STS 4870/2012) Recurso: 3731/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

¹²⁰³ STS, Contencioso sección 5 del 20 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8450/2012) Recurso: 2426/2009 | Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS

¹²⁰⁴ STS, Contencioso sección 4 del 06 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1270/2012) Recurso: 5363/2006 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

criterios: a) Tendrá carácter profesional y permanente. b) Los estudios que se cursen en los centros de enseñanza dependientes de las diferentes Administraciones Públicas podrán ser objeto de convalidación por el Ministerio de Educación y Ciencia, que a tal fin tendrá en cuenta las titulaciones exigidas para el acceso a cada uno de ellos y la naturaleza y duración de dichos estudios¹²⁰⁵. c) Para impartir las enseñanzas y cursos referidos se promoverá la colaboración institucional de la Universidad, el Poder Judicial, el Ministerio Fiscal, las Fuerzas Armadas¹²⁰⁶ y de otras Instituciones, Centros o establecimientos que específicamente interesen a los referidos fines docentes.

Según queda explicado en la notas, la verdadera asignatura pendiente es la relativa a la formación impartida por los Centros Docentes creados por las diferentes Comunidades Autónomas (Academias de Policía Local) para las diferentes categorías de las policiales municipales /locales. Hasta el momento,

¹²⁰⁵ Orden EDU/3125/2011, de 11 de noviembre, por la que se establece la equivalencia de la formación conducente al nombramiento de Inspector del Cuerpo Nacional de Policía al nivel académico de Master Universitario Oficial (B.O.E. nº 278, de 18 de noviembre de 2011). El Título oficial es de la Universidad de Salamanca. Con anterioridad: la equivalencia del nombramiento de Inspector del Cuerpo Nacional de Policía lo era al título de Licenciado universitario conforme a lo dispuesto en la Orden de 18 de abril de 2000, por la que se establece la equivalencia del nombramiento de Inspector del Cuerpo Nacional de Policía al título de Licenciado universitario, mantendrán todos los efectos inherentes a dicho título. De igual forma la Orden ECI/1995/2007, de 29 de junio, que determinó la equivalencia de las categorías de Policía y Oficial de Policía a los Títulos de Técnico y Técnico Superior, respectivamente, correspondientes a la formación profesional del sistema educativo (BOE nº 161, de 6 julio 2007). La disposición adicional única se establecía: “*La equivalencia establecida en el artículo 3 de la presente Orden entre el nombramiento de Oficial de Policía y el título de Técnico Superior de la formación profesional del sistema educativo permitirá, además, el acceso a los siguientes estudios universitarios: Diplomatura en Gestión y Administración Pública. Diplomatura en Trabajo Social. Diplomatura en Relaciones Laborales. Licenciatura en Ciencias Políticas y de la Administración. Licenciatura en Derecho. Licenciatura en Psicología. Licenciatura en Sociología*”.

¹²⁰⁶ El Real Decreto 1723/2008, de 24 de octubre, por el que se crea el sistema de centros universitarios de la defensa (BOE, nº 277, de 17 noviembre 2008). El Decreto crea un sistema de centros universitarios de la defensa: a) El Centro ubicado en la Academia General Militar de Zaragoza. b) El Centro ubicado en la Escuela Naval Militar de Marín. c) El Centro ubicado en la Academia General del Aire de San Javier. Cada uno de ellos se adscribe a una Universidad tal y como determina el art. 3. De esta manera el denominado Centro Universitario de la Defensa ubicado en la Academia General del Aire de San Javier, se encuentra adscrito a la Universidad Politécnica de Cartagena, el Centro Universitario de la Defensa ubicado en la Escuela Naval Militar de Marín está adscrito a la Universidad de Vigo y el Centro de la Universitario de la Defensa ubicado en la Academia General Militar de Zaragoza, lo está a la Universidad de Zaragoza. De igual forma, el Real Decreto 1959/2009, de 18 de diciembre, por el que se crea el Centro Universitario de la Guardia Civil, (BOE nº 305, de 19 de diciembre de 2009). Se ubica en la Academia de Oficiales de la Guardia Civil, el Centro Universitario de la Guardia Civil. La titularidad del Centro corresponde al Ministerio del Interior a través de la Dirección General de la Policía y de la Guardia Civil. Tras el convenio firmado por el Ministerio del Interior y la Universidad Carlos III de Madrid, y la autorización de adscripción de la Consejería de Educación de la Comunidad de Madrid, el Centro quedaba adscrito a dicha Universidad y comenzó la impartición de enseñanzas oficiales en el curso académico 2012-2013.

las Administraciones competentes en estos Cuerpos –nada menos que tres- no se han preocupado de buscar la correspondiente equivalencia académica oficial de los estudios realizados en sus Centros, a pesar de ser un requisito indispensable para la adquisición de funcionario de carrera de dichos Cuerpos policiales. Así pues, repetidamente se incumplen, en el caso de las policías municipales /locales, las disposiciones estatutarias comunes de la Ley Orgánica en lo relativo a la formación y perfeccionamiento. El caso es que este incumplimiento planea sobre la propia calidad de los servicios policiales prestados que, con frecuencia es solventada por la excelente dedicación de estos funcionarios y por los esfuerzos que algunos Ayuntamientos han realizado sobre la formación continua de éstos¹²⁰⁷.

Finalmente, señalaremos que estos principios estatutarios comunes también han de extenderse al subgrupo normativo regulador de un Cuerpo específico de funcionarios. Esta previsión es real, en el caso de la LOFCS, y así se prevé que el régimen estatutario del Cuerpo Nacional de Policía se ajuste a las previsiones de la Ley y a las disposiciones que la desarrollen, teniendo como derecho supletorio la legislación vigente referida a los funcionarios de la Administración Civil del Estado. Sus miembros, hombres y mujeres, actuarán de uniforme o sin él, en función del destino que ocupen y del servicio que desempeñen¹²⁰⁸. De igual forma, el régimen estatutario de la Guardia Civil será el establecido en la Ley orgánica, en las normas que la desarrollan y en el ordenamiento militar¹²⁰⁹. La misma estructura jurídica corporativa es aplicable a las policías de las Comunidades Autónomas

¹²⁰⁷ Con fecha, 30/05/2008, el Pleno del Ayuntamiento de Madrid, aprobaba el Reglamento Centro Integral de Formación de Seguridad y Emergencias (BO. Comunidad de Madrid 12/06/2008 núm. 139). El art. 1.2 establece que “*El CIFSE asume el diseño, impulso, ejecución y evaluación de las acciones formativas, con atención prioritaria y preferente a la mejora de las competencias profesionales de los empleados públicos de los Cuerpos de Policía Municipal, Bomberos, Agentes de Movilidad y el Servicio de SAMUR-Protección Civil. Asimismo asume el diseño, impulso, ejecución y evaluación de las acciones formativas encaminadas a la mejora de las capacidades necesarias de los miembros del Cuerpo de Voluntarios de Protección Civil. Junto a la anterior actividad, el CIFSE podrá impartir formación externa*”.

¹²⁰⁸ Art. 16.2 LOFCS.

¹²⁰⁹ Art. 13.2 LOFCS

(Reglamentos específicos de cada Cuerpo)¹²¹⁰ y para las policías locales /municipales para las que, el Reglamento orgánico del Cuerpo, es un instrumento normativo básico de su sistema de fuentes y la expresión de la autonomía local¹²¹¹. Hace algún tiempo GONZÁLEZ – HABA GUISADO afirma las ventajas de que se dictara un Reglamento Orgánico para cada Cuerpo de funcionarios que acogiendo la aplicación general de la normativa de funcionarios plasmara las excepciones y singularidades propias de su función. Por esta vía, a través de Reglamento Orgánico, se puede lograr la ordenación fundamental de cada Cuerpo: sistemas de selección especiales, etc¹²¹². Algo que ha sido reconocido por el propio Tribunal Constitucional al afirmar que la creación de las escalas dentro de un cuerpo único (nacido de la integración entre el Cuerpo Superior de Policía y de Policía Nacional) responde, según la propia Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la necesidad de dotar a la institución policial de una organización más racional y coherente, posibilitando la mejor prestación de los servicios de un colectivo jerarquizado así como la promoción interna como medida de incentivación de los funcionarios. La finalidad última es, pues, la profesionalización de la carrera

¹²¹⁰ Arts. 38.1 y 40 LOFCS. También es interesante tener en cuenta el límite de las Comunidades Autónomas respecto a la capacidad normativa respecto a estos Cuerpos: “*La Sala de instancia reconoce la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer, conforme al artículo 40 de la Ley Orgánica 2/86, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad , el régimen estatutario del Cuerpo de Policía Autonómica respetando los principios generales fijados en el título primero y capítulo tercero del título tercero de esta ley, si bien mediante ley formal, como exigen concordadamente los artículos 28.1 , 103.3 , 104.2 y 149.1 , 18 y 29 de la Constitución , por lo que no está facultada aquélla para crear un órgano de participación de carácter genuinamente sindical, como es el Consejo de Policía , mediante Decreto, y por ello declara esta norma suplementaria impugnada nula al conculcar el principio constitucional de reserva de ley*” STS, Contencioso sección 6 del 15 de Noviembre del 1997 (ROJ: STS 6843/1997) Recurso: 2468/1993 | Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE

¹²¹¹ El art. 52 de la LOFCS así lo señala: “*Los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección 4.ª del capítulo IV del título II de la presente Ley, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos*”

¹²¹² Vicente María González – Haba Guisado “*Problemática de la función pública española*” REDA nº 5. 1975. Pág. 179-3.

policial¹²¹³, identificando un régimen estatutario propio y peculiar de dicho cuerpo.

3.7 La cuestión de los derechos adquiridos. Doctrina jurisprudencial

La cuestión es de larga trayectoria en nuestra jurisprudencia pero ha de aclararse previamente que poco se compadece con la relación de servicios existente entre el funcionario y el Estado la doctrina de los derechos adquiridos, que hemos definido como unilateral pero con el consentimiento del funcionario para la producción de efectos. Alejandro NIETO ya advertía que no es menos verdad que la actual presión de determinados intereses pretende simplemente cobijar bajo la etiqueta de los derechos adquiridos una serie de intereses creados, que no merecen o no debieran protegerse jurídicamente¹²¹⁴ o como se dice en otro lugar, frente a la bancarrota general de los derechos adquiridos éstos encuentran un inesperado refugio en el derecho de los funcionarios. Así pues, la cuestión ha de despojarse de toda etiqueta de “privilegio burocrático” y de cuerpo, para sentar realmente si la proyección de la acción unilateral de la Administración alcanza a todo el elemento estructural de la relación o deben respetarse ciertos límites en dicha acción.

Desde el punto de vista de la acción legislativa y los cambios que pudieran producirse sobre ciertas situaciones, DIEZ PICAZO Y GULLÓN, señalan que ninguna teoría permite resolver, con carácter general, el problema de la transición: toda solución dogmática y apriorística del mismo está condenada al fracaso. En rigor, es una facultad del legislador el determinar la retroactividad o irretroactividad de la ley que dicta y su poder, en este sentido, no encuentra otros límites generales de validez y legitimidad que los de su poder como legislador. La única limitación a este poder lo señala el Tribunal Constitucional: una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la C.E., cuando incide sobre «relaciones consagradas» y «afecta a situaciones

¹²¹³ STC, Constitucional sección 1 del 24 de Noviembre del 2010 (ROJ: STC 120/2010) Recurso: 5085/2009 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ

¹²¹⁴ Alejandro Nieto, “*Los derechos adquiridos de los funcionarios*” RAP, nº 39. Sept. – dic. 1962. Págs. 243 y 247.

agotadas», y que «lo que se prohíbe en el art. 9.3 es la retroactividad entendida como incidencia de la nueva Ley en los efectos jurídicos ya producidos de situaciones anteriores, de suerte que la incidencia en los derechos, en cuanto a su proyección hacia el futuro, no pertenece al campo estricto de la irretroactividad» (STC 42/1986, de 10 de abril)¹²¹⁵. El legislador, pues, puede señalar un efecto retroactivo o irretroactivo a su mandato, sin otra limitación que la validez y legitimidad de su mandato mismo¹²¹⁶. Algo reconocido por el mismo Tribunal Constitucional cuando afirma que *“el principio de irretroactividad, del art. 9.3, en cuanto a las leyes, concierne sólo a las sancionadoras no favorables, y a las restrictivas de derechos individuales, en el sentido que hemos dado a esta expresión. Fuera de ello, nada impide, constitucionalmente, que el legislador dote a la Ley del ámbito de retroactividad que considere oportuno”*¹²¹⁷. Es decir, que se “admite la retroactividad de las normas siempre que no restrinjan los derechos fundamentales del Título I, rechazándose expresamente la teoría de los « derechos adquiridos »; y en la segunda de ellas, la STC 6/1983, se admite expresamente la retroactividad de grado mínimo, afirmándose que la interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad conduciría a situaciones congeladoras del ordenamiento jurídico. «Huidiza teoría» de los derechos adquiridos de la que debe rehuirse cualquier intento de aprehensión¹²¹⁸. Y esa parece ser la senda que la acción legislativa seguida aunque recientemente bajo el influjo de la difícil situación económica en los países de la Unión Europea y, especialmente, de los denominados “periféricos” con mayor fruición.

De igual forma, no cabe señalarse la postura del Tribunal Supremo como de “tibia” ya que abanderó desde los años cincuenta del siglo pasado, como ya puso de manifiesto NIETO, una corriente fuertemente restrictiva de los

¹²¹⁵STC, Constitucional sección 1 del 11 de Junio del 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso: 763/1984 | Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

¹²¹⁶ Luis Díez Picazo y Antonio Gullón *“Sistema de Derecho civil. Vol. I”*. Ed. Tecnos. 9ª edición. Madrid 1998. Págs. 110 y 111.

¹²¹⁷ STC, constitucional Pleno, del 20 de julio de 1981 (ROJ STC 27/1981) Ponente: PLÁCIDO FERNÁNDEZ VIAGAS

¹²¹⁸ STC, Constitucional sección 1 del 21 de Mayo del 1987 (ROJ: STC 65/1987) Recurso: 222/1984 | Ponente: LUIS LOPEZ GUERRA

denominados “derechos adquiridos de los funcionarios” frente a la acción normativa de la Administración¹²¹⁹. En los años noventa este mismo órgano judicial –reafirmado su ya consolidada doctrina- señalaba que *“Igual rechazo merece la pretendida vulneración de “derechos adquiridos”. Es doctrina jurisprudencial de esta Sala, reflejada entre otras en sentencias de 8 de mayo de 1.981 y 29 de noviembre de 1.986 , la de que los funcionarios públicos, sujetos a un “status” legal y reglamentario sometido al poder innovativo de la Administración, no pueden esgrimir con éxito más que los derechos que por consolidación hayan alcanzado la cualidad de adquiridos , que la propia doctrina jurisprudencial ha limitado a los de orden económico o al contenido de la función a realizar, pero no cabe alegar expectativas que entran de lleno en la “potestas variandi” de la Administración; pretender que las meras o simples expectativas son susceptibles de protección jurídica frente a la norma posterior que modifica el régimen establecido en la anterior, es desconocer la virtualidad y eficacia de las normas, como correctoras de situaciones innovativas de las relaciones jurídicas que han de ser condicionadas por las circunstancias sociales cambiantes”*¹²²⁰. O lo que también se dice en otra sentencia: *“El funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública, y ello es aplicable tanto a los funcionarios civiles como al personal militar profesional, se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por tanto, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso (...) en cuanto afecta a los recurrentes, proporcione un argumento para estimar que ha existido una expropiación de derechos adquiridos o para concluir que la regulación contenida en el Real Decreto 1.385/1.990, que se ajusta a la Ley 17/1.989 , sea*

¹²¹⁹ El profesor Nieto llega a calificar la actitud del Tribunal Supremo como “gallarda”, aprovechándose de las ventajas de su independencia constitucional.

¹²²⁰ STS, Contencioso sección 1 del 06 de Octubre del 1995 (ROJ: STS 4926/1995) Recurso: 471/1991 | Ponente: GUSTAVO LESCURE MARTIN

nula de pleno derecho , ni proporciona motivo para que la Sala plantee cuestión de inconstitucionalidad en relación con la referida Ley 17/1.989¹²²¹”

Desde luego que el Tribunal no admite la congelación del estatuto funcional que fuere, y por específico que este también fuere: *“La supuesta vulneración de los derechos adquiridos de los Catedráticos de Bachillerato ya ha sido planteada por la Asociación Nacional de Catedráticos de Bachillerato en diversos recursos, especialmente en el recurso número 6.577/1.992, en el que se impugnaba el Real decreto 1.701/1991, de 29 de noviembre, resuelto en sentido desestimatorio por la sentencia de esta Sala de 16 de mayo de 1.995, y en el recurso número 671/1993 , en que por la referida Asociación se impugnaba este mismo Real Decreto 929/1.993, en su totalidad y, especialmente, los artículos 75.b), 87 , 78 y 81 , desestimado por sentencia de 22 de enero de 1.996 , en cuyas sentencias se establecía en síntesis que la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1.987 y las del Tribunal Supremo de 29 de junio de 1.991, 5 de octubre de 1.992 y 18 de octubre de 1.993 han venido señalando que, siempre que se mantenga la retribución global y la función, el estatuto funcional puede modificarse con la finalidad de una mejor organización del servicio, siempre que se efectúe por norma con rango legal suficiente, y que el funcionario que ingresa al servicio de la Administración Pública se coloca en una situación modificable por instrumento normativo acorde con los principios de reserva de Ley y legalidad, sin que pueda exigir la congelación de la situación estatutaria existente al tiempo de su ingreso, pues quien entra al servicio de la Administración acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional¹²²²”*

Línea que se sigue manteniendo en la más reciente jurisprudencia aunque quizás en un tono más radical, en algún caso, al no admitir la existencia de derechos adquiridos en el ámbito del derecho estatutario: *“la confección y modificación de las RPT son actos propios de la Administración en ejercicio de su potestad organizatoria y que el funcionario público se encuentra*

¹²²¹ STS, Contencioso sección 7 del 17 de Marzo del 1997 (ROJ: STS 8094/1997) Recurso: 479/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

¹²²² STS, Contencioso sección 1 del 12 de Febrero del 1996 (ROJ: STS 820/1996) Recurso: 686/1993 | Ponente: CESAR GONZALEZ MALLO

*en una situación estatutaria, definida por las normas en cada momento vigentes, que pueden variar al compás del cambio de éstas, sin que se puedan oponer a esa alteración las expectativas surgidas en el marco de la legislación precedente, es decir, en el régimen estatutario de las relaciones funcionariales no existen derechos adquiridos en relación con el mantenimiento del régimen vigente en cada momento, sino que el status funcional será el que se derive de su norma rectora, la cual se halla bajo la disponibilidad del legislador o del titular de la potestad reglamentaria*¹²²³. Aunque, en otra vía jurisprudencial, y a pesar del natural derecho a la innovación por parte del legislador en las distintas normas estatutarias reguladoras de los funcionarios, se adivina un cierto límite “encabezado” por la terminología de los derechos adquiridos: *“en especial, al derecho a la confianza legítima que reconoce el art. 9.3 de la CE (Sentencia de 1 febrero 1999 RJ 19991633)*¹²²⁴ *y que guarda relación con el respeto que merecen los derechos adquiridos consolidados al amparo de la aplicación de una determinada normativa y cuyos efectos o consecuencias quedan salvaguardados a pesar de que se aprueben modificaciones estatutarias posteriores la eficacia de las cuales se desplegará a partir de su vigencia (art. 13.2 de la Ley 55/2003). Y ello sin olvidar la necesidad de que cualquier autorización, denegación o limitación ha de estar motivada en Derecho (como impone el art. 54.1.a) Ley 30/1992)*¹²²⁵. En realidad lo que se afirma es que frente, y sobre todo, a las potestades de organización de la Administración tanto en su proyección exterior como interior –reglamentos orgánicos, organizativos-, los posibles derechos de los funcionarios “ceden automáticamente”, no pudiéndose hablar de derecho subjetivo alguno. Un caso tangencial a este es, por ejemplo, el caso planteado por un funcionario que afirmaba un supuesto derecho a ser transferido a una Comunidad Autónoma:

¹²²³ STS, Contencioso sección 7 del 21 de Noviembre del 2012 (ROJ: STS 8023/2012) Recurso: 2579/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

¹²²⁴ Juan B. LORENZO DE MEMBIELA apunta que “Es muy frecuente que el principio de confianza legítima aparezca vinculado a los principios de seguridad jurídica, irretroactividad y protección de los derechos adquiridos. El de confianza legítima opera cuando concurren modificaciones normativas que modifiquen expectativas económicas” en *“Derechos adquiridos y derechos de los funcionarios públicos”* Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo, nº 49. 2010. Pág.36

¹²²⁵ STS, Contencioso sección 7 del 08 de Enero del 2013 (ROJ: STS 207/2013) Recurso: 207/2012 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

*“funcionario, pero que no altera los aspectos básicos de su estatuto profesional; y que, en razón de esa finalidad objetiva que lo determina, no existe un derecho subjetivo a ser traspasado, sin perjuicio de que ese traspaso deberá respetar las exigencias inherentes al principio constitucional de igualdad (artículo 14 CE)¹²²⁶”. A pesar de la línea restrictiva, la jurisprudencia considera que la acción normativa estatutaria tiene límites, imprecisos, pero límites: Siendo ello así, aunque en el cambio del sistema educativo introducido por la L.O.G.S.E. se produjeran alteraciones importantes del contenido funcional del estatuto de los funcionarios docentes, **(probablemente a salvo los supuestos de irracionalidad ostensible, que no es el caso)**, en comparación con el que tenían asignado en el marco de la legislación derogada, no habría ningún reproche que oponer a la reforma legal desde el superior prisma constitucional del principio de interdicción de la arbitrariedad, ni podrían oponerse a esa reforma supuestos derechos adquiridos de los funcionarios¹²²⁷. E incluso se entienden como un límite a la potestad innovatoria en el ordenamiento que la Administración tiene por mor del principio de seguridad jurídica: “la potestad derogatoria de las normas jurídicas ha de respetar los “derechos adquiridos”, no lo es menos que tales derechos suponen un “límite” a las potestades absolutas de innovación y perfección del ordenamiento jurídico, que en el campo del derecho el pueblo demanda, para lograr nuevas metas que la experiencia propia o la de otros países de nuestro entorno cultural descubre; **ahora bien, por una parte expresado “límite” no ha de ser tan absoluto ni extenderse hasta el extremo que, un mal entendido y mal aplicado principio de “seguridad jurídica” impida las reformas precisas de las normas, frustrando aquellas metas y fines¹²²⁸”.***

Pero claro, la cuestión central es qué ha de considerarse como derecho adquirido en el ámbito regulador estatutario de los funcionarios, es decir como «derecho individual» que *no puede confundirse con el ius quaesitum; el 9.3 -en*

¹²²⁶ STS, Contencioso sección 7 del 16 de Mayo del 2013 (ROJ: STS 2811/2013) Recurso: 356/2012 | Ponente: CELSA PICO LORENZO

¹²²⁷ STS, Contencioso sección 1 del 16 de Mayo del 1995 (ROJ: STS 2733/1995) Recurso: 6577/1992 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

¹²²⁸ STS, Contencioso sección 1 del 11 de Mayo del 1990 (ROJ: STS 13696/1990) Recurso: | Ponente: BENITO SANTIAGO MARTINEZ SANJUAN

todo o en parte- alude a los derechos fundamentales del Título I y, para algunos, parece incluso excesivo que el principio constitucional de la irretroactividad alcance a las Leyes, restringiéndolo a los Reglamentos¹²²⁹. No ha de confundirse, como el propio Tribunal Constitucional afirma con la denominada “expectativa de derecho” o como NIETO dice “expectativa de derecho o condicionamiento reglamentario”, la cual es una expectativa de efectividad de las normas jurídicas y de las obligaciones y prohibiciones dispuestas o predispuestas por ella o con la denominada simple esperanza de futura adquisición de un derecho, por oposición a la expresión “derecho adquirido”, fundada en la realización de un hecho jurídico de una norma reguladora de su relación de servicio. Así pues, hemos de considerar como derecho adquirido lo que la jurisprudencia con precisión ha acuñado como tal, partiendo de lo que no son: “no son derechos adquiridos las meras condiciones previstas objetivamente en las normas o las situaciones de ventaja o meras posibles expectativas que pudieran derivarse potencialmente de aquellas, si no van acompañadas de un acto jurídico singular que confiere los derechos subjetivos o las situaciones jurídicas individualizadas derivadas de expresada norma objetiva y, siempre nacidas y constituidas durante la vigencia de la misma¹²³⁰”. Son considerados como “situaciones jurídicas individualizadas” por lo que deben ser estudiados en ese contexto. Desde luego, como firmaba NIETO este viejo problema –ya lo era en el lejano 1962-- de los derechos adquiridos, que es, a nuestro modo de ver, no el problema de admitirlos o rechazarlos en bloque –solución demasiado simple, que en el fondo no significa nada-, sino de determinar su alcance, es decir lo que debe ser admitido y lo que debe ser desconocido¹²³¹. Recientemente el Tribunal Supremo admite su existencia como límite a la acción estatutaria: “el régimen estatutario no es

¹²²⁹ STC, constitucional Pleno, de 20 de julio de 1981 (ROJ STC 27/1981) Ponente: PLÁCIDO FERNÁNDEZ VIAGAS

¹²³⁰ STS, Contencioso sección 1 del 11 de Mayo del 1990 (ROJ: STS 13696/1990) Recurso: | Ponente: BENITO SANTIAGO MARTINEZ SANJUAN. En este mismo sentido las Sentencias: STS, Contencioso sección 1 del 02 de Julio del 1990 (ROJ: STS 5142/1990) Recurso: | Ponente: JOSE MARIA MORENILLA RODRIGUEZ y STS, Contencioso sección 1 del 02 de Julio del 1990 (ROJ: STS 11518/1990) Recurso: | Ponente: JOSE MARIA MORENILLA RODRIGUEZ

¹²³¹ Alejandro Nieto, “Los derechos adquiridos de los funcionarios” RAP, nº 39. Sept. – dic. 1962. Pág. 260

inmutable sin perjuicio del "respeto a los derechos adquiridos de los funcionarios, que no comprende las meras expectativas"¹²³². Únicamente cabe invocar, como derechos adquiridos, el derecho al cargo o permanencia en el servicio y los derechos económicos consolidados: "se puede hablar de derechos adquiridos de los funcionarios en materia económica en orden al montante de la retribución y, por otra, que el artículo 21 de la Ley 30/1984 hace referencia a este derecho adquirido, cuando en su apartado g) indica que "el grado personal se adquiere por el desempeño de uno o más puestos de trabajo durante dos años continuados o tres con interrupción"¹²³³, también. Y respecto a los puestos habilitados por el denominado "Decreto rejilla"¹²³⁴: "*consolidado el nombramiento para el puesto de trabajo, el respeto a los derechos adquiridos exige su mantenimiento*"¹²³⁵.

Ahora bien ¿qué podemos considerar como derecho adquirido en el ámbito de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad? Entendemos que han de encontrarse de forma preferente en las "Disposiciones estatutarias comunes", arts. 6 a 9 de la LOFCS. En primer término y de acuerdo con la doctrina jurisprudencial, entendemos que es un derecho adquirido el reconocimiento del "derecho a una remuneración justa". Ya hemos mencionado más arriba la naturaleza de concepto jurídico indeterminado de esta expresión pero además de ello, entendemos que la naturaleza del derecho adquirido conforme a lo que hemos expresado es clara. El legislador, además, ha querido delimitar el contenido, tanto de la acción administrativa concretizadora del concepto jurídico indeterminado, como del propio derecho adquirido a "tener una remuneración justa". Éstos elementos son "*que contemple su nivel de formación, régimen de incompatibilidades, movilidad por razones de servicio, dedicación y el riesgo que comporta su misión, así como la especificidad de los*

¹²³² STS, Contencioso sección 7 del 27 de Mayo del 2013 (ROJ: STS 3272/2013) Recurso: 2482/2011 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

¹²³³ STS, Contencioso sección 3 del 03 de Febrero del 1997 (ROJ: STS 622/1997) Recurso: 259/1996 | Ponente: OSCAR GONZALEZ GONZÁLEZ

¹²³⁴ Se trata del Reglamento General de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración del Estado , aprobado por Real Decreto 28/1.990, de 15 de enero (hoy sustituido por el Real Decreto 364/1.995, de 10 de marzo)

¹²³⁵ STS, Contencioso sección 7 del 12 de Mayo del 1997 (ROJ: STS 3335/1997) Recurso: 824/1995 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

horarios de trabajo y su peculiar estructura". De forma análoga podemos hacer mención también aquí la denominación "pensión adecuada" que ya ha tratado la jurisprudencia de Tribunal Constitucional, ¿cómo se "llena" este término? *"como hemos dicho en la STC 134/1987 (fundamento jurídico 5º), el concepto de <pensión adecuada> del art. 50 CE. <no puede considerarse aisladamente, atendiendo a cada pensión singular, sino que debe tener en cuenta el sistema de pensiones en su conjunto, sin que pueda prescindirse de las circunstancias sociales y económicas de cada momento y sin que quepa olvidar que se trata de administrar medios económicos limitados para un gran número de necesidades sociales>, medios económicos que además, en el caso de la MUNPAL, en su mayor parte son de origen público*¹²³⁶. Estos son, pues, los elementos generales a tener en cuenta junto a los específicos del art. 6.4 de la LOFCS. Otro de los derechos adquiridos por los funcionarios de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es el derecho a una "formación y perfeccionamiento profesional y permanente" Este derecho configurado conforme a los criterios de los arts. 5 y 6.2 de la LOFCS, ha de ser respetado y desarrollado por las disposiciones estatutarias "pro futuro".

No son "derechos adquiridos": la edad de jubilación que estuviera prescrita al momento de ingresar en las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: "y la anticipación de la edad de jubilación constituye una legítima modificación legislativa de dicho régimen estatutario, aplicable a la generalidad de los funcionarios , que en nada se opone al principio de igualdad o introduce factor alguno que pueda suponer una injusta discriminación del funcionario público respecto a los demás ciudadanos, cuya actividad laboral no se rige por el estatuto funcionarial. ***Al no tener el funcionario un derecho adquirido sino una simple expectativa frente al legislador a que no se modifique la edad de jubilación fijada al tiempo de su acceso a la función pública*** -como venimos reiterando- no cabe aceptar que el artículo 33 de la Ley 30/1.984 ha violado el principio de intangibilidad de los derechos adquiridos ; como tampoco ha vulnerado el principio de irretroactividad de las leyes, puesto que el precepto

¹²³⁶ STC, Constitucional sección 1 del 24 de Mayo del 1990 (ROJ: STC 97/1990)Recurso: 1314/1987 | Ponente: MIGUEL RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER

en nada altera situaciones ya agotadas o perfectas, sino que se limita a establecer para el futuro la consecuencia jurídica (la jubilación) de un supuesto genérico (cumplir determinada edad), que aún no ha tenido lugar respecto a los sujetos afectados¹²³⁷. Incluso se llega a decir que la expresión del Tribunal Constitucional respecto a la cuestión, ("*que esa modificación legal origine una frustración de las expectativas existentes y en determinados casos perjuicios económicos que pueden merecer algún género de compensación*"), que, el modo verbal empleado, no supone el reconocimiento de un derecho a ser indemnizados por dicho motivo, ya que más bien se trata de una reflexión dirigida al propio legislador. Esta cuestión de la jubilación y aparecía clara para la jurisprudencia tratada por Alejandro NIETO, quien afirmaba que la edad de retiro está siempre por encima de los derechos adquiridos y corresponde libremente a la Administración¹²³⁸.

Tampoco es un derecho adquirido la congelación de un régimen de incompatibilidades determinado y concretado en hechos jurídicos sobre funcionarios individualmente habilitados para desempeñar dos puestos públicos o uno público y otro privado: "Aplicando la doctrina jurisprudencial del Tribunal Supremo y del Tribunal Constitucional, al caso que se examina, la modificación del sistema de incompatibilidades de los funcionarios, haciendo más estricta su vinculación con la Administración mediante la prohibición de simultanear el desempeño de dos o más puestos de trabajo de carácter público o uno público

¹²³⁷ STS, Contencioso sección 1 del 24 de Abril del 1995 (ROJ: STS 2312/1995) Recurso: 1530/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA. En este mismo sentido se expresan numerosísimas sentencias: STS, Contencioso sección 1 del 24 de Abril del 1995 (ROJ: STS 9091/1995) Recurso: | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA /STS, Contencioso sección 1 del 24 de Abril del 1995 (ROJ: STS 2307/1995) Recurso: 699/1993 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA /STS, Contencioso sección 1 del 24 de Abril del 1995 (ROJ: STS 9094/1995) Recurso: | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA/ STS, Contencioso sección 1 del 11 de Abril del 1995 (ROJ: STS 9113/1995) Recurso: | Ponente: JOSE MARIA SANCHEZ ANDRADE Y SAL / STS, Contencioso sección 1 del 22 de Mayo del 1995 (ROJ: STS 2880/1995) Recurso: 1701/1990 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA/ STS, Contencioso sección 1 del 05 de Junio del 1995 (ROJ: STS 3192/1995) Recurso: 1893/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA/ STS, Contencioso sección 1 del 12 de Junio del 1995 (ROJ: STS 3394/1995) Recurso: 2302/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA/ STS, Contencioso sección 1 del 26 de Junio del 1995 (ROJ: STS 3738/1995) Recurso: 2055/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA/ STS, Contencioso sección 1 del 03 de Julio del 1995 (ROJ: STS 3928/1995) Recurso: 1787/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA/ STS, Contencioso sección 1 del 10 de Julio del 1995 (ROJ: STS 4053/1995) Recurso: 193/1993 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

¹²³⁸ Alejandro Nieto, "Los derechos adquiridos de los funcionarios" RAP, nº 39. Sept. – dic. 1962. Pág. 261

y otro privado, no es ni constituye expropiación alguna sin garantía indemnizatoria, por la razón esencial de que los funcionarios y, en general, los empleados públicos no ostentan un derecho constitucional a mantener esas condiciones en que se desarrolla su función al servicio de la Administración en el mismo nivel de exigencia que tuvieron a su ingreso en la misma y por consiguiente, ni existe un derecho patrimonial individual previo ni tampoco una expropiación en cuanto privación singular de derechos patrimoniales por la mera modificación de la legislación sobre incompatibilidades en el seno de la función pública¹²³⁹.

3.7.1 El Auto del Pleno del Tribunal Constitucional, de 13 de diciembre de 2011 (ATC179/2011) y su incidencia en las remuneraciones de los funcionarios públicos. La “muerte” del último derecho adquirido. En el mismo sentido los Autos 115/2011 184/2011

El Real Decreto-Ley cuestionado, sirvió de fundamento al Ayuntamiento de Badajoz para reducir el sueldo de sus empleados a partir del mes de junio de 2010 y para el resto del ejercicio. Como consecuencia, un sindicato interpone un recurso contencioso-administrativo, en concreto ante el trámite la cuestión de inconstitucionalidad 2298-2011, planteada por el Juzgado de lo Contencioso-Administrativo núm. 2 de Badajoz en relación con diversos preceptos del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, por el que se adoptan medidas extraordinarias para la reducción del déficit público. El Auto inadmite la cuestión de inconstitucionalidad por resultar notoriamente infundada. La cuestión tratada por el Tribunal Constitucional señala que el Real Decreto-ley explicita y razona de forma suficiente la existencia de una situación de

¹²³⁹ STS, Contencioso sección 1 del 09 de Octubre del 1995 (ROJ: STS 4967/1995) Recurso: 362/1990 | Ponente: LUIS TEJADA GONZALEZ. En este mismo sentido se han pronunciado numerosas sentencias: STS, Contencioso sección 1 del 06 de Octubre del 1995 (ROJ: STS 4910/1995) Recurso: 364/1990 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA/ STS, Contencioso sección 1 del 02 de Octubre del 1995 (ROJ: STS 4826/1995) Recurso: 1291/1991 | Ponente: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ/ STS, Contencioso sección 1 del 26 de Septiembre del 1995 (ROJ: STS 4714/1995) Recurso: 1353/1990 | Ponente: PEDRO ANTONIO MATEOS GARCIA/ STS, Contencioso sección 1 del 25 de Septiembre del 1995 (ROJ: STS 4675/1995) Recurso: 1265/1991 | Ponente: LUIS TEJADA GONZALEZ/ STS, Contencioso sección 1 del 25 de Septiembre del 1995 (ROJ: STS 4690/1995) Recurso: 1274/1991 | Ponente: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ/ STS, Contencioso sección 1 del 22 de Septiembre del 1995 (ROJ: STS 4641/1995) Recurso: 1275/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

extraordinaria y urgente necesidad, de tal forma que concurre el presupuesto habilitante impuesto por el art. 86.1 CE. Además, rechaza que se sobrepase el límite material impuesto por dicho artículo, ya que los preceptos cuestionados no afectan a los derechos, deberes y libertades del Título Primero de la Constitución. Por último, afirma que ni se ha invadido la materia reservada a la ley de presupuestos generales del Estado ni se ha violado el principio de anualidad presupuestaria, respetándose por tanto, el art. 134 CE. En efecto, el Real Decreto-ley impugnado recoge únicamente medidas excepcionales de restricción del gasto público, entre ellas la reducción de la cuantía de las retribuciones de los funcionarios, con el fin de hacer frente a una grave situación económica en general y de las finanzas públicas en particular. Y esta es la cuestión que nos servirá de base para nuestro comentario: la reducción de las retribuciones.

El Auto, entrado sobre el fondo de la cuestión, señala que “el Juzgado promotor de la cuestión fundamenta, como ha quedado expuesto, la pretendida vulneración del art. 33.3 CE, en la afirmación de que el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010 **recorta derechos económicos adquiridos de los funcionarios públicos reconocidos para toda la anualidad presupuestaria por la Ley 26/2009** de presupuestos generales del Estado para 2010. Ahora bien, tal argumento carece de fundamento, por cuanto la reducción de retribuciones impuesta por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, de 20 de mayo, mediante la modificación de los arts. 22, 24 y 28 de la Ley 26/2009, de presupuestos generales del Estado para 2010, lo es con efectos de 1 de junio de 2010 respecto de las retribuciones vigentes a 31 de mayo de 2010, esto es, **afecta a derechos económicos aún no devengados por corresponder a mensualidades en las que aún no se ha prestado el servicio público y, en consecuencia, no se encuentran incorporados al patrimonio del funcionario, por lo que no cabe hablar de derechos adquiridos de los que los funcionarios hayan sido privados sin indemnización** (art. 33.3 CE), ni de una regulación que afecta retroactivamente a derechos ya nacidos”.

El Tribunal Constitucional, de esta manera, no reconoce derecho económico adquirido alguno en los funcionarios de carrera. Con esa brevedad,

casi apodíctica, proscribire la existencia de tales derechos acabando con una la tradición jurisprudencial de limitar la existencia de derechos adquiridos a los de contenido económico. Pero ¿es posible que el argumento esgrimido por el Tribunal, en su brevedad, sea tan deslumbrante que sus rayos de luz hayan acabado con cualquier sombra de duda? El Alto Tribunal señala que el devengo retributivo solo se produce mensualmente y como fruto de la prestación del servicio del funcionario público, por eso no hay privación alguna de derechos. No estamos de acuerdo, en primer término porque técnicamente el Tribunal viene a configurar la relación de servicio como un contrato o como una relación, en exclusiva, bilateral. No es esta la concepción que nuestro derecho tiene de la relación de servicios que une al funcionario con el Estado, como ya hemos explicado. Por tanto, no es posible acogernos a los principios contractuales en esta relación jurídica estatutaria. Si analizamos la definición de funcionario de carrera ya incluida legislativamente en el Estatuto Básico del Empleado Público son los que, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente¹²⁴⁰, han de destacarse tres hechos, en primer término, la unilateralidad de la creación de la relación de servicios que se va reproduciendo a lo largo de la vida administrativa del funcionario a través de los actos administrativos que aplican las distintas disposiciones normativas de su estatuto, en segundo término la permanencia y en tercer término la prestación de servicios profesionales que no oficios. La permanencia es un componente radicalmente esencial en la relación de servicios, por lo que de ella surgen derechos y obligaciones específicos que rodean esta circunstancia esencial de la permanencia. La permanencia en la función pública del funcionario de carrera obliga al Estado a la oportuna dotación económica y presupuestaria en el instrumento de planificación económica anual como son los presupuestos generales del Estado¹²⁴¹. Esta es una obligación específica y

¹²⁴⁰ Art. 9.1 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

¹²⁴¹ El art. 32 de la Ley 47/2003, de 26 de noviembre, General Presupuestaria, reproduce una definición ya tradicional de los presupuestos y que no ofrece nuestra Constitución: “*Los Presupuestos Generales del*

concreta porque nace precisamente de la relación de permanencia, y su reflejo en cada ley anual de presupuestos se expresa de la siguiente forma: “Los funcionarios a los que resulta de aplicación el artículo 76 del Estatuto Básico del Empleado Público e incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto en los términos de la disposición final cuarta del citado Estatuto Básico o de las Leyes de Función Pública dictadas en desarrollo de aquél, **percibirán**, en concepto de sueldo y trienios, en las nóminas ordinarias de enero a diciembre de 2013, las cuantías referidas a doce mensualidades que se recogen a continuación¹²⁴². El término nos parece bastante claro porque no está sometido a condición legislativa alguna, salvo aquellas que hagan desligar la vinculación activa del funcionario con la Administración rompiendo el vínculo de permanencia activa de su relación de servicios¹²⁴³. Es decir que se genera una *obligación jurídica por parte del Estado para con los funcionarios de carrera* que se encuentren en una situación administrativa que habilite su prestación de servicios ordinaria. Sí, ciertamente podemos hablar de un devengo retributivo global. Pero ¿qué es devengar? El diccionario de la Real Academia de la Lengua lo define como “*adquirir derecho a alguna percepción o retribución por razón de trabajo, servicio u otro título*”¹²⁴⁴. De hecho, desde un punto de vista de la gestión administrativa de personal se dice que se **devengan** retribuciones, tanto las denominadas básicas y como las complementarias con carácter fijo y periodicidad mensual, haciéndose **efectivas** por mensualidades completas y con referencia a la situación y derechos del funcionario referidos al primer día hábil del mes a que correspondan, salvo en los casos señalados, en que se liquidarán por días. Aunque previamente se afirma lo que la Ley de presupuestos afirma: “Con

Estado constituyen la expresión cifrada, conjunta y sistemática de los derechos y obligaciones a liquidar durante el ejercicio por cada uno de los órganos y entidades que forman parte del sector público estatal”.

¹²⁴² Art. 22.5.1 de la Ley 17/2012, de 27 de diciembre, de Presupuestos Generales del Estado para el año 2013. Los gastos de personal se regulan en el Título III, arts. 22 al 38. Esta Ley no es una novedad respecto a las anteriores porque la terminología empleada es sustancialmente idéntica.

¹²⁴³ Nos referimos a la situación administrativa de servicio activo que es la típica en reflejar la situación jurídica de normalidad de cualquier funcionario respecto a su relación de servicio.

¹²⁴⁴ Diccionario de la Lengua Español. Real Academia Española de la Lengua. Ed. Espasa Calpe. 21ª edición. Madrid 1992.

efectos económicos de 1 de enero del año 2010 los funcionarios públicos que desempeñen puestos de trabajo a los que resulta de aplicación el régimen retributivo previsto en la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, **percibirán...**¹²⁴⁵. Ello es todo menos la utilización precisa de los términos traídos al debate. Con el devengo lo que ocurre es que un derecho adquirido, se permite transformarlo en una retribución por servicios personales o préstamos otorgados a terceros. Se ha utilizado tanto la palabra “devengo” (que fiscalmente se ha asimilado al significado de “pago”), cuando son realmente dos conceptos diferentes: Por eso, se produce el pago cuando alguien tiene “derecho” a ello; es decir, que en primer lugar se ha devengar el hecho para posteriormente hacer el pago. Existen situaciones que estos dos hechos el devengo y el pago son simultáneos. Pues bien, cuando la Ley de Presupuestos establece que los funcionarios “percibirán” está creando el “derecho”, el devengo, en favor del funcionario sobre una cantidad anual que se “actualiza” cada mensualidad. Así pues, podemos hablar de un **devengo anual** que se materializa cada mes sobre la situación administrativa correspondiente de cada funcionario de carrera pero el derecho ya existía, es más, si no se reflejara en el presupuesto anual, las percepciones retributivas difícilmente se podrían devengar mensualmente porque no existiría ni el derecho ni el crédito. Por tanto, hay una ablación de derechos patrimoniales (devengar no significa ingresar, es decir una cosa es el principio de devengo y otro el principio de caja pero hay contenido patrimonial indudable) susceptible de ser tratado como un derecho detraído por el legislador ex art. 33.3 de la CE. A nuestro modo de ver el Tribunal Constitucional yerra.

El Tribunal Supremo, tras negar la condición de derechos adquiridos a determinados componentes de la relación de servicio de los funcionarios de carrera, tal y como hemos visto profusamente, sin embargo tejió un doctrina

¹²⁴⁵ *Resolución de 4 de enero de 2010, de la Secretaría de Estado de Hacienda y Presupuestos, por la que se dictan instrucciones en relación con las nóminas de los funcionarios incluidos en el ámbito de aplicación de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, en los términos de la Disposición Final Cuarta de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, y se actualizan para el año 2010 las cuantías de las retribuciones del personal a que se refieren los correspondientes artículos de la Ley de Presupuestos Generales del Estado para dicho ejercicio (BOE Nº 4, del Martes 5 de enero de 2010)*

que contemplaba un derecho invariado a la percepción de determinadas retribuciones, sobre todo las ligadas a su condición personal, como son el sueldo y las pagas extraordinarias, junto a la consideración de una masa retributiva anual intangible. Veámoslo: “Como vemos también en las pagas extraordinarias se compensa también económicamente al funcionario ***solo por lo que es y no por lo que hace***, pues no se tiene en cuenta para nada el concreto puesto de trabajo desempeñado, a diferencia de las retribuciones complementarias, con lo cual teniendo en cuenta que el montante económico de las retribuciones complementarias es mucho más importante (y cada vez mas), la cuantía de las pagas extraordinarias deja mucho que desear para el funcionario público. Tampoco es objeto en ningún sentido a negociación colectiva, ni en su contenido, ni en su devengo o cuantía. ***En definitiva las retribuciones básicas a diferencia del complemento de destino y específico tienen un carácter marcadamente subjetivo o personalista, es personal***¹²⁴⁶. Es decir se nos está queriendo decir que las retribuciones básicas (sueldo, trienios y pagas extraordinarias) son derechos adquiridos personales por razón de la condición de funcionario de carrera. Y sobre el montante retributivo anual, con ocasión de los complementos personales transitorios, carácter anual: Este concepto retributivo se encuentra regulado por la Disposición Transitoria Décima de la Ley 30/84. Nace con la finalidad de compensar al funcionario que, en aplicación de los criterios retributivos regulados por la propia Ley, experimentan una disminución en el total de sus retribuciones anuales. Por tanto podemos afirmar su carácter eminentemente personal. Además es un concepto retributivo de naturaleza transitoria ya que es absorbido por cualquier futura mejora retributiva, según los criterios que establezcan las sucesivas Leyes de Presupuestos, como señala la Ley. En este sentido la Disposición Transitoria segunda de la LPGE para el año 2001 establece que estos complementos personales y transitorios serán absorbidos por cualquier mejora retributiva que se produzca en el año 2001, incluidas las derivadas del cambio de puesto de trabajo. El incremento de retribuciones solo

¹²⁴⁶ STS, Contencioso sección 1 del 28 de Febrero del 1992 (ROJ: STS 1656/1992) Recurso: | Ponente: MARCELINO MURILLO MARTIN DE LOS SANTOS

se computará en el 50% de su importe, entendiéndose que tiene este carácter el sueldo, referido a 14 mensualidades, el complemento de destino y el específico. En ningún caso se considerarán los trienios, el complemento de productividad ni las gratificaciones por servicios extraordinarios. **Es consecuencia del principio de irretroactividad de las normas restrictivas de derechos y su percepción no constituye un derecho adquirido del funcionario, por lo que la Administración puede suprimirlo siempre que respete el montante consolidado de la retribución anual**¹²⁴⁷. En otra sentencia se asevera claramente la posición de derecho adquirido la retribución global del funcionario: *“recogida en las sentencias de 21 de octubre de 1985 y 4 de febrero de 1986, los derechos adquiridos de carácter económico no suponen otra cosa que la conservación global de las retribuciones consolidadas percibidas hasta el momento de que se trate, sin que pueda aducirse frente a la “potestas variandi” de la Administración -con el límite señalado- el mantenimiento indefinido, e incluso su actualización -como pretenden los actores- de determinadas situaciones, pues lo contrario supondría petrificar la relación funcional de un momento dado, impidiendo su desenvolvimiento a lo largo del tiempo, e ignorar la mutabilidad de las circunstancias que condicionan la actuación de la Administración. Es decir, y en conclusión, no hubo vulneración de derechos económicos adquiridos, pues en cualquier caso, los recurrentes siempre siguieron cobrando, durante el periodo a que contraen su reclamación, unas retribuciones totales iguales o mayores que las que percibían en sus antiguos destinos anteriores a la absorción; y porque el carácter absorbible del complemento transitorio, no era sino una consecuencia de la congruencia en la organización del régimen estatutario del que pasaban a depender y una imposición del principio de igualdad ante la Ley*¹²⁴⁸. De forma clara y para el ámbito judicial se habla de derechos económicos: “pero no que sus componentes se integren en la Carrera Judicial con la categoría personal de Magistrados, ni tampoco que a aquéllos **les sean aplicables los derechos**

¹²⁴⁷ STS, Contencioso sección 1 del 20 de Mayo del 1994 (ROJ: STS 17715/1994) Recurso: 12951/1991 | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE

¹²⁴⁸ STS, Contencioso sección 1 del 26 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 6891/1994) Recurso: 9245/1992 | Ponente: LUIS ANTONIO BURON BARBA

económicos que a estos corresponden, pues la aplicación a los componentes de la Escala declarada a extinguir de Jueces unipersonales del Estatuto Jurídico de la Carrera Judicial, queda circunscrita únicamente al desempeño de funciones jurisdiccionales¹²⁴⁹.

Más recientemente, se ha dicho: “Y, en tercer lugar, porque, pese a que en este punto no ofrece la claridad que sería deseable, lo que la sentencia recurrida parece considerar en relación con los incrementos retributivos previstos en la Ley de Presupuestos Generales del Estado no es tanto que las retribuciones globales del Ayuntamiento incumplieran los límites estatales, **sino que las retribuciones particulares de los demandantes en la instancia fuesen inferiores a las que tienen derecho por imperativo legal**.”¹²⁵⁰

Y ahora véase la argumentación del Auto del Tribunal Constitucional al respecto: *Conviene recordar al respecto que, como advertimos en la STC 99/1987, de 11 de junio, FJ 6 a), resulta inapropiado el intento de aplicar la controvertida teoría de los derechos adquiridos en el ámbito estatutario, toda vez que “en el campo de la relación funcional, el funcionario adquiere y tiene derechos subjetivos que la ley ha de respetar.... Pero una cosa es o son esos derechos y otra la pretensión de que aparezcan como inmodificables en su contenido concreto. El funcionario que ingresa al servicio de la Administración pública se coloca en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente y, por ello, modificable por uno u otro instrumento normativo de acuerdo con los principios de reserva de ley y de legalidad, sin que, consecuentemente, pueda exigir que la situación estatutaria quede congelada en los términos en que se hallaba regulada al tiempo de su ingreso ..., porque ello se integra en las determinaciones unilaterales lícitas del legislador, al margen de la voluntad de quien entra al servicio de la Administración, quien, al hacerlo, acepta el régimen que configura la relación estatutaria funcional (art. 103.3 CE)”.*

¹²⁴⁹ STS, Contencioso sección 1 del 26 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 13459/1994) Recurso: | Ponente: CARMELO MADRIGAL GARCIA

¹²⁵⁰ STS, Contencioso sección 7 del 03 de Octubre del 2012 (ROJ: STS 7271/2012) Recurso: 633/2012 | Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN

En tal sentido, la reducción de las retribuciones no devengadas de los empleados públicos, cuando concorra una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, es una decisión que puede ser legítimamente adoptada mediante la figura del decreto-ley, que es justamente lo acontecido en virtud de la modificación introducida en los arts. 22, 24 y 28 de la Ley de presupuestos generales del Estado para 2010 por el art. 1 del Real Decreto-ley 8/2010, por lo que debe descartarse que se haya producido una expropiación de derechos económicos de los funcionarios que contravenga lo dispuesto en el art. 33.3 CE.

Ya hemos señalado que el concepto de **“retribuciones no devengadas de los empleados públicos”** es –cuando menos muy discutible- y sobre todo poco precisa y desconocedora de los rudimentos administrativos generados por la doctrina y la jurisprudencia en relación con los derechos adquiridos y las expectativas de derecho de los funcionarios de carrera. Se olvidan los principios de confianza legítima¹²⁵¹ y el de legalidad, a pesar de ser tratados éstos en el mismo Auto con cierta superficialidad. Ya dijimos que el rechazo jurisprudencial a la doctrina de los derechos adquiridos cuadraba dentro de la concepción unilateral –esta vez sí empleada por el Tribunal Constitucional- de

¹²⁵¹ Sobre el principio de confianza legítima: “Con arreglo a la doctrina jurisprudencial de esta Sala, el principio de confianza legítima tiene su origen en el Derecho Administrativo alemán (Sentencia de 14 de mayo de 1956 del Tribunal Contencioso-Administrativo de Berlín), y constituye en la actualidad, desde las Sentencias del Tribunal de Justicia de la Comunidad Europea de 22 de marzo de 1961 y 13 de julio de 1965 (Asunto Lemmerz-Werk), un principio general del Derecho Comunitario, que finalmente ha sido objeto de recepción por nuestro Tribunal Supremo desde 1990 y también por nuestra legislación (Ley 4/99 de reforma de la Ley 30/92, artículo 3.1.2). Así, las SSTs de 10 de mayo de 1999 y la de 26 de abril de 2012 recuerdan que «la doctrina sobre el principio de protección de la confianza legítima, relacionado con los más tradicionales en nuestro ordenamiento de la seguridad jurídica y la buena fe en las relaciones entre la Administración y los particulares, comporta, según la doctrina del Tribunal de Justicia de las Comunidades Europeas -hoy de la Unión Europea- y la jurisprudencia de esta Sala, que la autoridad pública no pueda adoptar medidas que resulten contrarias a la esperanza inducida por la razonable estabilidad en las decisiones de aquélla, y en función de las cuales los particulares han adoptado determinadas decisiones. O dicho en otros términos, la virtualidad del principio invocado puede suponer la anulación de un acto o norma y, cuando menos, obliga a responder, en el marco comunitario de la alteración (sin conocimiento anticipado, sin medidas transitorias suficientes para que los sujetos puedan acomodar su conducta y proporcionadas al interés público en juego, y sin las debidas medidas correctoras o compensatorias) de las circunstancias habituales y estables, generadoras de esperanzas fundadas de mantenimiento» y este criterio se reitera en la STS de 16 de mayo de 2012, al resolver el recurso de casación nº 4003/2008 . STS, Contencioso sección 7 del 06 de Julio del 2012 (ROJ: STS 4780/2012) Recurso: 288/2011 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS

la relación de servicios pero que el ingreso en una situación jurídica objetiva, definida legal y reglamentariamente tenía también sus límites. Entendemos que el Tribunal Constitucional ha tratado la cuestión de una manera un tanto apresurada sin haberse propiciado a través de su doctrina, un debate sereno sobre la cuestión de los derechos adquiridos en los funcionarios públicos y si ha de desterrarse del mundo jurídico dicho concepto jurídico.

El Auto que hemos señalado y los otros sobre la misma temática, y sobre las mismas pretensiones suscitadas, como cuestión de inconstitucionalidad ha marcado la jurisprudencia más reciente del Tribunal Supremo aunque con la imprecisión que ya señalamos sobre el Constitucional sobre esta cuestión; de tal manera que no sabemos si estos pronunciamientos dan por muerta definitivamente la cuestión de los derechos adquiridos de los funcionarios de carrera y, en concreto, la que fuera generando en años pasados y que hemos citado aquí. En primer término, se afirma que no se ha vulnerado el principio de seguridad jurídica: “Es evidente que de las consideraciones expuestas en los razonamientos jurídicos de los autos que hemos recogido, en particular, de los referentes a los derechos adquiridos, se desprende sin dificultad que el Real Decreto-Ley 8/2010 no ha vulnerado el principio de seguridad jurídica¹²⁵²”. En segundo término se han suscrito los fundamentos jurídicos del Auto sin apenas alteración y sin apenas aportaciones doctrinales al respecto, llegando a una conclusión común: *“Por ello no cabe sino concluir que “la reducción de las retribuciones no devengadas de los empleados públicos, cuando concurra una situación de extraordinaria y urgente necesidad derivada de una alteración sustancial en las circunstancias económicas, es una decisión que puede ser legítimamente adoptada mediante la figura del decreto-ley”. [ATC 179/2011, FJ 7 c)]^{1253, 1254}*. Afirmaba GARCIA

¹²⁵² STS, Contencioso sección 7 del 30 de Enero del 2012 (ROJ: STS 843/2012) Recurso: 209/2011 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

¹²⁵³ STS, Contencioso sección 7 del 05 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1458/2012) Recurso: 564/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

¹²⁵⁴ En el mismo sentido que las apuntadas están: STS, Contencioso sección 7 del 12 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 2280/2012) Recurso: 531/2010 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS/ STS, Contencioso sección 7 del 12 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 2281/2012) Recurso: 534/2010 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS/ STS, Contencioso sección 7 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1352/2012) Recurso: 212/2011 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS/ STS, Contencioso

OVIEDO que al carácter unilateral de la relación de empleo no obsta la existencia de derechos en favor de los funcionarios. Precisamente estos derechos descansan en la consideración de que es la ley fuente de derechos y obligaciones, lo que supone en definitiva autolimitar el Estado su conducta¹²⁵⁵. Esta es una manifestación más de cómo los acontecimientos generales y las situaciones contingentes se imponen a las formulaciones genéricas, doctrinales consistentes, abandonándose el rigor de la argumentación jurídica por la mera justificación de la praxis de lo contingente. Era necesario advertir hasta donde podía llegar el interés general frente al de los funcionarios, sabiendo que la acción normativa también tiene sus límites en algunos derechos profesionales lógicamente adquiridos.

sección 7 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1659/2012) Recurso: 144/2011 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS/ STS, Contencioso sección 7 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1347/2012) Recurso: 211/2011 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS/ STS, Contencioso sección 7 del 30 de Enero del 2012 (ROJ: STS 843/2012) Recurso: 209/2011 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

¹²⁵⁵ Carlos García Oviedo, “*Derecho Administrativo*”. Ed. EISA, 3ª edición. Madrid, 1951. Pág. 378.

4. Los Cuerpos de policía local /municipal régimen jurídico

4.1 Sentido de estos Cuerpos en el ámbito local.

La LOFCS establece que los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la ley orgánica, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica; y define dichos Cuerpos de Policía Local como Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección 4.^a del capítulo IV del título II de la Ley Orgánica, con la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos¹²⁵⁶. La remisión legislativa que la Ley orgánica hace sobre la LRBRL poco aclara al respecto ya que, siguiendo los términos en que deben las corporaciones locales coadyuvar al mantenimiento de la seguridad pública, la LRBRL guarda silencio en su articulado –tan sólo roto con la facultad otorgada al Alcalde como responsable político directo de la Jefatura del Cuerpo de la Policía Municipal: “ejercer la jefatura de la Policía municipal”¹²⁵⁷– y hay que esperar a la Disposición Adicional Décima¹²⁵⁸, para encontrar una alusión ya de forma directa a los Cuerpos de policía local, en forma de mandato para que el poder ejecutivo, el Gobierno, se comprometa a potenciar “la participación de los Cuerpos de Policía Local en el mantenimiento de la

¹²⁵⁶ Arts. 51.1 y 52.1 Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹²⁵⁷ Art. 21.1 de la LRBRL para los municipios sin característica especial alguna y el art. Art 124.4. para los municipios de gran población cuyo régimen jurídico especial se contiene en el Título X, adicionado por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local. El tenor literal de dicho artículo es como sigue: “En particular, corresponde al Alcalde el ejercicio de las siguientes funciones: j) La Jefatura de la Policía Municipal”.

¹²⁵⁸ El tenor literal de esa disposición es como sigue: “*En el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación*”. Se adicionó a través de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local, por lo que la intención era muy clara respecto a los Cuerpos de policía local /municipal de las grandes ciudades españolas.

seguridad ciudadana como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial”. Por el momento, el cumplimiento de ese mandato se ha realizado a través de instrumentos que no han innovado o alterado el ordenamiento jurídico existente, acudiéndose a la vía contractual entre Administraciones públicas a la hora de dar cumplimiento al mandato del legislativo al poder ejecutivo. Obsérvese que el mandato del legislador se dirige al Gobierno de la Nación y no a las Comunidades Autónomas, por lo que tanto las facultades competenciales en materia de seguridad no pasan por el concepto de coordinación señalado en la Constitución (art, 148.1.22 CE) y el bloque de constitucionalidad para las Comunidades Autónomas en relación con las Policías Locales de su territorio, ya que aquél concepto como tal es limitado y referido a materia concreta que comentaremos más adelante. Así pues, el mandato hace referencia claramente a los arts. 149.1.29 y 126 de la CE como facultad propia del Estado que “habilita competencialmente” a los municipios y sus Cuerpos de policía local /municipal.

Además de la antedicha disposición, la Disposición final tercera expresa un también un mandato pero con dudas sobre su alcance: “el personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”. Lo escueto de lo resuelto impide saber si el compromiso legislativo venía a referirse a la posibilidad de un texto reglamentario emanado directamente desde la Ley de Bases, (lo cual podría tener cabida, dado que la LOFCS señala que los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, **en la Ley de Bases de Régimen Local** y en la legislación autonómica) o bien directamente vinculado al ejercicio de la potestad reglamentaria local. La Ley de bases es el segundo escalón dentro del sistema de fuentes previsto por el legislador orgánico para regular el estatuto de los funcionarios del Cuerpo de la Policía local, pero no es el único ya que, el art. 52 de la LOFCS, dispone, sobre el señalado régimen estatutario, que éste se adaptará con “*la adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente*”. Por lo que bien podría referirse a los respectivos reglamentos

orgánicos del Cuerpo de la Policía municipal /local que también son señalados como penúltimo escalón normativo en el sistema de fuentes establecido en el precitado art. 52 de la LOFCS.

Hemos de esperar al texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local (el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril) para encontrar alusiones más directas a los Cuerpos de policía local/municipal, en concreto los arts. 172 y 173 que son las dos primeras muestras. Así, el art. 172 establece que “pertenece a la Subescala de Servicios Especiales los funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica, y para cuyo ejercicio no se exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados. Se comprenderán en esta Subescala, y sin perjuicio de las peculiaridades de cada Corporación, las siguientes clases:

- a) Policía Local y sus auxiliares.
- b) Servicio de Extinción de Incendios.
- c) Plazas de Cometidos Especiales.
- d) Personal de Oficios.

El ingreso en la Subescala de Servicios Especiales se hará por oposición, concurso o concurso-oposición libre, según acuerde la Corporación respectiva, sin perjuicio de lo que dispongan las normas específicas de aplicación a los funcionarios de Policía Local y del Servicio de Extinción de Incendios.

La imprecisión y falta de rigor técnico del artículo es ostensible: primero, porque la existencia de un Cuerpo de policía local /municipal, excluye su clasificación como escala o subescala, ya que el mismo, a su vez, se desagrega en escalas y categorías. Segundo, porque la afirmación de que estos funcionarios para ser agrupados, necesitan desarrollar tareas que requieran una aptitud específica, ciertamente pero que las funciones atribuidas y su ejercicio no exija, con carácter general, la posesión de títulos académicos o profesionales determinados, está muy alejada de la realidad ni se ajusta con la naturaleza de tales funciones. La dinámica propia de este Cuerpo y su carácter jerarquizado, con diversas categorías, exige la posesión en los

funcionarios habilitados de titulaciones de grado o superiores por mandato propio de la Ley. Y tercero, porque la regulación del Cuerpo de la Policía corresponde a las tres instancias territoriales implicadas con capacidades propias para hacerlo. Estado, Comunidades Autónomas y municipios. Por eso, la incorrección del art. 172 TRRL, se corrige, en parte, con el art. 173 que añade lo siguiente: “*La Policía ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad*”. Pero el desaguado se corrige definitivamente con la remisión realizada por la Disposición transitoria cuarta cuando afirma, entre otras cosas, que “dentro de cada Municipio, la Policía se integrará en un Cuerpo único, aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades. Bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, el mando inmediato de la Policía Local corresponderá en cada Entidad al Jefe del Cuerpo”. Esto nos lleva a pensar que el art. 172 en relación con la clasificación de los funcionarios pertenecientes al Cuerpo de la Policía municipal /local no tiene efectos jurídicos relevantes cuando no que está derogado formalmente por su incompatibilidad orgánica y funcional tanto con la mencionada Disposición transitoria cuarta como con el art. 51 y 52 de la LOFCS¹²⁵⁹.

No obstante, la Disposición transitoria cuarta, tiene elementos interesantes sobre los que las diferentes Leyes de coordinación de las Policías locales han “bebido” y que conviene recordar, dado que ha estado en vigor en tanto se aprobaban las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Esta Disposición determinaba que:

¹²⁵⁹ A este respecto la STS, Contencioso sección 7 del 21 de Abril del 1997 (ROJ: STS 2755/1997) Recurso: 8375/1994 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS, decía: “*Dado el carácter de Ley Orgánica de la L. 2/1986, y el rango de ley ordinaria atribuible al R.D. legislativo 781/1986, es claro que en caso de oposición entre uno y otra norma la última no podría derogar a la primera, lo que solo se podría hacer por otra ley orgánica. Ello a parte, el Art. 147.1 del R.D. legislativo no se refiere específicamente a los funcionarios de la policía local , sino a los funcionarios municipales en general, mientras que el Art. 52 de la L.O. 2/1986 fija de modo específico el régimen estatutario de los Cuerpos de Policía Local , debiéndose resolver el contraste entre una y otra norma, a parte de su diferente entidad normativa, en razón del principio de especialidad, que impone la prevalencia de la norma especial (en este caso la L.O. 2/1986, Art. 52) sobre la general (en este caso el Art. 147.1 R.D. legislativo 781/86 y su remisión a la L. 30/1984).*”

1. La Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior. Donde no existieran, su misión se llevará a cabo por los auxiliares de la Policía Local, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogas.

2. Orgánicamente, la Policía Local estará integrada por una escala técnica o de mando y otra ejecutiva. En la escala técnica podrán existir los empleos de Inspector, Subinspector y Oficial, pero los dos primeros sólo podrán crearse en los Municipios de más de 100.000 habitantes; en la ejecutiva los de Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia.

3. El ingreso como Guardia de la Policía Local se hará por oposición, exigiéndose no exceder de treinta años de edad y acreditar las condiciones físicas que se determinen.

4. Los miembros de los Cuerpos de Policía Local, en el ejercicio de sus funciones, tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad.

Es ciertamente interesante la mención expresa que hace la Ley a los Reglamentos específicos de cada Cuerpo de Policía local /municipal, los cuales conforme a su ubicación en el texto hace que tengan una función de cierre en el sistema normativo regulador. Esta referencia a una regulación particular y propia, parte de la idea del carácter especial de estos cuerpos frente a la tendencia generalista e interdepartamental de régimen general de función pública tanto en el ámbito estatal como en el Autonómico. Se buscaría con ello resaltar lo singular y específico de su régimen regulador, dotado –entre otras cosas-- de un mayor compromiso con el servicio público y una exigente ética profesional en las tareas encomendadas por el ordenamiento. Como afirma PARADA VÁZQUEZ, el cuerpo significa que el reclutamiento se hace para ingresar, no en un puesto concreto, sino en un colectivo jerarquizado que tiene a su cargo la responsabilidad de funcionamiento de un servicio público, en el que permanece de por vida ocupando sucesivamente los empleos que ese

cuerpo tiene reservados, cada vez de mayor importancia, responsabilidad y remuneración¹²⁶⁰. Serían un exponente del denominado por el mismo autor “*sistema cerrado de función pública*” si bien es verdad que con las matizaciones y variantes introducidas por el régimen general de función pública en España. Con la determinación legislativa de la necesaria existencia de un Cuerpo de Policía local /municipal en cada municipio se nos está queriendo dar a entender que, independientemente de las competencias asignadas en materia de seguridad a las Entidades territoriales municipales, el Cuerpo, entendido como agrupación de funcionarios, es el encargado por la ley de la ejecución de dichas políticas y los servicios públicos. Esto, desde luego, que no es nada nuevo, tratándose de cuerpos especiales¹²⁶¹, GARCIA DE ENTERRÍA señalaba que los Cuerpos especiales, sobre los cuales se ha centrado todo el esfuerzo reconstructivo de nuestra Administración desde fines del siglo pasado, son concebidos precisamente como Cuerpos adscritos rígidamente a un servicio concreto¹²⁶². Como señalaba PARADA VAZQUEZ, sobre la base del ingreso en una academia, siguiendo el principio de mérito y capacidad, la división del cuerpo en empleos jerarquizados, la organización de los ascensos sobre la regla estricta de la antigüedad sin excepciones (es decir la escala cerrada)¹²⁶³, se generan esos cuerpos especiales sobre los que pivotará la prestación de un servicio público determinado. Esta apreciación aparece recogida de forma muy directa en la Ley de Coordinación de Policías locales de Cantabria y de Cataluña ambas con el mismo tener literal: “*se entiende por Policía Local los Cuerpos con **competencias, funciones y***

¹²⁶⁰ Parada Vázquez, Ramón “*Derecho Administrativo II. Organización y Empleo público*” .Ed. Marcial Pons. Madrid. 1990. pág 325

¹²⁶¹ Curiosamente hemos de acudir al Decreto 315/1964, de 7 de febrero, por el que se aprueba el texto articulado de la Ley de Funcionarios Civiles del Estado, para encontrar una definición de cuerpo especial en el ámbito estatal. Esta es otra ocasión perdida por el EBEP. Concretamente el art 24.1 señala que “*Son funcionarios de Cuerpos especiales los que ejercen actividades que constituyen el objeto de una peculiar carrera o profesión y los que tienen asignado dicho carácter por razón de las circunstancias concurrentes en la función administrativa que les está encomendada*”. La definición se acomoda a los Cuerpos de policial local /municipal como tales cuerpos especiales.

¹²⁶² Eduardo García de Enterría Martínez-Carande, “*La organización administrativa y sus agentes revisión de estructuras*” en la obra “*Liber Amicorum : economía, empresa y trabajo : homenaje a Manuel Alonso Olea*”. Ed. Thomson Civitas. Madrid 2003. , págs. 125-158

¹²⁶³ Ramón Parada Vázquez, “*La degeneración del modelo de función pública*”. RAP, nº 150. Sept. –dic. de 1999. Pág 426.

servicios relativos a policía y seguridad ciudadana que dependen de los Municipios¹²⁶⁴”. En la Ley de la Comunidad Gallega se dice, “en los municipios en que existan policías locales, ***éstos se integrarán en un cuerpo propio y único, con la denominación genérica de cuerpo de Policía local***¹²⁶⁵”

La LOFCS señala que “*los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada*¹²⁶⁶”, definición que se ha mantenido –como no podía ser de otra manera- en las distintas Leyes autonómicas de Coordinación de las Policías Locales, acompañándose de igual forma, en todas ellas, por el sistema de fuentes de su régimen estatutario peculiar. Sin embargo, la Ley foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, que ofrece un estatuto de conjunto sobre su propia policía y las policías locales, prescinde de cualquier definición de los cuerpos de policía local y de la propia policía foral. Tampoco lo hace la Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura, aunque el anteproyecto que se está manejando, si la incluye¹²⁶⁷. Es curiosa la aportación de la Ley de Coordinación de la Generalidad Valenciana que incluye a Magistrados y jueces queriendo, con ello, fortalecer el papel de policía judicial de las policías locales: “*Los cuerpos de policía local son institutos armados de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada bajo la superior autoridad y dependencia directa del alcalde, sin perjuicio de las competencias atribuidas en materia de policía judicial a magistrados, jueces y miembros del ministerio fiscal...*¹²⁶⁸”. Así pues, se ha pretendido “blindar” el sentido y alcance

¹²⁶⁴ Art. 2.2 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de CANTABRIA y Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña

¹²⁶⁵ Art. 5.2 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

¹²⁶⁶ Art. 52.1 LOFCS

¹²⁶⁷ El art. 4 del anteproyecto dice así: “*Los Cuerpos de Policía Local son institutos armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose por lo establecido en esta Ley y sus normas de desarrollo, en la legislación Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la legislación de esta Comunidad Autónoma y del Estado en materia de Régimen Local y de Función Pública, por los Reglamentos específicos de cada Cuerpo y demás normas dictadas por los Ayuntamientos a que pertenezcan. 2.- En los municipios donde no existan Cuerpos de Policía Local corresponde al Alcalde/sa del Ayuntamiento al que pertenezcan decidir si los/as Guardias Municipales han de llevar, o no, arma de fuego*”

¹²⁶⁸ Art. 3.1 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana.

de los Cuerpos de policía municipal /local como el régimen estatuario propio y relación de servicios específica, a la hora de prestar el servicio público de la función de policía como actividad administrativa de intervención para cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas¹²⁶⁹.

Por eso, algunas leyes de coordinación de policía local incluyen junto a la definición, mejor, la caracterización general del Cuerpo, una proscripción general, con mayor o menor fortuna, de la prestación del servicio público de la seguridad en régimen de gestión indirecta: “el servicio que compete a las Policías Locales será prestado directamente por el propio municipio, no permitiéndose la utilización de mecanismo alguno de gestión indirecta¹²⁷⁰”, la Ley de Cantabria llega a decir que “el servicio que compete a las Policías Locales será prestado directamente por las propias Corporaciones Locales, que no podrán constituir ni entidades ni órganos especiales de administración o gestión¹²⁷¹”. Este segundo inciso no es entendible y supone un ataque en toda regla a la autonomía municipal porque es perfectamente posible que un Municipio, en virtud de su potestad de organización¹²⁷², encomiende la gestión, organización del servicio y las competencias de seguridad a un Organismo autónomo¹²⁷³ en el que incluir al cuerpo de la policía local /municipal. Este sistema de organización personalizado constituye un sistema de gestión directa de igual forma e intensidad en la intervención al sistema no diferenciado de la Administración municipal. Además de la aberración competencial descrita, supone una identificación casi completa del ejercicio de las competencias y de la prestación del servicio público en un cuerpo de funcionarios. La Ley de la

¹²⁶⁹ Art. 1.1 del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

¹²⁷⁰ Art. 3.4 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

¹²⁷¹ Art. 2.3 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de CANTABRIA. En este mismo sentido el art. 3 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, el art.5.6 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia, el art. 1.3 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña.

¹²⁷² Art. 4.1 a) de la LRBRL

¹²⁷³ Art. 85 bis de la LRBRL

Generalidad Valenciana, por su parte, señala que el ejercicio de las competencias municipales derivadas de la prestación del servicio de seguridad pública será realizado de forma exclusiva y directa por los funcionarios de los cuerpos de policía local, y en su caso por las personas a que se referidas en la misma Ley, (auxiliares, agentes, guardas, guardias, vigilantes, alguaciles o análogos) sin que en ningún caso quepa la gestión indirecta o **diferida del servicio**¹²⁷⁴. Se nos escapa exactamente qué se quiere identificar el legislador valenciano con “gestión diferida” ya que más bien, en contra del término con el que se establece la disyuntiva viene a referirse, a gestión directa diferenciada. En el caso de la Comunidad Foral Navarra se prevé una fórmula de integración de la prestación del servicio policial local en el de la propia policía foral, pudiendo “fundirse”, por voluntad del Ayuntamiento respectivo, el Cuerpo de la policía local en el Cuerpo de la policía foral navarra que pasa a prestar dicho servicio. Del tenor literal surge el interrogante sobre qué ocurriría con los policías locales integrados en la policía foral navarra si el municipio respectivo vuelve a decidir la prestación del servicio a través de un cuerpo de policía local¹²⁷⁵

Finalmente, el carácter de agente de la autoridad asignado a los Cuerpos de policía local es reafirmado en cada Ley de Coordinación de Policías locales autonómicas, como reflejo de la atribución general que la LOFCS hace de todas la Fuerzas y Cuerpos de seguridad¹²⁷⁶, así por ejemplo la Ley de Madrid: “en el ejercicio de sus funciones los miembros de los Cuerpos de Policía Local tendrán, a todos los efectos legales, el carácter de Agentes de la Autoridad¹²⁷⁷. Aunque ya nada puede hacernos dudar de tal carácter, nuestra jurisprudencia ya se ha pronunciado repetidamente al respecto: “Por lo

¹²⁷⁴ Art. 5 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana

¹²⁷⁵ Art. 17.5 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: “*Las Entidades Locales con Cuerpo de Policía podrán convenir con el Gobierno de Navarra la integración de los miembros de la Policía Local en la Policía Foral, asumiendo ésta última el servicio de policía. A tal efecto, se adscribirá el personal proveniente de la Policía Local a la prestación del referido servicio de policía a la Entidad Local, sin perjuicio de su derecho a acceder ulteriormente, por las vías ordinarias, a otro destino*”.

¹²⁷⁶ Art. 7.1 de la LOFCS: “En el ejercicio de sus funciones, los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad”.

¹²⁷⁷ Art. 4 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid

tanto, los miembros de los Cuerpos de Policía Local, en el ejercicio de sus funciones, son Agentes de la autoridad (art. 7.1 de la LO 2/1986) (...) para el ejercicio de su profesión se requiere aptitud específica¹²⁷⁸ o “a los que se inviste del carácter de agentes de la Autoridad, quienes podrán promover las actuaciones necesarias para corregir las deficiencias observadas, que pueden finalizar con el precinto de la máquina y, en su caso, su inutilización¹²⁷⁹ . Y finalmente, entre otras muchas: “la doctrina sostenida al respecto se refleja en el fundamento legal tercero, **en el que sustancialmente se dice que los policías locales son agentes de la autoridad**, de acuerdo con la Disposición Transitoria cuarta, p.5ª del Real Decreto Legislativo 781/1986, sobre Texto refundido de las Disposiciones Legales Vigentes en Materia de Régimen Local, y art. 173 de ese Texto y art. 7º.1 de la Ley Orgánica de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad, 2/1986, de 13 de Marzo, ejercientes de funciones públicas que suponen manifestación de autoridad, reservadas exclusivamente a personal sujeto a estatuto funcional, conforme al art. 92.2 de la Ley 7/1987, L.B.R.L., para mejor garantía de la imparcialidad, objetividad e independencia en el ejercicio de la función¹²⁸⁰.

4.1.1 ¿Policía local o municipal?

La realidad legislativa –hay que recordar que aparte de la Ley Orgánica hay 17 leyes de coordinación de las policías locales- ha impuesto el término “policía local” como general en detrimento del adjetivo “municipal” a pesar de la mayor tradición histórica de éste. El proceso se inicia con la Constitución Española cuando en el art. 148.1.22 atribuye a las Comunidades autónomas “la coordinación y demás facultades en relación con las **policías locales** en los términos que establezca una ley orgánica”. Ello quizás pueda responder a que cuando el constituyente estableció este diseño competencial no estaba pensando exclusivamente en las policías municipales, por decirlo así, de

¹²⁷⁸ STS, Contencioso sección 4 del 19 de Junio del 1992 (ROJ: STS 18607/1992) Recurso: 2124/1990 | Ponente: ELADIO ESCUSOL BARRA

¹²⁷⁹ STS, Contencioso sección 1 del 23 de Noviembre del 1994 (ROJ: STS 14231/1994) Recurso: | Ponente: JESUS ERNESTO PECES

¹²⁸⁰ STS, Contencioso sección 7 del 12 de Febrero del 1999 (ROJ: STS 915/1999) Recurso: 5635/1998 | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE

pueblo o ciudad, sino en las policías provinciales que en su tiempo existían o tenían la posibilidad existir conforme a la normativa existente en ese momento. Efectivamente, el todavía vigente Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local, admite la posibilidad de la creación por las diputaciones provinciales y los cabildos insulares, previa autorización del Consejo de Ministros, a propuesta del de la Gobernación, de cuerpos armados para servicios de custodia y vigilancia dentro de los fines atribuidos a la competencia provincial, señalándose que el número, características y funciones de tales fuerzas serán determinados en los decretos de creación, teniendo en cuenta la necesidad o conveniencia públicas y la tradición provincial¹²⁸¹. Otra norma, el Real Decreto 823/1976, de 23 de abril, por el que se regulan el régimen, y funciones de la Policía Municipal en materia de orden público, atestigua la existencia de los denominados Cuerpos armados de las Corporaciones Provinciales. De hecho, en un momento relativamente reciente, el Acuerdo de la Diputación de Barcelona de 31 de mayo de 1988 terminaba por aprobar definitivamente el Reglamento del Cuerpo de Seguridad de la Diputación de Barcelona. A esta situación, hay que añadir las policías forales provinciales de la Comunidad Autónoma del País Vasco y Navarra, en esa misma fecha ya existían.

Sin embargo, el Tribunal Constitucional no otorga a esta diferenciación otro origen más que el plural referente a las policías locales dentro de cada Comunidad Autónoma, es decir algo puramente gramatical: “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 Corporación¹²⁸²”. No muy acertada puede considerarse lo expresado por el Tribunal sobre todo cuando se cita, tratando de individualizar el término, otro más impreciso como es “cada

¹²⁸¹ Art 252 del Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local

¹²⁸² STC, Constitucional sección 1, del 21 de Enero del 1993 (ROJ: STC 25/1993) Recurso: 1753/1988 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE

Corporación". Tan Corporación local es una Diputación provincial como un ayuntamiento.

En otra sentencia se afirma que "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"¹²⁸³. De lo que podríamos deducir lo "local" como supramunicipal frente a lo simplemente "municipal" a la hora de denominar los Cuerpos policiales. En cualquier caso, del art. 51 de la LOFCS podemos entender limitado el concepto de policía local al municipio "los municipios podrán crear cuerpos de policía propios (...) Dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo". Sin embargo, no entendemos la prevención del legislador en identificar el término municipal con la policía, siendo esto lo más técnicamente preciso cuando, en la misma Ley Orgánica atribuye a las Comunidades, de conformidad con la propia Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad¹²⁸⁴ que parece alentar esta falta de precisión. De ello, se nos antoja mucho más importante de lo que la doctrina ha podido señalar para la LRBRL y su grupo normativo, la imbricación de ésta en relación con los Cuerpos de policía local, ya que precisamente de las competencias aseguradas a los municipios, como de su propio interés, son las de Seguridad en lugares públicos y ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas. Competencias que de manera obligatoria han de ser ejercidas a través de un Cuerpo, único y propio, de policía. Así pues, desde la competencia legislativa material se llega a las funciones y su atribución a un Cuerpo de funcionarios específicos adscritos a una Administración territorial determinada, el municipio. Se dice, pues, en la mayor parte de las disposiciones legislativas autonómicas de coordinación de las policías locales que dentro de cada municipio, la Policía Local se integrará en un Cuerpo único,

¹²⁸³ STC, constitucional Pleno, de 8 de marzo de 1993 (ROJ STC 85/1993). Recuso nº 2.091/91. Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

¹²⁸⁴ Art. 39 LOFCS.

aunque puedan existir especialidades de acuerdo con sus necesidades. El municipio, pues, se convierte en la medida material del ejercicio competencial y en el ámbito de ejercicio de las funciones policiales: Dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes. No obstante, cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma¹²⁸⁵. Por su parte, la ley de Coordinación de policías locales con notable imprecisión aporta una definición “Se entiende por Policía Local los Cuerpos con competencias, funciones y servicios relativos a policía y seguridad ciudadana que dependen de los Municipios¹²⁸⁶”.

La legislación autonómica de coordinación de policías locales ha recogido fielmente la terminología constitucional junto a la utilizada por la doctrina del Alto Tribunal sobre la cuestión, reduciendo el término de policía municipal a municipios con tradición policial propia. Así por ejemplo, en la Ley de Madrid se dice que “los Cuerpos de Policía de las Corporaciones Locales tendrán la denominación genérica de Cuerpos de Policía Local. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, las Policías Locales, *por razones de tradición histórica*, y siempre que lo acuerde la respectiva Corporación Local, pueden recibir también la denominación específica de Policía Municipal¹²⁸⁷, igual tenor literal es el señalado por la Ley de Coordinación de Castilla y León, Navarra¹²⁸⁸ y, en el caso de la Generalidad de Cataluña, además de admitir la posibilidad

¹²⁸⁵ Art. 51.3 LOFCS

¹²⁸⁶ Art. 2.2 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales.

¹²⁸⁷ Art. 3 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid.

¹²⁸⁸ Art. 17.6 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra: “*El Cuerpo de Policía Local será único en cada entidad local, denominándose "Policía Local", salvo en aquellos casos en los que tradicionalmente venga utilizándose la terminología "Policía Municipal", que podrán mantener Nota de Vigencia*”

de la denominación de “municipal”, por razones obvias, señala la posibilidad de la denominación “guardia urbana”¹²⁸⁹. Camino que no han seguido la Ley de Coordinación de policías locales de Andalucía, de la Comunidad Autónoma de la Rioja, Castilla La Mancha, Cantabria, Asturias, Galicia, Canarias, Valencia, Murcia e Illes Balears –ésta última con la novedad denominativa de “policía turística”¹²⁹⁰– no contemplan posibilidad alguna para la denominación “*policía municipal*” en las policías locales de su ámbito de coordinación. Es decir, la mayoría han optado por la “nueva” denominación. Finalmente, a modo de ejemplo del enjambre terminológico que se ha generado, citar aquí la rúbrica de la Disposición final segunda de la Ley 6/2005 de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears viene a denominarse “Reglamentos de ***policía local municipal***”, con ello se consigue establecer un *tertium genus* calificativo de la policía local /municipal.

De cualquiera de las maneras nos parece mucho más preciso y más cercano a la realidad sociológica el término “policía municipal” que el de “policía local”. Siempre se ha sentido, por parte de los ciudadanos y los vecinos, la policía del ayuntamiento, municipio, como la más cercana para los asuntos de conflicto propiamente vecinal y siempre ha sido de uso común, incluso tradicional, la llamada a la policía municipal (“los municipales”)

4.1.2 Policías provinciales.

Ya hemos hecho alusión a la existencia, cuando menos normativa, de estos cuerpos de policía. Citábamos el Reglamento de funcionarios de la Administración local de 1952, en su art. 252, el Real Decreto 823/1976, de 23 de abril, por el que se regulan el régimen, y funciones de la Policía Municipal en materia de orden público, que incluye a los denominados Cuerpos armados de

¹²⁸⁹ Art. 2.3 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña: “*No obstante lo dispuesto en los apartados 1 y 2, las Policías Locales, por razones de tradición histórica, siempre que lo acuerde la respectiva Corporación local, pueden recibir también la denominación específica de **Policía municipal o de Guardia urbana***”

¹²⁹⁰ Art. 8.1 de la Ley 6/2005 de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears: “*Los municipios de las Illes Balears, en atención a su realidad socioeconómica peculiar, podrán crear, en sus plantillas de personal funcionario, plazas de **policía turístico**. En aquellos municipios sin cuerpo de policía local las plazas serán de **policías auxiliares turísticos**.*”

las Corporaciones Provinciales y a los que añadiremos el Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos¹²⁹¹, en cuyo art. 100, se señala que las corporaciones provinciales en pleno, previa autorización del consejo de ministros, a propuesta del de Interior, podrán crear, y en su caso, suprimir cuerpos de policía provincial para servicios de custodia y vigilancia dentro de los fines atribuidos a la competencia provincial. El número, características y funciones de tales fuerzas se remiten a los determinados en los acuerdos de creación, señalando tan sólo que han de guardar analogía en lo posible con las funciones propias de la policía municipal.

La función fundamental que se le otorgaba el en Reglamento de 1952 a los Cuerpos armados de las Corporaciones Provinciales era una labor de vigilancia y custodia de los bienes de la Provincia, junto a otras típicas de las policías municipales, pero en tal fecha se les incorporó a las labores de orden público como a la policía municipal, En todos los casos de alteración del orden público, así como en los supuestos que la permitan prevenir, los miembros de la Policía Municipal y de los Cuerpos armados de las Corporaciones Provinciales deberán actuar con función propia en la guarda de aquél, tanto colaborando con las restantes fuerzas del orden público, como actuando por si mismas con las medidas que la situación aconsejara.

Sea lo que fuere, no podemos decir que esta posibilidad se hubiere ejercido con entusiasmo por parte de las Corporaciones provinciales ya que la institución policía realmente arraigada era la municipal. De hecho, sólo podemos hablar de la existencia real de policías provinciales sobre la base del régimen foral existente en la provincia de Álava, y en las restantes provincias vascas en el pasado, y la Comunidad foral Navarra. Existe un intento de reeditar la creación una policía provincial en la Diputación de Barcelona pero la cuestión quedó en nada tras la intervención del Tribunal Supremo.

¹²⁹¹ BOE núm. 283, de 26 de noviembre de 1977

El Estatuto de Autonomía para el País Vasco, determinaba que Inicialmente, las Policías Autónomas del País Vasco estarán constituidas por: a) El Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava, existente en la actualidad. b) Los Cuerpos de Miñones y Miqueletes dependientes de las Diputaciones de Vizcaya y Guipúzcoa que se restablecen mediante este precepto¹²⁹². El mismo precepto señala que las Instituciones del País Vasco podrán acordar refundir en un solo Cuerpo los mencionados en los apartados anteriores, o proceder a la reorganización precisa para el cumplimiento de las competencias asumidas y sin perjuicio de la subsistencia, a los efectos de representación y tradicionales, de los Cuerpos de Miñones y Miqueletes. La ley nos atestiguaba la existencia real del Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava y el restablecimiento de las otras dos policías provinciales forales suprimidas en 1937, dejando abierta la puerta a que el funcionamiento de la policía autonómica, como ente propio de la acción autonómica en la colaboración con el Estado en el mantenimiento de la seguridad pública con (ex art. 149.1.29 CE), fuera realizado a través de tres policías forales provinciales: el Cuerpo de Miñones de Álava, el Cuerpo de Miñones de Vizcaya y el Cuerpo de Miqueletes de Guipúzcoa. Aunque también se preveía la refundición en un solo Cuerpo con la doble alternativa del mantenimiento organizativo de dichos cuerpos provinciales o bien su disolución y la única subsistencia protocolaria.

El Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, regulador de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya¹²⁹³, daba un paso adelante en cuanto a la configuración de los Cuerpo provinciales forales como cuerpos de seguridad y señalaba que resultaba procedente que el Gobierno Vasco asumiera las competencias hasta ahora atribuidas a órganos de la Administración Central del Estado en relación con los citados cuerpos enlazando de esta manera la realidad presente con los precedentes forales de tan históricas instituciones, de hondo arraigo tradicional en el pueblo vasco y que por circunstancias históricas ya superadas, fueron suprimidas en

¹²⁹² Art. 17.5 del Ley Orgánica 3/1979, de 18 de diciembre, de Estatuto de Autonomía para el País Vasco

¹²⁹³ BOE núm. 13, de 15 de enero de 1981.

Guipúzcoa y Vizcaya en mil novecientos treinta y siete¹²⁹⁴, fecha hasta la cual desempeñaron como función propia, entre otras, la de vigilancia del cumplimiento de las normas de regulación de tráfico, función que a su vez fue desempeñada con el mismo carácter, por el cuerpo de miñones de la Diputación de Álava hasta el año mil novecientos cincuenta y nueve. Y entre tanto la Comunidad autónoma determinase su propio modelo policial, el Estado determinaba que los Cuerpos de miñones y miqueletes de las Diputaciones forales de Vizcaya y Guipúzcoa, restablecidos en virtud del Estatuto de Autonomía del País vasco, constituyeran inicialmente la policía de la Comunidad Autónoma del País Vasco, junto al cuerpo de miñones de la Diputación foral, de Álava. En este último caso, el Real Decreto prevé una actuación estatal propia que prepara su actualización y reorganización precisas para su integración en la policía autonómica. Evidentemente, esto nos da a entender que las funciones desempeñadas hasta ese momento no debieron ser muy punteras en materia de orden público como se pretendía en el Reglamento de Funcionarios de Administración Local de 1952 y quizás languidecieran y se fueran reduciendo en la simple vigilancia y custodia de edificios e instalaciones propias de la Diputación foral. Y dado también que las labores de vigilancia del tráfico dejaron de desempeñarse en 1959. Debe tenerse en cuenta que el art. 4 de precitado real decreto asignaba una “batería” de funciones que precisaba de éstas policías un ejercicio pleno en garantizar la seguridad ciudadana y el pacífico ejercicio de los derechos y libertades públicas y la protección de personas y bienes¹²⁹⁵.

¹²⁹⁴ La cuestión viene cuando los Miñones de Vizcaya y Migueletes de Guipúzcoa, al tomar el partido del Gobierno de la República, fueron disueltos, mientras que los de Álava perduraron por su adhesión a la parte vencedora. Su organización y funcionamiento apenas sufrió en este último periodo alguna alteración desde la que poseyeron desde la ley de 7 de Julio de 1876 autorizó y confirmó la permanencia de Miñones y Migueletes como guardia rurales hasta que la Guardia Civil pudiera sustituirlos.

¹²⁹⁵ El art. 4 del precitado Real Decreto 2903/1980, de 22 de diciembre, regulador de Miñones y Miqueletes de las Diputaciones Forales de Álava, Guipúzcoa y Vizcaya, determinaba que, además de las funciones que se han citado, les correspondía: tres. velar por el cumplimiento de las leyes estatales, así como el de las normas emanadas de la Comunidad Autónoma. Cuatro. vigilar y proteger los edificios, instalaciones, bienes y derechos de la Comunidad Autónoma y el normal funcionamiento de sus instituciones. Cinco. llevar a cabo las funciones recaudatorias y administrativas que se determinen reglamentariamente. Seis. participar en la ejecución de los planes de protección civil y cooperar y prestar auxilio en caso de calamidades públicas y desgracias particulares, colaborar con las instituciones y organismos de asistencia pública, coadyuvar, a petición de las partes, al arreglo pacífico de disputas entre los sujetos privados y garantizar el funcionamiento de los servicios públicos esenciales. Siete. ejecutar la legislación del estado en materia de vigilancia y cumplimiento de normas de regulación de tráfico,

La opción seguida por la Comunidad Autónoma del País Vasco fue la integración en un único cuerpo de policía autónoma, tanto del que a la entrada en vigor del Estatuto Vasco existía realmente, el Cuerpo de Miñones de la Diputación foral de Álava¹²⁹⁶, como los que se reestablecían como hemos visto a los meros efectos jurídicos pero conservando su peculiaridad organizativa a través de las denominadas secciones de Miñones y miqueletes: “en todo caso, la estructura orgánica de la Ertzaintza contemplará la existencia de los siguientes servicios con el nivel orgánico y organización territorial que en cada caso se señale: Sección de Miñones de Álava. Sección de Forales de Vizcaya. Sección de Miqueletes de Guipúzcoa¹²⁹⁷”. Al mismo tiempo, la ley, estable una dependencia funcional sobre la Diputación Foral para el ejercicio de unas funciones específicas –se supone que las que históricamente venían desempeñando- para los funcionarios adscritos a las secciones de Miñones, Forales y Miqueletes, a la que competirá su mando directo en la prestación de los servicios y funciones encomendados, sin perjuicio de las facultades que correspondan al Gobierno Vasco y al Departamento de Interior. A la sazón, tales funciones se determinan en el art. 109 de la Ley de policía del País Vasco: Las secciones de Miñones, Forales y Miqueletes ejercerán las siguientes funciones: a) De representación de las instituciones forales. b) De protección de las autoridades forales. c) De protección y custodia de los bienes

ejerciando con carácter exclusivo las facultades de inspección, denuncia y propuesta de sanción y en general todas las funciones policiales en esta materia. Ocho. adoptar medidas encaminadas a evitar la comisión de delitos y actuar bajo la dependencia de los jueces, tribunales y ministerio fiscal en la forma que establecen las leyes. Nueve. inspeccionar las actividades sometidas a la ordenación y/o disciplina de la Comunidad Autónoma y la denuncia de toda actividad ilícita. Diez. desempeñar respecto de los órganos forales de los territorios históricos las funciones de representación y tradicionales que actualmente desempeñan los miñones de Álava, así como aquellas otras que en el ámbito de este Real Decreto determine el Gobierno Vasco. Once. desempeñar cualesquiera otros servicios que les pueda corresponder con arreglo a las leyes.

¹²⁹⁶ La Disposición adicional 12.1 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, así lo establecía : “*Los funcionarios pertenecientes al actual Cuerpo de Miñones de Álava conservarán en todos sus términos el régimen de previsión social que tuvieran originariamente, salvo que opten por quedar sujetos al que en esta ley se prevé para los funcionarios de la Ertzaintza; los trienios y antigüedad que, en su caso, tuvieran reconocidos; y su destino en la Sección de Miñones de la Diputación Foral de Álava, sin que ello prejuzgue o menoscabe su derecho a ocupar otros destinos en los Cuerpos de Policía del País Vasco. Asimismo, mantendrán la jornada de trabajo, en cómputo anual, las retribuciones y los beneficios sociales que tuvieran reconocidos en la Diputación Foral de Álava, salvo que opten por acogerse, para el conjunto de tales condiciones, a las acordadas para la Ertzaintza. La opción se ejercerá por una sola vez y tendrá carácter definitivo. Dichos funcionarios podrán proveer, en su caso, puestos de trabajo de dicha Administración Foral, en los casos y condiciones que por ella se determinen*”.

¹²⁹⁷ Art. 107.4 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

del patrimonio foral, garantizando la seguridad de los usuarios de sus instalaciones y servicios. d) La coacción en orden a la ejecución forzosa de las funciones que competen materialmente al Territorio Histórico y que no correspondan a otros servicios de la Ertzaintza. e) De auxilio al resto de las unidades o servicios del Cuerpo, de acuerdo con las normas que emanen del Departamento de Interior. Asimismo, podrán realizar funciones policiales en materia de vigilancia e inspección del transporte por carretera y las de conservación y policía de carreteras. A pesar de estas disposiciones para las que la esencia de Cuerpo de policía provincial quedaba definitivamente extinguida y sobre la propia opción que se siguiera conforme a la disposición adicional 12.1 de la Ley, podría seguir existiendo como tal el Cuerpo de Miñones de Álava. Esta opción quedó definitivamente cerrada con el Decreto 344/1992, de 22 de diciembre, de traspaso desde el Territorio Histórico de Álava a las Instituciones Comunes de la Comunidad Autónoma, del Servicio de Miñones¹²⁹⁸. Con esta norma que recoge los trabajos de la Comisión Mixta de Transferencias del gobierno Vasco y la Diputación Foral de Álava, quedaba definitivamente extinguido el Cuerpo de Miñones de la Diputación Foral de Álava al traspasarse “el servicio de Miñones de la Diputación Foral de Álava¹²⁹⁹”. Finalmente y aunque no existiera como tal cuerpo provincial, los tres miqueletes adscritos a la sección de la Ertzaintza, dejaban de dar servicio a la Diputación de Guipúzcoa, el 24/02/2012, tras los Acuerdos Consejo de Diputados de la Excm. Diputación Foral de Guipúzcoa de 20/11/2011.

En Navarra¹³⁰⁰, existía con el nombre de Cuerpo de Policías de Carreteras, por Acuerdo de la Diputación Foral de Navarra de 30 de octubre de 1928, con objeto de atender a la Policía de las Carreteras, vigilar la circulación e inspeccionar los impuestos provinciales. Posteriormente, el 24 de enero de 1941, la Diputación Foral aprobaba el reglamento del "*Cuerpo de Policía de Carreteras y Recaudadores de Arbitrios*", que suponía añadir al anterior cuerpo

¹²⁹⁸ Boletín Oficial del País Vasco del 30/12/1992.

¹²⁹⁹ El Decreto, en su estructura peculiar, prosigue con el traspaso de bienes derechos y obligaciones adscritos al Servicio que se traspasa

¹³⁰⁰ Véase de Miguel José Izu Belloso "*La policía foral Navarra*" Editado por el Gobierno de Navarra Departamento de Presidencia e Interior. Pamplona 1991. Especialmente las páginas 176 y ss.

otro, aunque la unión de los dos cuerpos en uno no se llevaría nunca a efecto de una forma completa, ya que quedó dividido en dos secciones que tendieron a seguir funcionando de forma autónoma. Cosa que sólo se consiguió por Acuerdo del 11 de diciembre de 1951, cuando la Diputación Foral dispuso la separación plena de los Policías de Carreteras y de los Recaudadores de Arbitrios. En 1954 y debido a las exigencias de edad de algunos de sus miembros, en el Cuerpo se crearon dos grupos dentro del Cuerpo de carreteras: el propio de la Policía de Carreteras y un segundo denominado "Cuerpo Auxiliar", que vigilaría la estación de autobuses de Pamplona y realizaría la tramitación de denuncias.

En 1964, la Diputación Foral reorganizó el Cuerpo de Policía de Carreteras, cambiando su denominación al de "Policía Foral de Navarra" y pasando a depender directamente del Vicepresidente de la Diputación. A la vez se aumentaron sus funciones de forma significativa, se le atribuye la competencia de regulación del tráfico (en colaboración con la Guardia Civil), así como la capacidad de asegurar el cumplimiento de todas las disposiciones jurisdiccionales de la Diputación. IZU BELLOSO señala que dicha disposición transformó el Cuerpo y lo que hasta ese momento había sido un cuerpo especializado, amplía su ámbito para pasar a ser un Cuerpo de Policía con funciones genéricas de vigilancia, protección y ejecución¹³⁰¹. De todas formas no hemos de pensar en cuerpos con gran cantidad de efectivos ya que sólo en 1966, el personal del cuerpo sobrepasó por primera vez las veinte personas. El mismo autor nos señala que, en enero de 1.966, la plantilla era de 16 policías y un Oficial. En 1966, debía incrementarse hasta quedar constituida por 12 policías, 8 Cabos, 5 Sargentos, un Oficial y el Jefe (total: 27 miembros). En 1967 debía llegar a los 26 policías, 11 Cabos, 7 Sargentos, dos Oficiales y el Jefe (total: 47 miembros). En 1968 debería llegar a contar con 41 policías, 15 Cabos, 9 Sargentos, 3 Oficiales y el Jefe (total: 69 miembros). Si ya Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra, supone una antes y un después para el Cuerpo de

¹³⁰¹ Izu Belloso, Miguel José "*La policía foral Navarra*" Editado por el Gobierno de Navarra Departamento de Presidencia e Interior. Pamplona 1991. Pág. 212.

la policía foral de Navarra como policía provincial¹³⁰², lo es definitivamente con la Ley Foral 1/1987, de 13 de febrero, de Cuerpos de Policía Navarra¹³⁰³, cuando se determina que el personal de Policía dependiente del Gobierno de Navarra se integrará en un Cuerpo único denominado Policía Foral de Navarra. A pesar del aparente contenido genérico de la literalidad del término que la LOFCS atribuye al concepto de policía local, así por ejemplo al señalar la competencias de las Comunidades autónomas “*coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad*” o con la también indeterminación de los arts. 52 y 53 de la LOFCS, del que podría deducirse la posibilidad de existencia de policías locales provinciales no cabe afirmarse que el legislador actual contemple esta posibilidad, ni creemos la contemplara desde la aprobación de nuestra Constitución. Sin embargo, la tesis en favor de creación de policías provinciales desde la LOFCS, ha sido defendida por LLISSET BORRELL, al afirmar que el reconocimiento del artículo 51 LOFCS se refiere a que cuando la Ley orgánica afirma que “los municipios podrán crear cuerpos de policía propios...” no debe interpretarse como una norma excluyente de los demás entes locales, sino como refuerzo de la ineludible y preferente competencia municipal, en el sentido de potestad – función, frente a los demás entes locales respecto de los que se declara una mera potestad - facultad¹³⁰⁴. El Tribunal Constitucional se ha pronunciado repetidamente respecto a la deducible posibilidad desde la disposiciones propias de la LOFCS de creación de policías supramunicipales (mancomunidades y comarcas): “*lo que la Ley orgánica prohíbe es la creación de policías locales supramunicipales, la prestación en común de los servicios de policía y la actuación extraterritorial de los cuerpos de policía municipal*”¹³⁰⁵ y en otra se

¹³⁰² El art. 51.1 establece que “Corresponde a Navarra la regulación del régimen de la Policía Foral que, bajo el mando supremo de la Diputación Foral, continuará ejerciendo las funciones que actualmente ostenta”

¹³⁰³ Vigente hasta el 29 de noviembre de 2002, y hoy sustituida por la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

¹³⁰⁴ Francisco Lliset Borrell “*Los cuerpos de policía provincial*”. REDA, nº 65.Ed. Civitas. 1990. Pág 101. 2

¹³⁰⁵ STC, Constitucional sección 1 del 08 de Marzo del 1993 (ROJ: STC 81/1993) Recurso: 1677/1989 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER, en el mismo sentido STC, constitucional Pleno, de 11 de febrero de 1993, (STC 51/1993). Rec. 2169/1990. Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ; STC, Pleno, de

afirma que “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)**¹³⁰⁶”. Con el mismo sentido exclusivo en favor del municipio en otra sentencia se dice: “en dicha Ley Orgánica **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 dichos Cuerpos -de coordinación (art. 39), de legislación relativa a su creación y régimen estatutario (arts. 51.1 y 52.1) o de requerimiento de colaboración (art. 53.1 h)]- **han de entenderse referidos sólo a los de Policía Municipal**, que son aquellos a los que, no obstante las denominaciones genéricas contenidas en determinados lugares de la ley (art. 2 c], 39, 52.1 y 53), alude expresamente el legislador estatal (arts. 51 y 54.1)¹³⁰⁷”. Y a pesar de interpretar que la referencia de la Ley Orgánica sobre las policías locales tiene como única referencia al municipio, sin embargo no se ha pronunciado sobre la posibilidad de existencia respecto de las policías provinciales. Tan sólo, como decíamos, el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre la existencia de una habilitación desde la LOFCS para la creación de un Cuerpos de policía provincial. El caso se refiere a la Diputación Provincial de Barcelona en cuyo Acuerdo Plenario de 31 de mayo de 1988, aprobaba de forma definitiva el Reglamento de creación de la policía provincial. Aun afirmando la posibilidad de existencia de un Reglamento de tal naturaleza previamente a la entrada en vigor de la LOFCS con base en una habilitación existente y válida, niega tal posibilidad tras ésta. La sentencia parece despejar toda duda respecto a esta cuestión, aunque para ello use de la doctrina del Tribunal Constitucional respecto a la creación de Cuerpos de policía supramunicipales que sabemos se refiere a Entes locales como son las

11 de febrero de 1993 (STC 50/1993). Rec. 532/1989. Ponente: FERNANDO GARCÍA – MÓN Y GONZÁLEZ-REGUERAL;

¹³⁰⁶ STC, Pleno, de 21 de enero de 1993 (STC 25/1993). Rec. 1753/1988. Ponente: RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE.

¹³⁰⁷ STC, Pleno, de 11 de febrero de 1993 (STC 49/1993). Rec. 257/89. Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL

mancomunidades y comarcas, incluyendo dentro de éstas entidades a las Diputaciones:

“El Cuerpo de Seguridad a que éste se refiere no es sólo para la mencionada guarda y custodia de personas, bienes, servicios e instalaciones provinciales, ni se refiere a la actividad de policía administrativa en sentido amplio, como título de competencia administrativa limitadora o de intervención en la actividad de los particulares, a través de técnicas de reglamentación, autorización o de licencia para supeditar aquella a los intereses generales, sino que se refiere a una concreta policía de seguridad y orden público. Y partiendo de esta premisa, como resulta de la Sentencia del Tribunal Constitucional 25/1993 de 21 de enero, el establecimiento de tales Cuerpos sólo era posible con base en la Ley Orgánica 2/1986 que debía servir de cobertura al correspondiente acuerdo. En efecto, la Constitución (art.149.1.29) y Estatutos de Autonomía se refieren a Policías del Estado, de las Comunidades Autónomas y de los Municipios. Y aun cuando el art. 2 de dicha Ley 2/1986 vincule las policías locales a las Corporaciones homónimas, invocadas genéricamente, *es evidente que aquella expresión, utilizada también en la rúbrica del Título V, se reduce en su contenido al ámbito municipal y sólo a él (art. 51), donde se alude a las normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos (art.52), vinculándose funcionalmente sus cometidos a las prestaciones de servicios propios de los municipios y en el ámbito de éstos (art.53 y 51.3). No se contempla, en definitiva, en el grupo normativo específico de la seguridad una competencia para autorizar la creación de otros cuerpos de policía local supramunicipales*¹³⁰⁸”.

Así pues, la cuestión no ofrece una seguridad desde la positividad del derecho explicitado en una norma escrita sino sobre una interpretación analógica de los pronunciamientos de la jurisdicción constitucional y del propio Tribunal Supremo. De hecho, la posibilidad de aunar esfuerzos por parte de los municipios para la prestación del servicio público de la seguridad de las personas y bienes en sus términos municipales, ha encontrado un hueco sobre

¹³⁰⁸ STS, contencioso, sección 4, de 8 de noviembre de 1996, (STS 6209/1996). Rec. n.º 6811/1991. Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO

el que poder maniobrar, desde la precitada doctrina constitucional y es la adición a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de una disposición que contempla esta posibilidad: *“En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía¹³⁰⁹”*.

4.2 Auxiliares de las policías locales. Sentido y alcance del término

La LOFCS en su art. 51.2, de forma lacónica se refiere este personal sin prejuzgar siquiera la naturaleza de su relación de servicios, la cual hemos de suponer estatutaria por el hecho de estar incluido dentro de la Ley, y así señala que “en los municipios donde no exista policía municipal, los cometidos de ésta serán ejercidos por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos”.

En realidad, sobre una función se agrupan un conjunto de categorías de personal con características muy heterogéneas y con una cláusula de apertura al grupo de función que no siempre se ha entendido sobre los cometidos señalados por la Ley y sí sobre la cercanía orgánica dentro de la Administración municipal¹³¹⁰. La indeterminación de su régimen jurídico es una premisa común en las más tempranas Leyes de Coordinación de policía locales

¹³⁰⁹ Se trata de la Disposición Adicional Quinta, con la rúbrica: Colaboración para la prestación de servicios de policía local. Esta disposición se añadió mediante Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural (BOE nº núm. 299, de 14 de diciembre de 2007)

¹³¹⁰ Es el caso por ejemplo del personal de oficios diversos (mecánicos, etc.) que prestando servicios en unidades del Cuerpo en tareas de apoyo material terminan siendo considerados “in genere” personal Auxiliar de policía.

de las distintas comunidades autónomas que optaron más bien a remitir dicha cuestión a las denominadas por la LOFCS como normas-marco¹³¹¹. La cuestión es que nos encontramos tanto con categorías funcionariales representativas de funciones “a extinguir” (vigilantes nocturnos y guardas por ejemplo)¹³¹² junto a otras que tienen plena vigencia en función de su posibilidad o no de poseer cuerpo de policía municipal propio, e incluso con la idiosincrasia propia de algunos municipios con perfiles económicos y sociales de carácter estacional como veremos.

De hecho, algunas tan sólo se limitan a reproducir el artículo mencionado de la LOFCS añadiendo su carácter o no de agente de la autoridad o a la posibilidad de disponer de arma reglamentaria. En la Ley de Coordinación de Policías locales de la Comunidad de Madrid, se les denomina “Agentes auxiliares”: *“en los municipios donde no exista Cuerpo de Policía Local, sus cometidos serán ejercidos por Agentes auxiliares que desempeñarán funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones. Serán nombrados por el procedimiento establecido en la presente Ley y ostentarán el carácter de Agentes de la Autoridad en el ejercicio de sus funciones*¹³¹³”. Andalucía, Castilla La Mancha, Castilla y León, Principado de Asturias, Canarias y Cataluña en sus respectivas Leyes de Coordinación se les denomina “Vigilantes municipales” gozando de la condición de agentes de la autoridad¹³¹⁴ en los municipios donde no exista Cuerpo de

¹³¹¹ Art. 39 de la LOFCS establece que “corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones: a) Establecimiento de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales

¹³¹² Así aparece denominado este personal en el art. 22 del Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal de Madrid de 31/03/1995 (BO. Comunidad de Madrid 15/05/1995): En el Ayuntamiento de Madrid y adscritos al Cuerpo de Policía Municipal, existe una "Escala Auxiliar a Extinguir", constituida por Guardas y Vigilantes Nocturnos. Los Vigilantes nocturnos del Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid, poseen arma reglamentaria.

¹³¹³ Art. 6 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid.

¹³¹⁴ El Tribunal Supremo ha tenido ocasión de pronunciarse al respecto de esta característica y la eficacia de sus denuncias en donde coexisten con la policía local, véase: STS, Contencioso sección 2 del 26 de Diciembre del 1998 (ROJ: STS 7916/1998) Recurso: 7215/1997 | Ponente: PASCUAL SALA SANCHEZ .

Policía Local, en donde coexistan con dicho Cuerpo y no se integren en el mismo, permanecerán con la consideración de situación a extinguir¹³¹⁵.

En cambio, la Ley de Coordinación de policías locales de Cantabria les denomina “agentes auxiliares de Policía Local”, introduciéndose la novedad de que en los Municipios en que se produzca un aumento notorio de población en época estival, se podrá incrementar transitoriamente su plantilla mediante personal con funciones de auxiliar de policía que parece matizar la prohibición que se establece en el punto anterior: “*en los Municipios donde no exista Cuerpo de Policía Local, sus cometidos podrán ser ejercidos por agentes auxiliares que desempeñarán funciones de custodia y vigilancia de bienes servicios e instalaciones*”¹³¹⁶. En otras Leyes de Coordinación se prevé la coexistencia entre Vigilantes municipales y auxiliares de policía en períodos de gran afluencia de población en época estacional, con el carácter de personal interino. Es el caso del Principado de Asturias¹³¹⁷, o de la Comunidad Autónoma de Galicia¹³¹⁸.

¹³¹⁵ El art. 6 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía regula a dichos funcionarios: *1. De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en los municipios donde no exista Cuerpo de la Policía Local, las funciones atribuidas a sus miembros serán ejercidas por el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de vigilantes municipales, a cuyo personal se extenderá la competencia de coordinación. A tal efecto, los vigilantes municipales, que deberán ser funcionarios de carrera, recibirán cursos de formación adaptados a las características de sus funciones en la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía y en las Escuelas Mancomunadas, Municipales y Concertadas de Policía Local. 2. En los municipios donde exista Cuerpo de Policía Local, el personal que realice funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, agentes, alguaciles o análogos, no tendrá la condición de agente de la autoridad. En la Disposición adicional segunda se articula su cambio de denominación: Los vigilantes a los que se refería el artículo 4 de la Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, pasarán a denominarse vigilantes municipales, entendiéndose referidas a éstos las alusiones que en cualquier disposición se hicieran a aquéllos.* En Castilla y León, artículo 33 de la Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha. En Castilla y León, al art. 8 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León. En el Principado de Asturias, el art. 23 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales. En Canarias, el art. 7 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias. En Cataluña, el art. 1.2 Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales.

¹³¹⁶ Art. 8 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria.

¹³¹⁷ Art. 23 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales: *1. Los concejos en los que se produzca una gran afluencia de población en época estacional podrán disponer transitoriamente de auxiliares de policía, que prestarán sus servicios por un periodo máximo de cuatro meses al año. Las plazas de auxiliares de policía podrán convocarse siempre que estén previstas y consignadas en los presupuestos generales de la corporación. 2. Los auxiliares de policía deben incorporarse al servicio en la condición de funcionarios interinos encuadrados en el Grupo D de*

Simplemente son denominados “auxiliares de policía” en la Ley de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana¹³¹⁹. Denominación que es coincidente con la que se le otorga en la Región de Murcia¹³²⁰ y la Rioja¹³²¹. La Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, contempla de forma innominada esta categoría de personal, transcribiendo la misma tipología que la LOFCS¹³²².

Quizás la novedad más importante –al menos terminológica- es la que se da en la Ley de Coordinación de Policías locales de Illes Balears con la denominada policía auxiliar turística que no ha de confundirse con el denominado policía turístico cuya única diferencia con la policía local ordinaria parece apreciarse tan sólo en la duración de la prestación del servicio y cuya implantación se prevé en “los municipios de las Illes Balears, en atención a su realidad socioeconómica peculiar, podrán crear, en sus plantillas de personal funcionario, plazas de policía turístico. En aquellos municipios, con estas mismas características y sin cuerpo de policía local, las plazas serán de policías auxiliares turísticos¹³²³. Nueva categoría de auxiliar de policía, coexiste con la redenominada por la propia Ley como policías auxiliares¹³²⁴ que se identifica con la categoría general que venimos exponiendo. La

clasificación, ostentando por ello la condición de la agentes de la autoridad y desarrollando las mismas funciones que los vigilantes municipales, no pudiendo portar armas de fuego.

¹³¹⁸ Arts. 88 y 95 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia. Incluso en la Disposición adicional segunda, se prevé la integración de los vigilantes y auxiliares de policía o interinos en los cuerpos de Policía local a través de un concurso-oposición con dispensa de los requisitos de edad y estatura

¹³¹⁹ Art. 18 y Disposición Adicional Quinta de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana

¹³²⁰ Art. 8, 12 y Disposición adicional quinta de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia

¹³²¹ Arts. 13 a 18 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

¹³²² El art. 117 reza así: “*En los municipios donde no exista Cuerpo de Policía, las funciones que corresponden al mismo en virtud de lo dispuesto en los párrafos a), b), d), f) e i) del artículo 28.1 serán desempeñadas, sin perjuicio de cualesquiera otras que puedan tener atribuidas, por el personal de la entidad local que realice funciones de custodia y vigilancia de bienes servicios e instalaciones, con la denominación de guardas, vigilantes, alguaciles o análogos*”

¹³²³ Art. 8 de la Ley 6/2005 de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.

¹³²⁴ La Ley 6/2005 de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, en su disposición adicional primera redenomina a “*Los auxiliares de policía a los que se refería el artículo 2.3 de la Ley 10/1988, de 26 de octubre, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, pasan a denominarse policías auxiliares, y se entienden referidas a los mismos las alusiones que en cualquier disposición se haga a los auxiliares*”. Dentro de esta categoría se agrupan, según la anterior Ley de Coordinación, los Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos presentes en los municipios en que no había Cuerpo de Policía Municipal

incompatibilidad observada entre Cuerpo de Policía local /municipal y Auxiliares de policía en un mismo municipio, salvo situaciones ya consolidadas a entrada en vigor de la respectiva Ley en la que se prevé la coexistencia, en la Comunidad Autónoma de Illes Balears no se produce para el caso de la Policía auxiliar turística respecto de la policía local, otorgándoseles a aquéllos la misma consideración de agentes de la autoridad de éstos. Sin embargo, este régimen es excepcional, siempre que el municipio acredite, la imposibilidad de nombrar policías turísticos por falta de aspirantes y con un tiempo limitado¹³²⁵.

He aquí otro exponente de la “selva” terminológica que nos ha llevado incluso a desbordar la concepción que la Ley Orgánica daba a este “innominado” personal. Otro tanto podemos decir respecto a sus funciones para las que las más recientes leyes de Coordinación presentan cierto detenimiento en contemplarlas. En cuanto a las funciones asignadas a los auxiliares de policía, las Leyes que las desarrollan como mayor detalle es la Ley de coordinación de las policías locales de las Illes Balears y la reciente Ley de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, en cuyo art. 14 vienen a ser desplegadas: Los Auxiliares de Policía realizarán **exclusivamente** funciones que se encuentran entre las siguientes: a) Custodiar y vigilar bienes, servicios, instalaciones y dependencias municipales. b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación. c) Velar por el cumplimiento de las ordenanzas, bandos y demás disposiciones y actos municipales dentro de su ámbito de competencia. d) La prestación de auxilio, en los casos de accidente de tráfico, catástrofe o calamidad pública, participando, en la forma prevista en el ordenamiento jurídico, en la ejecución de los planes de protección civil. e) Cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello. f) Practicar las primeras diligencias por accidentes de circulación dentro del casco urbano: garantizar la seguridad del lugar del accidente y auxilio a los implicados. g) Formular denuncias en el ejercicio de sus funciones, en su condición de agentes de la autoridad. h) Cualquier otra que les atribuya la

¹³²⁵ Disposición transitoria décima de la Ley 6/2005 de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears

legislación vigente. Puede sorprender que la ley establezca como funciones exclusivas¹³²⁶ las que se enumeran y que aparezca una cláusula de cierre tan amplia como esta última. En realidad, lo que la ley nos está queriendo decir es que en modo alguno pueden ser asumidas las funciones propias de la policía local, como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que son y con el conjunto de prerrogativas que se les atribuyen, por el hecho de su no existencia en dicho municipio.

Sin embargo, el apartado 2º viene a trasplantar, en su condición de agentes de la autoridad en su ejercicio profesional, los principios básicos de actuación establecidos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para las funciones b) y c) de las enumeradas, algo que se explica en su condición de agentes de la autoridad por el “hecho” o en virtud de una habilitación especial otorgada por la Ley como hemos visto¹³²⁷.

Otras leyes, en cambio, no se muestran tan rigurosas en relación con las funciones de los auxiliares de policía municipal y los auxiliares de ésta cuando se afirma que “los Vigilantes Municipales **ejercerán las funciones encomendadas a los Cuerpos de Policía Local** y en particular...¹³²⁸”.

Finalmente haremos mención a su régimen estatutario. La Ley de Coordinación de Policías locales de Andalucía establece expresamente que los vigilantes municipales deben ser funcionarios de carrera¹³²⁹, algo que no es una cuestión baladí sobre todo, dada su íntima conexión con el ejercicio de las funciones de agente de la autoridad, mejor, su íntima conexión con la prestación del servicio público de la seguridad de bienes y personas en núcleos de población reducidos en su número y como garantía para la prestación de aquél en régimen de gestión directa. Sin embargo, silencia su régimen estatutario que, a nuestro modo de ver, incardina en el régimen general de

¹³²⁶ Este mismo sentido se da en la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales Cantabria.

¹³²⁷ Para este apartado de “Agente de la Autoridad *per se* y *de hecho*” nos remitimos al epígrafe correspondiente en donde tratamos profusamente la cuestión

¹³²⁸ Así se expresa el art. 8 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León, la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales, la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia que utiliza la palabra “únicamente”

¹³²⁹ Art. 6 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.

funcionarios propios de la Administración local correspondiente. La Ley de Coordinación de la Región de Murcia también señala el régimen de funcionarios para éstos pero además, de forma explícita, establece la prohibición de “*cualquier otra relación de prestación de servicios*” (la misma expresión utiliza la Ley de Galicia), prohibiendo las contrataciones de naturaleza laboral, cualquiera que fuere el tipo o duración del contrato, así como la relación funcional de carácter interino¹³³⁰. Sin embargo, sobre esto último, no hay unanimidad porque se admite las interinidades en puestos de Auxiliares de policía en Ley del Principado de Asturias¹³³¹, la de Galicia¹³³² y la de Valencia¹³³³.

Se pronuncian de forma expresa sobre el régimen estatutario, la Ley de Coordinación de las Policías locales de la Rioja, la cual determina que, sin perjuicio de lo dispuesto en la presente ley, los Auxiliares de Policía se regirán por el Estatuto aplicable a los funcionarios de la Administración Local¹³³⁴, las Leyes de Castilla la Mancha¹³³⁵ y de Galicia¹³³⁶. La Ley del Principado de Asturias va más allá y establece con bastante imprecisión técnica que “los vigilantes municipales, que deberán ostentar la condición de funcionarios, estarán sujetos a la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, y, en general, al estatuto funcional...¹³³⁷”. Es ciertamente curioso que una Ley autonómica determine la aplicación de una ley Estatal como es la Ley 30/1984 (en esas fechas aún no había entrado en vigor el EBEP) salvo que se quiera hacer hincapié en que nos encontramos ante un régimen estatutario común a cualquier funcionario de carrera de la Administración local correspondiente.

¹³³⁰ Art. 8 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia

¹³³¹ Art. 24.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.

¹³³² Art. 95.1 Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

¹³³³ Disposición Transitoria octava de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana

¹³³⁴ Art. 16.3 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

¹³³⁵ Art. 37 de la Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha

¹³³⁶ Art. 93 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

¹³³⁷ Art. 23.3 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales

Por tanto, la figura de “auxiliar de policía”, lejos de ser un fenómeno en vías de extinción, se ha convertido en una posibilidad razonable para la prestación de los servicios elementales asociados a la seguridad y orden público en pequeños municipios o como auxiliares policiales en municipios que experimentan fuertes crecimientos poblacionales, sobre todo en el período estival, con una misión propia y específica para la seguridad y orden de estas poblaciones. Como afirma BARCELONA LLOP, es prueba fehaciente de que la efectividad de las competencias municipales en materia de seguridad no depende de la disponibilidad de un Cuerpo de Policía Local, dado que éste podrá haberlo o no en función de la variable poblacional¹³³⁸

Sin embargo, nos encontramos por unas categorías profesionales muy heterogéneas, algunas provenientes del pasado como guardas, vigilantes nocturnos¹³³⁹, alguaciles¹³⁴⁰, encuadrados en el grupo E de las denominadas “agrupaciones profesionales”, frente a las nuevas, con caminos específicos para ser reconducidos profesionalmente hacia el Cuerpo de policía local /municipal correspondiente, en cuadrados dentro del grupo C2 (título de graduado en educación secundaria obligatoria). Tienen en común un régimen estatutario representado por la Ley de Coordinación de policía local de la Comunidad autónoma correspondiente, la norma marco correspondiente, la legislación reguladora de los funcionarios propios de la Administración local correspondiente y, finalmente, la legislación general de funcionarios.

¹³³⁸ Javier Barcelona Llop, *“Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad”*. REDA, nº 95. Ed. Cívitas. 1997. Pág. 365-4.

¹³³⁹ Para comprender la génesis de este tipo de categoría profesional su estatus inicial de funcionamiento y cómo algunos se integraron en las plantillas de funcionarios municipales, véase el artículo de Antonio Embid Irujo *“La problemática del servicio de vigilancia nocturna: competencia municipal, orden público y régimen jurídico de los vigilantes nocturnos”*. REDA, nº 17. Ed. Cívitas. 1978. Págs 211 y ss. También para los que ejercían funciones de ejercicio de la autoridad como trabajadores autónomos, es interesante la STS, contencioso sección 7, del 30 de noviembre de 2001 (STS 9396/2001) Recurso: 7435/1997. Ponente: RAMON TRILLO TORRES: *“No hay en esta constatación contradicción con la sentencia de instancia, pues dicha sentencia lo que viene a decir es que los cometidos funcionales desempeñados por los vigilantes nocturnos eran –por implicar ejercicio de funciones de autoridad- propios de funcionarios, a efectos de excluir definitivamente su caracterización como empleados laborales, pero no declara su condición de tales funcionarios, cosa que mal podría hacer desde el momento que ni la normativa aplicable ni los actos de nombramiento permitían sostener su condición de funcionarios”*.

¹³⁴⁰ El diccionario de la RAE de la lengua lo define como “Oficial inferior ejecutor de los mandatos de los alcaldes y tenientes de alcalde”

4.3 Policía administrativa “versus” policía de seguridad.

Con relativa frecuencia se contraponen, en el debate sobre las capacidades de las policías locales, los conceptos de “policía administrativa” y “policía de seguridad” con absoluta falta de rigor, esgrimiéndose como si se tratara de atribuciones de primer y segundo orden en las funciones de los cuerpos policiales. Parece como si la “mayoría de edad” sólo se alcanzase si el cuerpo policial respectivo tuviera en su mayor parte atribuciones de policía de seguridad. Incluso, responsables políticos y directivos públicos, compiten en asegurar que la policía local que tienen a su dirección y gestión es una policía netamente de seguridad. Es decir, la seguridad se contraponen a lo administrativo como estatus preferente y exclusivo de toda policía, entendido este término como organización. En modo alguno podemos compartir estos planteamientos.

Si partimos de la única e intrínseca realidad administrativa de ambas, con el común de la acción administrativa de intervención en sus diversos grados y de que, como afirmaba GARCIA OVIEDO, el buen orden –de interés público- puede ser perturbado no sólo por la lesión de la cosa pública sino también por la lesión del derecho individual¹³⁴¹, podemos encontrar que los perfiles de una y otra acción de policía administrativa se difuminan hasta identificarse. Este mismo autor señala que a la policía de seguridad es corriente asignársele estos tres fines: orden, seguridad, tranquilidad¹³⁴², algo en lo que coincide MORELL OCAÑA al señalar que la policía de seguridad abarca la seguridad pública e individual, la protección de personas y bienes frente a acontecimientos catastróficos y la paz pública, en sí misma considerada, que al no verse alterada no exige acción limitativa o coactiva alguna exigiendo la simple vigilancia¹³⁴³. En cambio, la policía administrativa se ocupa, afirma GARCIA OVIEDO, de la tutela del buen orden de la cosa administrativa. El servicio público, pues, constituye el objetivo primordial y

¹³⁴¹ Carlos García Oviedo “*Derecho Administrativo*” Ed. EISA. 3ª edición. Madrid 1951. Pág. 622 y 623

¹³⁴² Carlos García Oviedo “*Derecho Administrativo*” Ed. EISA. 3ª edición. Madrid 1951. Pág. 625

¹³⁴³ Luis Morell Ocaña, “*Curso de Derecho Administrativo II*”. Ed. Aranzadi. 3ª edición. Pamplona 1998. Pág. 64

directo de esta clase de policía¹³⁴⁴. Pero este conjunto de técnicas jurídicas de intervención, como es catalogada la policía administrativa por BARCELONA LLOP, en, y de delimitación de, la esfera subjetiva de los ciudadanos que el poder público articula lo es en aras de objetivos diversos globalmente comprendidos bajo el llamado “interés general”¹³⁴⁵ (ex art. 103.3 CE). Sin embargo, esta gran clasificación de la acción de policía entre policía administrativa y de seguridad conforme a los “moldes” mencionados, le parece arbitrario a Otto MAYER. Efectivamente, es arbitrario querer definir la policía de seguridad como la encargada de la “protección del orden legal” y a la policía administrativa como la encargada, por el contrario de la “protección de los intereses particulares de la Administración”. Con este procedimiento no sólo no se logra una distinción neta y clara, sino que se presentan las materias a clasificar bajo un aspecto completamente falso¹³⁴⁶. Este hecho ha llevado a afirmar a MERKL que las numerosas clasificaciones de la policía ofrecen un valor incierto y que apenas si tiene importancia desde el punto de vista del derecho positivo, ya que los diversos tipos de policía obedecen casi siempre a normas comunes, es decir no es posible establecer un sistema adecuado de las funciones policíacas más que teniendo en cuenta las disposiciones de cada ordenamiento jurídico positivo¹³⁴⁷.

Es decir, en qué medida, por ejemplo, los espectáculos y actividades recreativas de carácter público son un ámbito de actuación de la policía administrativa y en qué medida lo son de la policía de seguridad. Si partimos del hecho jurídico, es decir de su norma cabecera la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, “in genere” podemos catalogar dicha actividad dentro del ámbito de la policía de seguridad. Pero si descendemos al tratamiento que el articulado ofrece sobre la cuestión, observamos ámbitos de policía de seguridad: “Garantizar la *seguridad ciudadana frente a los riesgos* que, para las personas o sus bienes, se puedan

¹³⁴⁴ Carlos García Oviedo “*Derecho Administrativo*” Ed. EISA. 3ª edición. Madrid 1951. Pág. 625

¹³⁴⁵ Javier Barcelona Llop, “*Policía Administrativa*”, voz de la Nueva Enciclopedia jurídica, Editorial Seix Barral. Tomo XIX. Barcelona 1989. Pág. 948.

¹³⁴⁶ Otto Mayer “*Derecho Administrativo alemán*” Tomo II. Ed. DEPALMA. Buenos Aires, 1950. Pág. 17 y 18.

¹³⁴⁷ Adolfo Merkl, “*Teoría General del Derecho Administrativo*”. Ed. Comares. Granada 2004. Pág. 330

derivar del comportamiento...” o bien “Asegurar la *pacífica convivencia* cuando pudiera ser perturbada por la celebración del espectáculo o el desarrollo de la actividad”; y ámbitos de policía administrativa: “*Limitar las actividades de los locales y establecimientos públicos a las que tuvieren autorizadas*, e impedir, en todo caso, el ejercicio en ellos de cualesquiera otras que estuvieren prohibidas” o “Fijar las *condiciones a las que habrán de ajustarse la organización, venta de localidades y horarios de comienzo y terminación* de los espectáculos o actividades recreativas, siempre que sea necesario, para que su desarrollo transcurra con normalidad”. De igual forma, lo que la precitada ley menciona como actividades relevantes para la seguridad ciudadana realizadas por personas naturales y jurídicas, tales como hospedaje, comercio o reparación de objetos usados, el alquiler o el desguace de vehículos de motor, o la compraventa de joyas y metales preciosos, o la navegación de embarcaciones de alta velocidad y, finalmente, la fabricación, almacenamiento y comercio de productos químicos susceptibles de ser utilizados en la elaboración o transformación de drogas tóxicas, estupefacientes, sustancias psicotrópicas y otras gravemente nocivas para la salud¹³⁴⁸. Aquí aparecen inextricablemente unidas policía administrativa y policía de seguridad.

Así pues, es muy relativo utilizar una u otra como elemento definidor de la “mayoría de edad” de un cuerpo policial”. Es más, cuando al LOFCS parte en su preámbulo de “la práctica indivisibilidad de la seguridad pública y del consiguiente carácter concurrente del ejercicio de la competencia sobre la misma, dentro del respeto a la autonomía de las distintas esferas de la Administración Pública” no hace sino afirmar que todas las Administraciones competentes en materia de seguridad, están llamadas a ejercerlas sin limitación alguna sobre la bases de las funciones que tienen atribuidas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad dependientes de dichas Administraciones, todo ello sin perjuicio de la necesaria coordinación entre ellas. Pero es que, además, ha de tenerse en cuenta que, las policías locales /municipales tienen como misión el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía

¹³⁴⁸ Art. 12 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

de proximidad tal y como la Ley le otorga¹³⁴⁹. Este es el ámbito de actuación que ha de protagonizar dentro de las funciones de seguridad ciudadana asignada a los municipios.

Pero dentro de esta dialéctica, tan relativa, entre policía administrativa y policía de seguridad, cuando la LOFCS asegura que “se atribuyen a las Policías Locales las funciones naturales y constitutivas de toda policía” a ¿qué se refiere con ello? Si nos atenemos a la relación de funciones que señala tras dicha afirmación “recogiéndose como específica la ya citada de ordenación, señalización y dirección del tráfico urbano; añadiendo la de vigilancia y protección de personalidades y bienes de carácter local, en concordancia con los cometidos similares de los demás Cuerpos policiales, y atribuyéndoles también las funciones de colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en materia de policía judicial y de seguridad ciudadana”, podría deducirse que son funciones naturales y constitutivas de toda policía: el ejercicio de la “*Policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia*”, “efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos” y “la prestación de auxilio, en los casos de accidente, catástrofe o calamidad pública¹³⁵⁰”. Es decir quedarían dentro de la esencia constitutiva de lo policial de un cuerpo con tal denominación y atribución, la denominada por GARCÍA OVIEDO al acción policial de observación cuya función es la vigilancia de cosas y personas, previniendo las alteraciones del buen orden y la acción policial preventiva que es la genuina acción de policía y permite el paso de la etapa de previsión a la de evitación, es decir se procede en este caso a conjurar un peligro inmediato sofocando su causa¹³⁵¹.

Y qué diremos de la terminología empleada por la LOFCS en relación con la función de policía administrativa en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos

¹³⁴⁹ Disposición adicional décima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local., disposición introducida por el apartado 3 del artículo primero de Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

¹³⁵⁰ Art. 53 d), f) y g) de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹³⁵¹ Carlos García Oviedo “*Derecho Administrativo*” Ed. EISA. 3ª edición. Madrid 1951. Pág. 623.

y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia. En primer término y haciendo de nuevo hincapié en lo relativo a las clasificaciones aludidas de policía a administrativa y de seguridad, hemos de citar la Ley, reguladora de las Bases del Régimen Local que a través del art. 139 señala que las entidades locales, a través de las correspondientes ordenanzas, podrán establecer, en defecto de normativa sectorial específica, los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones y todo ello para *la adecuada ordenación de las relaciones de convivencia de interés local y del uso de sus servicios, equipamientos, infraestructuras, instalaciones y espacios públicos*, los entes locales podrán, en defecto de normativa sectorial específica, establecer los tipos de las infracciones e imponer sanciones por el incumplimiento de deberes, prohibiciones o limitaciones¹³⁵². De esa habilitación legislativa y de lo establecido en los art. 1.2 y 2.2 de la Ley sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, en el que se determina las competencias de seguridad comprenden el ejercicio de las potestades administrativas previstas en la Ley, con vistas de asegurar la convivencia ciudadana, la erradicación de la violencia y la utilización pacífica de las vías y espacios públicos, así como la de prevenir la comisión de delitos y faltas y para ello las autoridades locales han de seguir ejerciendo las facultades que les correspondan, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas. Es decir, que desde ese conjunto legislativo la facultad de dictar Ordenanzas sobre convivencia y seguridad ciudadana en el espacio público se convierten en un instrumento básico para la acción de la policía administrativa y de seguridad que podemos advertir que aparecen unidos y con la base administrativa de un régimen sancionador auspiciado por la propia Ley Orgánica¹³⁵³. Efectivamente el art. 5

¹³⁵² Art. 139 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por el apartado 4 del artículo primero de la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local

¹³⁵³ Las infracciones, como dice la Ley Orgánica, a la seguridad ciudadana se regulan en los arts. 26 y ss de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana

de la Ordenanza tipo de Seguridad y Convivencia ciudadana¹³⁵⁴, señala que constituye competencia de la Administración Municipal: a) La conservación y tutela de los bienes municipales. b) La seguridad en lugares públicos, que incluye la vigilancia de los espacios públicos y la protección de personas y bienes. En coordinación con los Cuerpos y Fuerzas de seguridad del Estado que participan en la seguridad pública. c) La disciplina urbanística, a fin de velar por la conservación del medio urbano y de las edificaciones para que se mantengan en condiciones de seguridad, salubridad y ornato público. d) La promoción, incentivo y organización de acciones dirigidas a la prevención de conductas que conculquen o quebranten las normas de la pacífica convivencia ciudadana. De elenco que se señala es evidente que predominan las acciones de policía de seguridad frente a las de policía administrativa pero vemos una vez más cómo ambas expresiones de la policía repetidamente señaladas no son sino la misma policía para la que consideramos más acertado y técnicamente más adecuado a la realidad, la denominación de policía administrativa general de seguridad y policía administrativa especial. Por tanto, consideramos que no es muy acertada la denominación de la LOFCS respecto al tipo de acción policial que se reserva para el cumplimiento de Ordenanzas y Bandos ya que no todas las Ordenanzas obedecen a una acción de policía administrativa especial. Recordemos, por otro lado, que el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales determinaba, desde el primer momento de su articulado, que los Ayuntamientos podían intervenir la actividad de sus administrados en diversos supuestos y, especialmente, en el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas¹³⁵⁵.

Así pues, las funciones naturales y constitutivas de toda policía vienen representadas por una policía de proximidad, ejecutiva en las tareas de

¹³⁵⁴ Sin valor jurídico directo aunque, de hecho, ha sido la fuente de confección de un buen número de estas Ordenanzas de moderna generación, fue aprobada por la Comisión Ejecutiva de la FEMP en su reunión de día 28 de julio de 2009

¹³⁵⁵ Art. 1.1º del Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales.

prevención del delito y de las conductas desordenadas e incívicas en lugares públicos y en edificios e instalaciones demaniales de titularidad municipal, de vigilancia de los espacios públicos que, en definitiva, constituyen la enorme mayoría en la que se desarrollan las actividades diarias de los ciudadanos, garantizar la seguridad ciudadana frente a los riesgos que, para las personas o sus bienes, se puedan derivar del comportamiento de quienes organicen un espectáculo o actividad recreativa, participen en ellos o los presencien y la cooperación en la resolución de los conflictos privados. De aquí ciertamente ha de concluirse que ambos tipos de policía administrativa, la de seguridad y la especial están presentes en la labor encomendada a las policías locales siendo difícil separar una y otra, y que este es el rasgo básico de toda policía. Quizás es que se ha identificado de forma un tanto exclusiva la policía de seguridad con la persecución del delito sin tener en cuenta que el concepto de seguridad¹³⁵⁶ es, a pesar de ser más limitado que el de orden público como afirma nuestro Tribunal constitucional, más amplio que una acción policial de represión de las conductas jurídicas ilegales ya consumadas.

La jurisprudencia ha descrito la labor de las policías locales /municipales de forma sencilla pero elocuente sobre sus funciones a la hora de incidir en la responsabilidad de sus miembros ante los ciudadanos: “ciertamente, la diligencia y rectitud en el cumplimiento de las obligaciones profesionales por parte del Policía municipal *que presta servicio de calle deben considerarse siempre importantes para el servicio público por su proyección sobre los ciudadanos y la seguridad en general*, lo cual sirve de soporte a la gravedad que debe atribuirse al incumplimiento o abandono de dichos deberes¹³⁵⁷”. Es más “*las Corporaciones Municipales y sus Alcaldes están obligados a velar por la seguridad ciudadana, la adecuada utilización de los bienes de uso y dominio público mediante el cumplimiento de las Ordenanzas reguladoras de aquél y la*

¹³⁵⁶ El Tribunal Supremo ha calificado el concepto de seguridad como un concepto jurídico indeterminado: “*La cuestión, en consecuencia, queda circunscrita al significado que en el presente supuesto debe darse al concepto jurídico indeterminado "seguridad", que utilizan las normas citadas*” STS, Contencioso sección 2 del 15 de Diciembre del 2001 (ROJ: STS 9867/2001) Recurso: 5385/1996 | Ponente: JOSE MATEO DIAZ.

¹³⁵⁷ STS, Contencioso sección 1 del 20 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 19724/1994) Recurso: 5051/1992 | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

corrección por el abuso o utilización clandestinos o a espaldas de la Administración de aquéllos¹³⁵⁸”. Ya afirmaba nuestro Alto Tribunal que “los Cuerpos de Policía Municipal existen mucho antes de la actual Constitución Española, con funciones, de todas conocidas, *de velar por la seguridad pública*, y también de actuar en funciones de policía judicial a tenor de lo dispuesto en la L.E.Cr., y de *velar por el orden público* en cuanto integrada en las Fuerzas de Seguridad del Estado, según su propia Ley Organizativa¹³⁵⁹”.

Por tanto, no es posible contraponer las funciones de policía administrativa y las de policía de seguridad en las funciones atribuidas a las policías locales /municipales porque como hemos expuesto es difícil atribuir a una u otra acción de policía una situación concreta determinada, precisamente por ese carácter de policía de proximidad que los poderes públicos le han otorgado. Concepto este que también podemos caracterizar de indeterminado porque sólo la situación “del hecho” y “la circunstancia” nos pueden asignar esa caracterización a una policía local determinada. Vemos, pues, que no es una cuestión de “mayoría de edad” sino de funciones asignadas por el ordenamiento a estas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad porque el concepto de seguridad ciudadana /pública no es una cuestión de “rolles” sino de un concepto aplicativo del hecho concreto.

¹³⁵⁸ STS, Contencioso sección 1 del 11 de Abril del 1987 (ROJ: STS 16191/1987) Recurso: 649/1986 | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO

¹³⁵⁹ STS, Contencioso sección 1 del 20 de Diciembre del 1988 (ROJ: STS 8948/1988) Recurso: | Ponente: PEDRO ESTEBAN ALAMO

4.4 Funciones de los Cuerpos de Policía Local.

4.3.1 Funciones de policía administrativa especial

La LOFCS califica dentro del ámbito de policía administrativa lo relativo al cumplimiento por parte de los vecinos de las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales dentro del ámbito de su competencia, en concordancia, para empezar, con las materias enumeradas en el art. 1 del Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales¹³⁶⁰ ya que hemos de entenderlo como una cláusula general habilitante para la intervención: seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, acción administrativa urbanística, etc. Es evidente que este apartado del art. 53 de la LOFCS contiene una cláusula abierta en cuanto a la acción de policía administrativa especial a la que se pueden añadir otros ámbitos competenciales de los municipios contenidos en “la cláusula de garantía” del art. 25 de la LRBRL y sobre los que las policías locales /municipales, de hecho, ejercen funciones de policía administrativa especial¹³⁶¹: medio ambiente¹³⁶², protección civil, disciplina urbanística...y sobre las que las distintas leyes de coordinación de

¹³⁶⁰ El Reglamento inicia el art. 1º los ámbitos de intervención más importantes atribuidos a los municipios: 1.º En el ejercicio de la función de policía, cuando existiere perturbación o peligro de perturbación grave de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadanas, con el fin de restablecerlas o conservarlas. 2.º En materia de subsistencias, además, para asegurar el abasto de los artículos de consumo de primera necesidad, la calidad de los ofrecidos en venta, la fidelidad en el despacho de los que se expendan a peso o medida, la normalidad de los precios y la libre competencia entre los suministradores y vendedores. 3.º En el orden del urbanismo, también para velar por el cumplimiento de los planes de ordenación aprobados. 4.º En los servicios de particulares destinados al público mediante la utilización especial o privativa de bienes de dominio público, para imponer la prestación de aquéllos debidamente y bajo tarifa. 5.º En los demás casos autorizados legalmente y por los motivos y para los fines previstos.

¹³⁶¹ El elenco que ofrece la sentencia que citamos a continuación nos ofrece ámbito de actuación administrativa que son susceptibles de ampliación: “*Por consiguiente, los Ayuntamientos pueden, en el planeamiento urbanístico, establecer condiciones para la instalación de antenas y redes de telecomunicaciones, y contemplar exigencias y requisitos para realizar las correspondientes instalaciones en ordenanzas o reglamentos relativas a obras e instalaciones en la vía pública o de “calas y canalizaciones” o instalaciones en edificios (art. 4.1 a)LRBRL y 5 RSCL), tendentes a preservar los intereses municipales en materia de seguridad en lugares públicos (artículo 25.2 a)), ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas (artículo 25.2 b)), protección civil, prevención y extinción de incendios (artículo 25.2 c)), ordenación, gestión, ejecución y disciplina urbanística (artículo 25.2 d)), protección del medio ambiente (artículo 25.2 f)), patrimonio histórico-artístico (artículo 25.2 e)) y protección de la salubridad pública (artículo 25.2 f))” STS, Contencioso sección 4 del 04 de Julio del 2006 (ROJ: STS 4341/2006) Recurso: 417/2004 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA*

¹³⁶² Véase, por ejemplo la STS, contencioso sección 5 de 26 de marzo de 2010 (STS 1578/2010). Rec. 249/2008. | Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA.

policía local se ha aventurado a enumerarlas y sistematizarlas. Sin embargo, el régimen de intervención ha de ser determinado por la ordenanza correspondiente: “debe apoyarse o en la defensa de la tranquilidad, seguridad, salubridad o moralidad ciudadana: (artículo 1-1º del Reglamento de Servicios de las Corporaciones locales), o en normas expresas de la propia Ley, o en las limitaciones que, por virtud de la Ley establezcan los Planes u ordenanzas (artículo citado y 5 del propio Reglamento o 61 de la Ley del Suelo citada), es decir, que los criterios genéricos de limitación habrán de establecerse ordinariamente en la correspondiente ordenanza (a ella se refieren las sentencias de esta Sala de 28 de febrero de 1977 o 5 de mayo de 1978) o, si la Ley lo permite, en conceptos indeterminados pero objetivos¹³⁶³”. Sabiendo que los aludidos Bandos por la LOFCS son un elemento de concreción de la intervención pero con la limitación propia de un acto administrativo: “el Bando impugnado no reviste carácter de auténtica disposición de carácter general, sino de acto administrativo dirigido a una pluralidad de sujetos indeterminados, constituyendo una mera concreción de las normas de circulación vigentes, por cuya observancia ha de velar el Municipio¹³⁶⁴”.

La importancia de la acción de policía administrativa especial es cada vez mayor porque el régimen de intervención de la Administración tiende a desplazarse hacia la acción “ex post” frente al régimen de intervención previo y aquí es donde la actividad inspectora de los cuerpos policiales es básica. TRONCOSO REIGADA, quizás desde un punto de vista de la dogmática y que en cualquier caso hemos de predicar sobre la titularidad, advierte que estas funciones, que constituyen la reserva de Administración — Verwaltungsvorbehalt— e implican el ejercicio de autoridad —de imperium—, deben ser desarrolladas necesariamente por una Administración bajo forma y régimen jurídico de Derecho público, y no pueden en ningún caso ser

¹³⁶³ STS, Contencioso sección 1 del 12 de Febrero del 1980 (ROJ: STS 2595/1980) Recurso: | Ponente: JOSE GABALDON LOPEZ

¹³⁶⁴ STS, Contencioso sección 4 del 23 de Octubre del 2002 (ROJ: STS 6983/2002) Recurso: 9858/1997 | Ponente: RODOLFO SOTO VAZQUEZ

abandonadas en manos de los particulares¹³⁶⁵, ya que no es una acción policial menor. Así lo afirma la jurisprudencia a la hora de llamar a la acción de la policía administrativa especial¹³⁶⁶, calificando esta actuación como básica para la calidad de vida y del medio ambiente, y de la seguridad y tranquilidad en las vías públicas: “La Ordenanza que -en contra de lo que se afirma- no define infracciones administrativas, se enmarca claramente, como una de las tradicionales ordenanzas de policía y buen gobierno, dentro de las competencias municipales (tal y como afirmó la sentencia de esta Sección de 15 Jun. 1992) y en el ámbito estricto del interés local (arts. 137 y 140 CE) y arts. 4.1 a), 25.2 a), b), d), f) y m) y 84L 7/1985 de 2 Abr., reguladora de las Bases de Régimen Local, que es posterior a la CE y desde luego resulta plenamente ajustada a la misma (STC 214/1989 de 21 Dic.). No debemos olvidar que el art. 38 CE se debe interpretar siempre en conexión con los arts. 128 y 131 CE, siendo plenamente compatibles con él las plausibles medidas adoptadas en el caso para el mantenimiento de la calidad de vida y del medio ambiente (evitando los efectos aditivos de una excesiva concentración en el espacio de ciertos usos) y para la seguridad y tranquilidad en las vías públicas¹³⁶⁷”. Pero es que la acción de policía administrativa especial es propia de la policía local y a ella le corresponde: *“tal función constituye el desarrollo de la competencia enunciada en el apartado c) del artículo 4.1 del Reglamento, la cual en su atribución competencial utilizaba esos mismos términos. Este Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento de Madrid de 28 de marzo de 2007 ya fue anulado y dejado sin efecto por sentencia firme, dado que “... tales agentes (se refiere a los Agentes de movilidad) sólo pueden ejercer funciones de*

¹³⁶⁵ Antonio Troncoso Reigada, “*Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del Servicio Público*”. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 19. Núm. 57. Septiembre-Diciembre 1999. Pág. 102.

¹³⁶⁶ Para muestra un botón de la acción de policía administrativa especial llevado a cabo por la policía local: “*cabe decir que el anterior Acuerdo, en su Fundamento de Derecho Quinto indica que los inculcados incumplieron el Decreto de la Alcaldía de 26 de mayo de 2003, ordenando la paralización de las obras, que fueron precintadas por la Policía Local el 3 de junio de 2003, constatándose en el acta de Inspección de 16 de junio de 2003 que el precinto se había levantado y continuaban ejecutándose las obras*”; STS, contencioso sección 5, de 25 de junio de 2013 (STS 3469/2013). Rec. 1682/2011 |Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

¹³⁶⁷ STS, contencioso Sección 4ª, de 22 Junio de 1994, (STS 4829/1994) Rec. 11791/1990 |Ponente: JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ.

ordenación, señalización y dirección del tráfico en el casco urbano, y no funciones de vigilancia y control en relación con las normas reguladoras del transporte de pasajeros...¹³⁶⁸. Algo que también corrobora la Ley de Coordinación de policías locales del País Vasco ya que, si bien, las tareas “estrictamente policiales” (dice la Ley y que entendemos deben referirse tan sólo a las tareas de policía de seguridad) pueden ser realizadas por la Ertzaintza, a solicitud del municipio correspondiente cuando o no se disponga de Cuerpo de Policía local propio o, disponiendo de él, sus efectivos no alcancen a dar cobertura a la totalidad de los servicios de su competencia quedando el resto de las tareas de policía administrativa especial de su cuidado¹³⁶⁹.

Las distintas leyes de coordinación no ofrecen una regulación uniforme en relación con las funciones otorgadas a las policías locales /municipales. Es verdad que es una cuestión que se halla en el terreno fronterizo con lo que el Tribunal constitucional entiende como competencias de coordinación pero realmente nos ofrece una realidad de la actuación de los cuerpos de policía local de dicho territorio. La mayor parte de las leyes de coordinación, a la hora de referirse a las funciones de los Cuerpos de policía local /municipal, realizan una remisión expresa y directa a las disposiciones del art. 53 de la LOFCS, y dentro de ellas algunas añaden una cláusula de apertura del siguiente estilo “cualesquiera otras que legalmente les sean asignadas¹³⁷⁰” que integran el contenido funcional presente en la legislación sectorial y el futuro. Es el caso, por ejemplo de las Leyes de Coordinación de Murcia, Andalucía, Castilla León, Illes Balears y Navarra. En cambio, nada dicen sobre éstas, ni siquiera en el ámbito de la policía administrativa, las Leyes de Asturias, Aragón, País Vasco, Valencia, Extremadura, Castilla La Mancha. Quizás la ley más sistemática y completa en relación con dichas funciones sea la Ley de Coordinación de las Policías locales de Cataluña al incluir un apartado especial dedicado a

¹³⁶⁸ STS, contencioso sección 7, de 20 de febrero de 2012 (STS 919/2012). Rec. 6113/2010 |Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

¹³⁶⁹ Art. 117.2 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

¹³⁷⁰ Es el caso por ejemplo del art. 7 “in fine” de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia.

funciones de policía judicial. Y ya sobre el terreno de las funciones de policía administrativa, además de la fórmula referida a Ordenanzas y bandos municipales, señala que le corresponden las funciones de velar por el cumplimiento de la normativa vigente en materia de medio ambiente y de protección del entorno¹³⁷¹. Función de policía administrativa en la que coincide con la Ley de la Comunidad de Madrid¹³⁷², la de Castilla y León¹³⁷³ y, con una denominación específica, la de Canarias: “los miembros de la policía local ejercerán, entre otros, en el ámbito de la competencia municipal, los cometidos propios de policía administrativa y, especialmente: la de Policía Ambiental¹³⁷⁴”. Así pues, la policía administrativa ambiental es una de las que las Comunidades autónomas se han encargado de acreditar como función propia de las policías locales /municipales. Esta función ha de decirse que en el caso de los grandes municipios es una realidad. Y respecto a los dos grandes municipios, Barcelona en su carta Municipal no hay un referencia explícita a esta función medio ambiental pero hemos de deducirla de los contenidos competenciales de Medio Ambiente del art. 103. 1º de la Citada Carta¹³⁷⁵ ya que en la relación de funciones atribuidas a la Guardia Urbana en el art. 135, no solo hay mención a las funciones de policía administrativa medio ambiental sino que tampoco hay un referencia genérica a funciones de policía administrativa. Quizás la explicación esté en que la Ley de coordinación -como hemos apuntado ya- realiza esa atribución de forma genérica a las policías locales de Cataluña, aunque la Ley Estatal del Régimen Especial del municipio de Barcelona, despeja toda duda al respecto: “la Guardia Urbana de Barcelona como Policía Administrativa y de Seguridad ejerce todas aquellas competencias que le atribuyen la normativa estatal y autonómica de

¹³⁷¹ Art. 11 k) de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña

¹³⁷² Art. 10.4 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid, con el siguiente tenor literal: “*Velar por el cumplimiento de las disposiciones dictadas en materia de protección del medio ambiente cuando las funciones de vigilancia sean competencia municipal, bien originaria o delegada*”

¹³⁷³ Art.13.2 1) Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León

¹³⁷⁴ Art. 8.1 c) de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias

¹³⁷⁵ Ley Autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

aplicación¹³⁷⁶”. En el caso de Madrid, en la práctica es una realidad, dada la existencia de una Unidad de Policía municipal encargada del Medio ambiente, pero que hemos de entender originadas por la habilitación funcional realizada por la Ley de Capitalidad: la policía municipal de Madrid tiene la función que en materia de policía administrativa y policía de seguridad le atribuye la normativa estatal, así como la denuncia en las materias de policía administrativa especial de competencia estatal¹³⁷⁷.

La Ley de Coordinación de Canarias ofrece un contenido especialmente interesante en el ámbito de las funciones de policía administrativa al otorgar a las policías locales, amén de la ya comentada policía medio ambiental, la denominada “policía social” consistente en la atención y denuncia ante la Administración de las situaciones de marginación que afecten a los sectores más frágiles de la sociedad (en la Carta Municipal de Barcelona se hace referencia a que la Guardia urbana es “policía asistencial”¹³⁷⁸), la asistencia al usuario turístico, especialmente, en el deber de información, de conformidad con la normativa turística canaria y la también denominada “policía urbanística”¹³⁷⁹. Dentro de estos conceptos podemos incluir un sinfín de actuaciones que nos demostrarán la función eminentemente social y de cercanía administrativa de los asuntos que son objeto de sus funciones (la acción administrativa referente a la adecuación de la actividad económica de los particulares a los planes de ordenación urbanísticos, las actuaciones urbanísticas ilegales, las actuaciones en la función de policía de aguas, las actuaciones ante asentamientos ilegales...). Esta es la otra cara de la denominada policía de proximidad.

Velar por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la Comunidad Autónoma, así como el uso de la coacción en orden a la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia Comunidad Autónoma es otra de las funciones encomendadas por

¹³⁷⁶ Art. 35 de la Ley 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona.

¹³⁷⁷ Art. 35.3 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid

¹³⁷⁸ Art. 133 de la Ley 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

¹³⁷⁹ Art. 8.1 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias.

algunas leyes de Coordinación autonómicas. Es el caso de la Ley de la Comunidad Autónoma Andaluza¹³⁸⁰, que en el caso de Galicia se concreta en materias determinadas, y catalogadas como de especial interés, y así se establece que velarán por el cumplimiento de las disposiciones y órdenes singulares dictadas por los órganos de la comunidad autónoma, con especial atención a las materias relativas a la protección del menor, el medio ambiente, la salud y la mujer, sobre todo en el ámbito de la violencia de género, acompañándose de las funciones de inspección de las actividades sometidas a la ordenación y disciplina de la comunidad autónoma, denunciando toda actividad ilícita, así como el uso de la coacción para la ejecución forzosa de los actos o disposiciones de la propia comunidad autónoma¹³⁸¹. Facultades estas últimas que se repiten en la Ley de Castilla y León¹³⁸². El instrumento jurídico necesario para el ejercicio dichas funciones autonómicas teniendo en cuenta el ámbito territorial restringido de las policías locales, la autonomía local y la dependencia orgánica y funcional del Alcalde de dichos cuerpos, es el convenio interadministrativo¹³⁸³. En la Ley Gallega, se establece explícitamente como tal instrumento para el ejercicio de las funciones de policía administrativa relativa a su competencias, con el siguiente tenor literal: “en virtud de convenio entre la Xunta de Galicia y los ayuntamientos, en el marco de las competencias de la Policía de Galicia, los cuerpos de Policía local también podrán ejercer, dentro de su término municipal...”

Es evidente que la actividad de policía administrativa especial no es un sector “menor” dentro de la actividad de las policías locales si caemos en la

¹³⁸⁰ Art. 56.1 y 4 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.

¹³⁸¹ Art.8.3 a),c) y d) de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

¹³⁸² Art. 13.1), 3) y 4) de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

¹³⁸³ Vid. Art. 6 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común y el art. 27 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local. En este último caso la Ley establece, por principio, que “*la Administración del Estado, de las Comunidades Autónomas y otras entidades locales podrán delegar en los Municipios el ejercicio de competencias en materias que afecten a sus intereses propios, siempre que con ello se mejore la eficacia de la gestión pública y se alcance una mayor participación ciudadana. La disposición o el acuerdo de delegación debe determinar el alcance, contenido, condiciones, y duración de ésta, así como el control que se reserve la Administración delegante y los medios personales, materiales y económicos que ésta transfiera*”.

comparación tantas veces mencionada de policía administrativa – policía de seguridad. La policía de seguridad no es el paradigma de lo policial si la entendemos en exclusiva como persecución del delito, es algo más, es la seguridad y el orden público de lo próximo que tiene también como puntos de referencia la policía administrativa especial.

4.3.2 Funciones de policía administrativa general o de seguridad

La llamada de la LOFCS a que las Corporaciones Locales participen 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 la propia Ley, es el punto de partida para que los Cuerpos de policía local /municipal ejerzan funciones de policía administrativa general o de seguridad. En terminología propia de la Ley, han de *concurrir* con otros Cuerpos policiales en dichas funciones. Las funciones, pues, son delimitables pero el objetivo final no, ya que la definición y finalidad de la seguridad pública es único: «*actividad dirigida a la protección de personas y bienes (seguridad en sentido estricto) y al mantenimiento de la tranquilidad u orden ciudadano que son finalidades inseparables y mutuamente condicionados*¹³⁸⁴».

La LOFCS les asigna las funciones de policía administrativa de seguridad siguientes:

- a) Proteger a las autoridades de las Corporaciones Locales, y vigilancia o custodia de sus edificios e instalaciones. Esta función -para la que opera la excepción del término municipal en situaciones ordinarias- puede llevarse a cabo fuera del término municipal respectivo, con autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la comunidad autónoma que cuente con cuerpo de policía autonómica, cuando desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de dicha comunidad autónoma.
- b) Ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, de acuerdo con lo establecido en las normas de circulación. En este caso concreto, la cuestión a dilucidar es qué ha de entenderse por “casco urbano”, dado lo indeterminado

¹³⁸⁴ STC, constitucional pleno, del 8 de junio de 1982 (ROJ: STC 33/1982) Conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 16/1982 | Ponente: ANGEL LATORRE SEGURA

del término. La Ley Gallega de Coordinación añade el término “*suelo urbano legalmente delimitado*” como ámbito del ejercicio de estas funciones¹³⁸⁵, el concepto jurídico nos envía directamente a las normas de ordenación urbanística de la Comunidad en donde se establece que los planes generales clasificarán como *suelo urbano*, incluyéndolos en la delimitación que a tal efecto establezcan, los terrenos que estén integrados en la *malla urbana* existente, incluidos los terrenos que dispongan de una urbanización básica constituida por unas vías de acceso y comunicación y unas redes de servicios de las que puedan servirse los terrenos y que éstos, por su situación, no estén desligados del urdido urbanístico ya existente.¹³⁸⁶ Es decir cada Corporación local debe determinar a través del correspondiente Plan general de Ordenación urbana cuál es el suelo urbano legalmente delimitado.

c) Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano

d) Efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad. Las diligencias de prevención se definen como aquellas primeras medidas que hay que realizar cuando se ha descubierto algún hecho delictivo tales como la comprobación de la identidad del presunto delincuente, asegurar la protección a los perjudicados y a sus familiares, custodiar las pruebas del proceso o detener a los posibles sospechosos¹³⁸⁷. Igualmente, del artículo 16 de Ley de Protección de la Seguridad Ciudadana pueden deducirse

¹³⁸⁵ Art. 8.1 b) de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia, que establece: “Ordenar, regular, señalizar, denunciar infracciones y dirigir el tráfico en el ámbito de su competencia en el suelo urbano legalmente delimitado, de acuerdo con lo establecido en las normas de tráfico y seguridad viaria”.

¹³⁸⁶ Art. 11 de la Ley 9/2002, de 30 de diciembre, de ordenación urbanística y protección del medio rural de Galicia. El artículo incluye cuáles son los requisitos para entenderse integrados en la malla urbana: a) Que cuenten con acceso rodado público y con los servicios de abastecimiento de agua, evacuación de aguas residuales y suministro de energía eléctrica, proporcionados mediante las correspondientes redes públicas con características adecuadas para servir a la edificación existente y a la permitida por el plan. A estos efectos, los servicios construidos para la conexión de un sector de suelo urbanizable, las carreteras y las vías de la concentración parcelaria no servirán de soporte para la clasificación como urbanos de los terrenos adyacentes, salvo cuando estén integrados en la malla urbana. b) Que, aun careciendo de algunos de los servicios citados en el apartado anterior, estén comprendidos en áreas ocupadas por la edificación, al menos en las dos terceras partes de los espacios aptos para la misma, según la ordenación que el plan general establezca.

¹³⁸⁷ Art. 13 en relación con los art. 492 y 493 del Real Decreto de 14 de septiembre de 1882, aprobatorio de la Ley de Enjuiciamiento Criminal.

competencias de seguridad para los Cuerpos de Policía Municipal cuando, en el ejercicio de las atribuciones conferidas por el artículo 2.2 de la Ley, puedan suspender la celebración de los espectáculos públicos, desalojar locales o declarar el cierre de éstos ante las alteraciones graves de la seguridad o de alteración del orden público. Esta función se fundamenta además en la previsión del artículo 53.1 letra g) de la LOFC.

e) Vigilar los espacios públicos y colaborar con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y con la Policía de las Comunidades Autónomas en la protección de las manifestaciones y el mantenimiento del orden en grandes concentraciones humanas, cuando sean requeridos para ello. A pesar de este inciso final su participación sería obligatoria cuando tales concentraciones impliquen cortes de tráfico dentro de las vías urbanas donde tengan lugar, dada las funciones de dirección y ordenación del tráfico urbano que la propia ley orgánica les otorga¹³⁸⁸.

De igual forma, hay un bloque legislativo autonómico en las Leyes de Coordinación favorable a la misión de vigilar y proteger a personas, órganos, edificios, establecimientos y dependencias de la comunidad autónoma y de sus entes instrumentales, garantizando el normal funcionamiento de las instalaciones y la seguridad de los usuarios de los servicios. Este es el caso de la Comunidad Autónoma de Galicia, Andalucía y Castilla y León en las que, además, coincide el tenor literal del articulado¹³⁸⁹. Nada impide el ejercicio de estas funciones tras el pronunciamiento positivo del Tribunal Constitucional: “Es evidente, pues, que en el ejercicio de esa competencia no se ve limitada por las prescripciones de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y que podrá atender a aquellos servicios de vigilancia y protección por medios distintos de los que esta Ley prescribe. Uno de ellos, evidentemente, el de Convenios con los municipios que la norma impugnada establece. Y por lo dicho, no puede oponerse a ello el que en el art. 53 no aparezca esa función entre las propias de las Policías Locales (sino sólo la de protección de los

¹³⁸⁸ Arts. 53 y 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

¹³⁸⁹ Art. 8.3 b) de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia; el art. 13.2.2) de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León y el art. 56.2 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía.

edificios e instalaciones del municipio) (...). **A lo cual no es obstáculo la limitación territorial impuesta por el art. 51.2 a las policías locales, puesto que en su caso el convenio tendría lugar con el municipio en el que los edificios o instalaciones se hallen;** y tampoco que el art. 47 habilite un procedimiento distinto (solicitar la adscripción de unidades de la policía estatal), toda vez que ello es meramente una posibilidad a la que ningún efecto impeditivo cabe otorgar respecto de la competencia no limitada por esta Ley¹³⁹⁰.

Finalmente, la Ley de Coordinación de policías locales de Cataluña, con la que coinciden la Ley de Galicia y de Cantabria, ofrece una cláusula de cierre funcional que tan sólo tiene la trascendencia de incorporar “in genere” al ámbito autonómico la regulación estatal sobre dichas funciones y que se abre tanto a cometidos de policía administrativa de seguridad como la policía administrativa especial y cuyo tenor literal es el que sigue: cualquier otra función de Policía y de seguridad que, de acuerdo con la legislación vigente, les sea encomendada¹³⁹¹.

La jurisprudencia no podemos decir que haya sido cicatera a la hora de dar protagonismo a las policías locales en materia de policía administrativa de seguridad: “en el mismo sentido, **la sentencia del Tribunal Constitucional 175/2011, de 8 de noviembre, declara que la Policía Local tiene naturaleza de fuerza y Cuerpo de seguridad**, conforme a los términos preceptuados en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ; está integrada en institutos armados de naturaleza civil, de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la expresada Ley Orgánica y está formada por funcionarios al servicio de la Administración Local, en consonancia con lo establecido en los artículos 130 y 171.1 y 2 del Texto Refundido de las

¹³⁹⁰ STC, Pleno, de 11 de febrero de 1993 (STC 51/1993). Rec. 2.169/90. Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ. En este mismo sentido la STC, pleno, de 8 de marzo de 1993, (STC 81/1993). Rec. 1.677/89. Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

¹³⁹¹ Art. 11 m) de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña, también art. 8.1 j) de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia y el art. 10 k) Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria.

disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local¹³⁹². Y ya, sobre hechos concretos, bien sea como consecuencia del ejercicio de funciones de policía administrativa especial: *“Que en la madrugada del día 3 al 4 de Febrero del año 2.006, la dotación policial de la Guardia Urbana de Barcelona, compuesta por los agentes de numero NUM000 , NUM003 , NUM001 y NUM002 , prestaba funciones de policía administrativa y de seguridad ciudadana en las inmediaciones del inmueble sito en la CALLE000 num. NUM004 de la ciudad de Barcelona, ante el conocimiento de que en dicho inmueble se había roto el precinto municipal previamente instalado y que esa noche se había organizado en ese edificio una multitudinaria fiesta por personas simpatizantes del denominado movimiento "okupa", teniendo encomendada los agentes la función de prevenir posibles incidentes y evitar molestias a los vecinos¹³⁹³ o bien en la realización exclusiva una función típica de policía administrativa de seguridad: “se dio la vuelta y emprendió la huida por razones indeterminadas, saliendo en su persecución los dos policía locales ” y efectuaron, al menos, un disparo cada uno con el arma que portaban, sin que pueda precisarse el motivo, número o su objetivo”, pero no le dieron alcance, en tanto que se ocultó en un inmueble situado en las proximidades, tras abandonar aquélla en la vía pública¹³⁹⁴. Hay multitud de ejemplos en la jurisprudencia, en las distintas instancias judiciales, que reflejan y acreditan la actividad de policía administrativa de seguridad que revela una función mucho más ambiciosa y de compromiso con esta actividad de policía de lo que pudiera desprenderse de la legislación hasta aquí analizada. No podemos olvidar que esta misma jurisprudencia ha reclamado de las Corporaciones Municipales y sus Alcaldes están obligados a velar por la seguridad ciudadana, la adecuada utilización de los bienes de uso y dominio público mediante el cumplimiento de*

¹³⁹² STS, Contencioso sección 7 del 03 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

¹³⁹³ STS, penal sección 1ª, de 12 de junio de 2009,(STS 4659/2009) Nº de Recurso: 401/2008 | Ponente: PERFECTO AGUSTIN ANDRES IBAÑEZ

¹³⁹⁴ STS, penal sección 1, 30 de septiembre de 2009 (STS 6024/2009) Recurso: 1935/2008 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE. En el mismo sentido vid. STS, penal sección 1º, 27 de octubre de 2009, (STS 6400/2009) Recurso nº 152/2009 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE, o la STS, penal sección 1ª, de 6 de marzo de 2013, (STS 1434/2013) Recurso nº 665/2012 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE, entre otras muchas.

las Ordenanzas reguladoras de aquél y la corrección por el abuso o utilización clandestinos o a espaldas de la Administración de aquéllos¹³⁹⁵. Y que incluso la acción policial puede contemplar hasta ofrecer, con carácter facultativo, un servicio de alarma integrado en las dependencias de la Policía Municipal con el objetivo de ayudar al mantenimiento de la Seguridad ciudadana en el Municipio¹³⁹⁶. De igual forma, se reconoce las potestades de policía, que conservaban los Ayuntamientos, de modo tal que podían ejercer un control sobre la actividad, aunque se encontrara regulada en el ámbito estatal o autonómico, para preservar a los ciudadanos cuando las instalaciones o su funcionamiento fueran peligrosas o amenazaran serlo para la seguridad o la salubridad públicas¹³⁹⁷. Incluso la misma jurisprudencia acuñó el término “tranquilidad pública” como medio de actuación propio para las policías locales /municipales: “integrándose en el concepto jurídico de orden público el de “tranquilidad pública”, de manera que, en la medida que la apertura de un establecimiento, potencialmente molesto, fuera del horario permitido, puede incidir y de hecho así ocurre sobre el valor “tranquilidad pública”, determinando a veces situaciones de protesta u oposición del vecindario afectado, susceptibles de desembocar en alteraciones de una normal convivencia ciudadana, en esa medida, el hecho o actividad imputada podrá subsumirse, según los casos, en los supuestos previstos en los artículos 2.e, 2.i y 2.n de la Ley de Orden Público de 1959¹³⁹⁸”. Con facultades concretas derivadas de dichas actuaciones de seguridad ciudadana: “el artículo 19.1, inciso primero, de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, de Protección de la Seguridad Ciudadana, establece que los agentes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad -de las que forman parte la Policía Local, conforme al artículo 2 c) de la respectiva Ley Orgánica, la 2/1986 , de 13 de marzo - podrán limitar o

¹³⁹⁵ STS, Contencioso sección 1 del 11 de Abril del 1987 (ROJ: STS 16191/1987) Recurso: 649/1986 | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO

¹³⁹⁶ STS, Contencioso sección 1 del 20 de Diciembre del 1988 (ROJ: STS 8948/1988) Recurso: | Ponente: PEDRO ESTEBAN ALAMO

¹³⁹⁷ STS, Contencioso sección 4 del 15 de Junio del 2010 (ROJ: STS 3255/2010) Recurso: 3220/2007 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

¹³⁹⁸ STS, contencioso sección 1, del 8 de noviembre de 1993 (STS 7496/1993) Recurso nº 283/1992 | Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE. En el mismo sentido STS, contencioso sección 1, del 8 de noviembre de 1993 (STS 12005/1993) Recurso | Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE

restringir, por el tiempo imprescindible, la circulación o permanencia en vías o lugares públicos en supuestos de alteración del orden, la seguridad ciudadana o la pacífica convivencia, cuando fuere necesario para su restablecimiento¹³⁹⁹.” Además las pesquisas de investigación tiene comienzo en algunas ocasiones por la acción, netamente de policía de seguridad, de las policías locales /municipales, así por ejemplo: “si bien es cierto que una información anónima no puede servir por si sola de fundamento para acordar una medida restrictiva de derechos fundamentales como es la intervención de comunicaciones, **también lo es que la información previa de la Policía Municipal se limitó a dar traslado de una sospecha inicial, dentro del correcto funcionamiento de la cooperación policial y de la distribución de competencias que atribuye la persecución de las organizaciones criminales a la Brigada de Crimen Organizado**, pero no sirve de fundamento a la resolución judicial, que se apoya en una extensa investigación posterior realizada por la referida Brigada. **También debe descartarse la impugnación fundada en que la policía municipal recibió información de un confidente de identidad desconocida, que no puede servir de fundamento a una intervención de comunicaciones**¹⁴⁰⁰”.

4.3.3 Funciones de policía judicial¹⁴⁰¹.

El artículo 283 LECrim. establece quiénes constituyen la Policía Judicial en sentido genérico: autoridades administrativas encargadas de la seguridad pública; empleados o subalternos de la policía de seguridad; Alcaldes, Tenientes de Alcalde y Alcaldes de Barrio; Jefes, Oficiales e individuos de la Guardia Civil; Serenos, Celadores y cualesquiera otros Agentes municipales de policía urbana o rural; Guardas de Montes, campo y sembrados, jurados o confirmados por la Administración; funcionarios del Cuerpo Especial de

¹³⁹⁹ STS, penal sección 1, del 5 de octubre de 2007 (STS 6604/2007). Recurso nº 333/2007. Ponente: JOSE MANUEL MAZA MARTIN

¹⁴⁰⁰ STS, Penal sección 1 del 02 de Octubre del 2012 (ROJ: STS 6654/2012) Recurso: 10445/2012 | Ponente: CANDIDO CONDE-PUMPIDO TOURON

¹⁴⁰¹ A este respecto es interesante el reciente libro de Carlos Pomares Ramón y Julio Vadillo García, “*La policía local como policía judicial. Manual para la inspección ocular técnico-policial*” Ed. ECU. Editorial Club Universitario. Alicante 2012.

Prisiones; Agentes judiciales y subalternos de los Tribunales y Juzgados, así como el personal dependiente de la Jefatura Central de Tráfico encargado de la investigación técnica de los accidentes. Pero, en cualquier caso, corresponde a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto si dependen del Gobierno central como de las comunidades autónomas o de los entes locales, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, siendo necesario para el ejercicio de dicha función constitucional, el previo requerimiento para ello, teniendo en cuenta que la Policía Judicial actuará bajo la dirección de los juzgados y tribunales y del Ministerio Fiscal.¹⁴⁰²

No obstante la LOFCS, quizás en aplicación de las genéricas previsiones de la Ley de Enjuiciamiento Criminal y el Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial¹⁴⁰³, ya señalaba que las policías locales podían participar en las funciones de Policía Judicial, con el carácter de colaborador e instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano amén de las diligencias de prevención a la que hemos hecho alusión en el apartado anterior. El tratamiento que la LOFCS da a las policías locales respecto a sus funciones de policía judicial hemos de calificarlo de cicatero y alejado de toda realidad máxime en el momento actual en que la práctica forense viene siendo habitual que los funcionarios de Policía, —en este caso de la Policía Local— acudan al Juicio Oral, con el fin de declarar como testigos, ya sea en relación con algún servicio que hayan prestado como colaboradores de la Policía Judicial ya sea para declarar en relación con el atestado por ellos instruido. Reflejo de lo anterior es lo que ha afirmado PARICIO RALLO al firmar que la función de las policías locales como policía judicial abarca dos ámbitos. El primero se refiere a los supuestos en que el agente se tope con unos hechos que presenten visos de delito, situación en la

¹⁴⁰² Art. 547 y 550 Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, libro introducido por el apartado ciento veinticinco del artículo único de la L.O. 19/2003, de 23 de diciembre, de modificación de la L.O. 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial

¹⁴⁰³ El art. 1 del Real Decreto establece que *“las funciones generales de policía judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida en que deben prestar la colaboración requerida por la Autoridad Judicial o el Ministerio fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimientos y aseguramiento de delinquentes, con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias”*

que surge inmediatamente una función de aseguramiento de pruebas o responsables mientras no se activa la intervención judicial; intervención que, por otro lado, ha de ser inmediata. En segundo lugar, la respuesta a requerimientos del aparato judicial o de la misma policía judicial ordinaria, supuestos que han de ser relativamente excepcionales, según se ha visto. Lo que no cabe es una actuación autónoma de las policías locales relacionada directamente con la investigación criminal¹⁴⁰⁴.

Ciertamente nos parece de mayor contenido y compromiso con la realidad, la posibilidad contemplada por la LRBRL para los Municipios cabeza de partido judicial en los que no exista establecimiento penitenciario alguno asumirán, en régimen de competencia delegada, la ejecución del servicio de depósito de detenidos a disposición judicial, correspondiendo la custodia de dichos detenidos a la Policía Municipal en funciones de Policía Judicial. La Administración competente en materia penitenciaria pondrá a disposición de los Municipios a que se refiere el párrafo anterior los medios económicos suficientes para el mantenimiento del referido servicio en los términos previstos por la legislación sectorial correspondiente. A la anterior disposición, ya de cierto recorrido, hemos de añadir el mandato introducido en la reforma local de 2003 de potenciar el ejercicio de las funciones de policía judicial¹⁴⁰⁵. Esta es la referencia inicial que podemos hacer aunque hemos de añadir que las distintas leyes de coordinación poco han innovado respecto a las funciones de policía judicial de las policías locales ya que todas, a excepción de la Ley de Coordinación de policías locales de Cataluña, se remiten o simplemente reproducen el texto alusivo de la materia en la LOFCS. La sola excepción es la Ley de Cataluña que dedica un apartado especial de las funciones de policía local en cuanto policía judicial, en concreto el art. 12 cuyo tenor literal es el que sigue: Las funciones de Policía judicial a que se refiere el artículo 11.e) son las siguientes:

¹⁴⁰⁴ Eduardo Paricio Rallo, "*La Policía Local como policía judicial*" en Cuadernos de Derecho Local, nº 17. Fundación Democracia y Gobierno Local. Junio de 2008. Pág. 44.

¹⁴⁰⁵ Disposición final quinta y Disposición adicional décima de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

a) Auxiliar a los Jueces, a los Tribunales y al Ministerio Fiscal en la investigación de los delitos y en el descubrimiento y detención de los delincuentes, cuando sean requeridas para ello.

b) Practicar, por iniciativa propia o a requerimiento de la autoridad judicial, del Ministerio Fiscal o de los superiores jerárquicos las primeras diligencias de prevención y custodia de detenidos, y la prevención y custodia de los objetos provenientes de un delito o relacionados con su ejecución, de cuyas actuaciones se dará cuenta, en los plazos legalmente establecidos, a la autoridad judicial o al Ministerio Fiscal, de acuerdo con la normativa vigente. Las funciones precedentes se cumplirán de acuerdo con los principios de cooperación mutua y de colaboración recíproca con las demás Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁴⁰⁶. Técnicamente nos parece más consistente esta redacción y más acorde con la realidad de las cosas ya que, poco a poco las Unidades de policía judicial dentro de los organigramas de los Cuerpos de policía local son una constante en estos últimos tiempos. Así, por ejemplo, la Policía Municipal de Bilbao cuenta en su organigrama con Unidades Especiales de Policía Judicial, compartidas con otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dependiendo del Juez Instructor el establecer qué Cuerpo habrá de llevar la investigación de cada caso concreto. También cuenta con una Unidad Antidroga, otra de Policía Científica así como de una Unidad de Investigación de Delitos (contra el patrimonio y el orden socioeconómico). Por su parte, la policía municipal de Madrid tiene una Unidad Judicial operativa destacada en la Sede de los Juzgados de Plaza Castilla y se encarga en este lugar y otras sedes judiciales de su seguridad, además posee una Unidad de violencia doméstica y de género que trabaja también con las órdenes judiciales de alejamiento, además de la ya tradicional Unidad de Atestados de tráfico junto a una Subinspección Central de Policía Judicial que corona el organigrama específico¹⁴⁰⁷ ...Esto es sólo una muestra de cómo la legislación reguladora de la policía gubernativa queda rezagada en relación con el ritmo de los tiempos.

¹⁴⁰⁶ Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña.

¹⁴⁰⁷ En la memoria de la Policía Municipal de Madrid de 2012, se señala que se realizaron 1.303 investigaciones por mandato judicial, 38 por mandato de la Fiscalía de menores, 944 informes periciales

Incluso las policías locales /municipales, en contra de lo que pudiera suponerse, actúan de hecho por mandato judicial directo: “Procede, por tanto, mandar al Inspector-Jefe de la Policía Local de Las Palmas de Gran Canaria a que ejecute de inmediato la orden de clausura incumplida por la Alcaldía. Para el improbable caso de que a este Cuerpo de Seguridad se le impida materialmente cumplir esta orden judicial, se mandará lo mismo a la Policía Nacional para que -subsidiariamente- lleve a efecto este mandato. Ello, claro es, sin perjuicio de las responsabilidades penales que en tal improbable hipótesis pudieran derivarse para los responsables de la Policía Local¹⁴⁰⁸”. NÚÑEZ IZQUIERDO concluye que el legislador debería otorgar una mayor posición a la Policía Local en la lucha y prevención de la delincuencia, omitiendo el carácter colaborador y otorgándole esa función como propia en el ámbito de su territorio, junto con el resto de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que en aquel se encuentren. Un Cuerpo tan cercano y a la vez profesional como es el que constituye la Policía Local no debería tener restringida su función a mero carácter colaborador o auxiliar de otros cuerpos, así como tampoco sus funciones¹⁴⁰⁹.

A pesar de esto y de lo que sería deseable, sobre todo en las policías locales/ municipales de los grandes núcleos urbanos en donde el compromiso con la seguridad ciudadana y el orden público es una necesidad ineludible, la actual legislación reguladora de la policía judicial, y a resultas de una apuesta más decidida por la verdadera independencia orgánica y funcional de ésta como parece ser la apuesta del constituyente¹⁴¹⁰, no impide una mayor actuación de las policías locales como agentes de la autoridad judicial. A pesar del que el art. 7 del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de

judiciales, 216 investigaciones de accidentes laborales en vía judicial, se practicaron 7.1999 desahucios y lanzamientos de bienes, 1453 embargos judiciales, 8.729 investigaciones de oficio judiciales. Finalmente se señalan 76.778 prácticas judiciales. Los volúmenes son ciertamente importantes y un exponente de la actuación como policía judicial.

¹⁴⁰⁸ STS, contencioso sección 4, del 27 de marzo de 2013 (STS 1451/2013) Recurso 1277/2012. | Ponente: CELSA PICO LORENZO

¹⁴⁰⁹ Felipe Núñez Izquierdo, “*La policía judicial. El auxilio con la Administración de justicia en la investigación criminal*”. Artículos doctrinales de Noticias Jurídicas. Marzo 2012.

¹⁴¹⁰ Art. 126 de la CE: “*La policía judicial depende de los Jueces, de los Tribunales y del Ministerio Fiscal en sus funciones de averiguación del delito y descubrimiento y aseguramiento del delincuente, en los términos que la ley establezca*”

la Policía Judicial, señala que constituye la policía judicial **en sentido estricto** las Unidades Orgánicas previstas en el artículo 30.1 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad los miembros del Cuerpo Nacional de Policía y de la Guardia Civil, sin embargo el mismo Decreto en su artículo 1º no puede dejar de señalar lo que el 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, que las funciones generales de policía judicial corresponden a todos los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, cualquiera que sea su naturaleza y dependencia, en la medida en que deben prestar la colaboración requerida por la Autoridad Judicial o el Ministerio fiscal en actuaciones encaminadas a la averiguación de delitos o descubrimientos y aseguramiento de delincuentes, con estricta sujeción al ámbito de sus respectivas competencias. A este respecto ya hemos señalado que la concurrencia competencias en materia de seguridad de los municipios y la obligación de éstos de su mantenimiento en los términos establecidos en la Ley reguladora de las Bases de Régimen Local y en el marco de la LOFCS¹⁴¹¹, hacen difícil que en determinados casos la policía local /municipal no adquiera el verdadero carácter de policía judicial. Sólo los Jueces y Magistrados¹⁴¹² pueden determinar el protagonismo concreto de estas fuerzas policiales que, como hemos señalado, también puede realizar funciones – de hecho cada vez las realizan más- de auxilio judicial, aunque con la limitación propia de su ámbito territorial y especialidades: “reconoce el carácter de personal colaborador de la Policía Municipal. c) En este mismo sentido, el artículo 283 de la Ley de Enjuiciamiento Criminal, dentro de su amplitud, nos indica que constituirán la Policía Judicial, los agentes municipales de Policía urbana (apartado 5º) (...) e) A todo ello podemos añadir que **no cabe minimizar de antemano, como hacen los aquí recurrentes, la**

¹⁴¹¹ El art. 53.1 e) de la LOFCS es el marco: Participar en las funciones de Policía Judicial, en la forma establecida en el artículo 29.2 de esta Ley y éste señala que: *1. Las funciones de Policía Judicial que se mencionan en el artículo 126 de la Constitución serán ejercidas por las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, a través de las Unidades que se regulan en el presente capítulo. 2. Para el cumplimiento de dicha función tendrán carácter colaborador de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado el personal de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales.*

¹⁴¹² Hay que recordar que el art. 2 del Real Decreto 769/1987, de 19 de junio, sobre regulación de la Policía Judicial, establece que “*los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en sus funciones de policía judicial, desarrollarán los cometidos expresados en el artículo 1.º a requerimiento de la Autoridad Judicial, del Ministerio fiscal o de sus superiores policiales o por propia iniciativa a través de estos últimos*”

capacidad y formación profesional de esos agentes, pues, al menos en este caso concreto, demostraron su eficiencia y buen hacer, y a los resultados nos remitimos. (Sobre la discutida competencia señalaremos la sentencia de esta Sala de 22 de junio de 1999)¹⁴¹³.

4.3.4 Funciones de ejecución forzosa de los actos administrativos.

La ejecutoriedad de los actos administrativos en su vertiente de materialización de los efectos jurídicos del acto administrativo correspondiente necesita en algunos casos de la seguridad inherente propia que sólo puede proporcionarla los agentes de la autoridad. La función asignada como policía Administrativa, en lo relativo a las Ordenanzas, Bandos y demás disposiciones municipales implica también un protagonismo especial en los actos de ejecución de la Administración municipal. Precisamente MERKL a la hora de definir la ejecución forzosa se fija especialmente en la imperatividad del acto y así dice que la ejecución forzosa es una actuación que consiste en establecer imperativamente, mediante coacción, una situación jurídica reclamada por el derecho, caso de que el obligado infrinja su deber¹⁴¹⁴. Debe tenerse en cuenta que determinados procedimientos necesitan de un “plus” para su adecuada realización o bien de un elemento de seguridad añadido para la propia eficacia del acto. MORELL OCAÑA sobre la cuestión de la materialidad de la ejecución señalaba que frecuentemente se ha partido de una distinción radical entre actividad material y actividad jurídica en la dinámica de la Administración postulando el abandono de todo análisis de la primera que, sea o no puramente material, tiene un sentido jurídico muy preciso, en la medida en que ha de ser una respuesta, la respuesta más adecuada posible, a las exigencias concretas del interés público¹⁴¹⁵. La sencilla formula plasmada en la Ley del Régimen Jurídico en relación con los actos de las Administraciones Públicas sujetos al

¹⁴¹³ STS, Penal sección 1 del 12 de Noviembre del 2001 (ROJ: STS 8777/2001) Recurso: 1554/1999 | Ponente: GREGORIO GARCIA ANCOS

¹⁴¹⁴ Adolfo Merkl, “*Teoría general del Derecho Administrativo*”. Ed. Comares. Granada 2004. Pág. 359

¹⁴¹⁵ Luis Morell Ocaña, “*Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*”. Ed. Aranzadi. 3ª edición. Pamplona 1998. Pág. 366.

Derecho Administrativo de que serán inmediatamente ejecutivos¹⁴¹⁶, plantea el interrogante sobre la función a desarrollar por los Cuerpos de policía local cuando los actos se refieren medidas de policía administrativa especial y general de seguridad y ambas están implicadas mutuamente o una de ellas sobresalga sobre la otra. Es decir, nos referimos, concretamente, a la “materialización” de la ejecutoriedad del acto concreto entendiendo por tal, como señala MORELL OCAÑA, a las actuaciones de ejecución del acto administrativo que obliga al particular a la realización de la obligación de dar, hacer o no hacer. La función material, por tanto, abarcaría desde la resolución adoptada en limitación de los derechos de los particulares, que es el fundamento de la actuación material, hasta la actualización del “factum”, del medio concreto expresado para la ejecutoriedad¹⁴¹⁷. Y que, desde luego, también tiene sus requisitos tal y como SANTAMARIA PASTOR afirma sobre el acto a ejecutar, el cual ha de poseer un grado de determinación suficiente, de manera que la obligación que imponga no requiera ser concretada mediante especificaciones ulteriores¹⁴¹⁸. Sin embargo, ciertas situaciones -de ahí la importancia de la actuación de los cuerpos de policía local /municipal- exigen un cierto margen de apreciación de tal manera que puedan los agentes en situaciones concretas “adoptar medidas provisionales tales como el desalojo de los espacios, el precintado y decomiso de los elementos materiales que hayan sido utilizados para la comisión de la infracción, de conformidad con la legislación sectorial aplicable y la contenida en el capítulo II, sección I del Título I de la Constitución¹⁴¹⁹”. Sabiendo como afirma GARCIA DE ENTERRÍA que el uso de la coacción directa no es un uso ciego, sino un uso reflexivo, que

¹⁴¹⁶ Art. 94 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁴¹⁷ Art. 96 de la LRJPAC: *1. La ejecución forzosa por las Administraciones Públicas se efectuará, respetando siempre el principio de proporcionalidad, por los siguientes medios: a) Apremio sobre el patrimonio. b) Ejecución subsidiaria. c) Multa coercitiva. d) Compulsión sobre las personas. 2. Si fueran varios los medios de ejecución admisibles se elegirá el menos restrictivo de la libertad individual. 3. Si fuese necesario entrar en el domicilio del afectado, las Administraciones Públicas deberán obtener el consentimiento del mismo o, en su defecto, la oportuna autorización judicial.*

¹⁴¹⁸ Juan Alfonso Santamaría Pastor, “*Principios de derecho administrativo General. Tomo II*” Ed. Iustel. 2º edición. Madrid 2009. Pág. 158.

¹⁴¹⁹ Art. 36.3 c) de la Ordenanza municipal de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Sevilla, aprobada por el Pleno de forma definitiva el 20 de junio de 2008. Publicada en el BOP de la Provincia núm. 166 de 18 de julio de 2008.

tiende racionalmente a la consecución de un fin, el restablecimiento del orden, la protección de las personas o cosas¹⁴²⁰

Estas actuaciones pueden producirse, previamente a la materialización del “previo apercibimiento¹⁴²¹” de la medida ejecutoria o como actuación en ejecución de un acto resolutorio de una medida provisional o incluso ante la realización de un acto definitivo eficaz. Es la respuesta que puede dar tan sólo la policía local /municipal como agentes de la autoridad ante la realidad de los hechos y la ponderación de las situaciones observadas respecto a su compatibilidad con las disposiciones normativas sectoriales. Realmente nos encontramos ante lo que Otto MAYER conceptualiza como “la orden de policía” que no se identifica con la intimación que un particular hace a su deudor; es un acto de autoridad. Está en su naturaleza que deba ejecutarse por coacción; la autoridad la puede llevar a efecto por su propio poder mediante los auxiliares que tiene a su disposición¹⁴²². Poderes que pueden ser ejercidos en cualquier momento, como reconoce la jurisprudencia: sobre esta base y a propósito de las licencias de apertura y funcionamiento antes citadas, la jurisprudencia ha reconocido que “la posibilidad de actuación en esta materia de los Ayuntamientos, como titulares de policía de seguridad, no se agota con la concesión y la revocación de las licencias de apertura, sino que, más bien disponen de unos poderes de intervención de oficio y de manera constante con la finalidad de salvaguardar la protección de personas y bienes (S.T.S. de 9 de diciembre de 1.964), pudiendo imponer, en consecuencia, cualesquiera correcciones y adaptaciones que estimen necesarias (S.T.S. de 17 de diciembre de 1.956; de 5 de noviembre de 1.986, etc.); sin que ello suponga una ilícita vuelta contra los propios actos¹⁴²³”.

¹⁴²⁰ Eduardo García de Enterría y Tomas Ramón Fernández “*Curso de Derecho Administrativo I*”. Ed. Civitas. 5ª edición. Madrid, 1989. Pág. 746.

¹⁴²¹ Art. 95 de la LRJPAC: *Las Administraciones Públicas, a través de sus órganos competentes en cada caso, podrán proceder, previo apercibimiento, a la ejecución forzosa de los actos administrativos, salvo en los supuestos en que se suspenda la ejecución de acuerdo con la ley, o cuando la Constitución o la ley exijan la intervención de los Tribunales*

¹⁴²² Otto Mayer “*Derecho Administrativo Alemán. Tomo II*”. Ed. De Palma. Buenos Aires 1950. Pág. 115.

¹⁴²³ STS, contencioso sección 4ª, del 29 de junio de 1998 (ROJ: STS 3768/1998). Recurso 7443/1992 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

Incluso la propia policía local /municipal puede ser que excepcionalmente, por propia su autoridad, esté habilitada para adoptar medidas cautelares que fueren necesarias para garantizar el cumplimiento de una ordenanza, por ejemplo, sobre instalación de veladores en suelo público y, sobre todo, en los siguientes supuestos:

- 1) Instalación de terraza sin autorización municipal.
- 2) Ocupación de mayor superficie de la autorizada, con la finalidad de recuperar la disponibilidad del espacio indebidamente ocupado para el disfrute de los peatones.

En estos supuestos, los funcionarios de la Policía Local requerirán al titular o persona que se encuentre al cargo del establecimiento para que proceda a la inmediata retirada de la terraza o la recuperación del espacio indebidamente ocupado. De no ser atendido el requerimiento, los funcionarios de la Policía Local solicitarán la presencia de los servicios municipales que correspondan para que procedan a su retirada, efectuando la correspondiente liquidación de los gastos ocasionados por la prestación de dicho servicio, según lo establecido en la Ordenanza Fiscal correspondiente¹⁴²⁴. Lejos del caso concreto reflejado, nos sirve para advertir cómo la resolución ejecutoria – en este caso cautelar según la ordenanza- faculta directamente desde la norma a la policía local /municipal para la actuación jurídica –por su propia autoridad- y la actuación material que contiene también una ejecución subsidiaria del art. 98 de la LRJPAC¹⁴²⁵.

Son innumerables las actuaciones de las policías locales /municipales relacionadas con los actos de ejecución forzosa derivados directamente del ejercicio de la policía administrativa especial y que la jurisprudencia nos relaciona como actos materiales en la ejecución forzosa. Así en relación con la

¹⁴²⁴ Art. 19.2 de la Ordenanza municipal reguladora de la instalación de veladores en suelo público del Ayuntamiento de Burgos. Boletín Oficial de la Provincia N° 188 Fecha publicación: 03/11/2011

¹⁴²⁵ 1. *Habrà lugar a la ejecución subsidiaria cuando se trate de actos que por no ser personalísimos puedan ser realizados por sujeto distinto del obligado.* 2. *En este caso, las Administraciones Públicas realizarán el acto, por sí o a través de las personas que determinen, a costa del obligado.* 3. *El importe de los gastos, daños y perjuicios se exigirá conforme a lo dispuesto en el artículo anterior.* 4. *Dicho importe podrá liquidarse de forma provisional y realizarse antes de la ejecución, a reserva de la liquidación definitiva.*

imposición de un precinto de actividades sometidas a la Ley Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, la Resolución del Alcalde es clara: “Ordenar a los Servicios Técnicos y **Policía municipal que procedan a precintar los elementos clausurados si en el plazo de cinco días**, a contar de la notificación, no se hubiese llevado a efecto, por parte del titular de la actividad, la retirada de los elementos del lugar propio de funcionamiento¹⁴²⁶; o para el caso de no posesión de la licencia municipal oportuna: “Sociedad Explotadora de Vídeos comunitarios de Atarfe S.C”, se está desarrollando la actividad de vídeo comunitario en esta localidad, c/ Lope de Vega, 12, domicilio particular de don Alexander y careciendo la citada Sociedad de la licencia municipal correspondiente, se acuerda la clausura de dicha actividad y el precinto de los equipos de emisión, **procediéndose por los Agentes de la Policía municipal a llevar a cabo la clausura y precinto**¹⁴²⁷”. Incluso en situaciones derivadas de ejecuciones de sentencias judiciales por la Autoridad administrativa “se ordenaba a la policía municipal **que efectuase un seguimiento de la ejecución del restablecimiento de los acuerdos de 3 y 9 de julio de 1987, dando cuenta a la Corporación**. La policía local informó el 3 de abril de 1997 que la obra se encontraba totalmente construida, según fotografías que aportó al informe, por lo que no se apreciaba obra alguna que paralizar y que tampoco aparecía en la finca ninguna maquinaria que precintar¹⁴²⁸. Otro caso más de actuación policial: “A mayor abundamiento, cabe decir que el anterior Acuerdo, en su Fundamento de Derecho Quinto indica que los inculpados incumplieron el Decreto de la Alcaldía de 26 de mayo de 2003, **ordenando la paralización de las obras, que fueron precintadas por la Policía Local** el 3 de junio de 2003, constatándose en el acta de Inspección de 16 de junio de 2003¹⁴²⁹”.

¹⁴²⁶ STS, contencioso sección 1, del 18 de febrero de 1992 (ROJ: STS 1257/1992). Recurso de apelación | Ponente: ELADIO ESCUSOL BARRA

¹⁴²⁷ STS, contencioso sección 1, del 6 de marzo de 1992 (ROJ: STS 1909/1992). Recurso de apelación | Ponente: MARCELINO MURILLO MARTIN DE LOS SANTOS

¹⁴²⁸ STS, contencioso sección 5, del 30 de octubre de 2000, (ROJ: STS 7817/2000). Recurso 4347/1998 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ

¹⁴²⁹ STS, contencioso sección 5, del 25 de junio del 2013 (ROJ STS 3469/2013). Recurso 1682/2011 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE

Pero además las facultades otorgadas por las Ordenanzas a la policías locales /municipales, aunque el caso se refiera las ordenanzas de convivencia y civismo, tampoco difiere en mucho con el ya señalado, son denominadas en determinadas normas como medidas de “*policía directa*” y que, de forma descriptiva, podrían consistir: “Los agentes de la autoridad exigirán en todo momento el cumplimiento inmediato de las disposiciones previstas en la Ordenanza, y, sin perjuicio de proceder a denunciar las conductas antijurídicas, **podrán requerir verbalmente a las personas que no respeten las normas para que desistan en su actitud o comportamiento**, advirtiéndolas de que en caso de resistencia pueden incurrir en responsabilidad criminal por desobediencia. Cuando la infracción cometida provoque, además de una perturbación de la convivencia ciudadana y el civismo, **un deterioro del espacio público, se requerirá a su causante para que proceda a su reparación, restauración o limpieza inmediatas, cuando sea posible**. En caso de resistencia a estos requerimientos, y sin perjuicio de lo que se dispone en el apartado 1 de este artículo, las personas infractoras podrán ser desalojadas, cumpliendo en todo caso con el principio de proporcionalidad¹⁴³⁰”.

Principio, no obstante, que ha de regir en todos los actos administrativos de ejecución forzosa, incluyendo dentro de éstos los actos materiales que, como hemos visto, en algunos momentos van intrínsecamente unidos. Y así, desde un punto de vista del derecho penal, “el principio de proporcionalidad exige que la medida entre la gravedad y reprochabilidad de la conducta típica sea *equilibrada y ajustada*, en su respuesta, a la gravedad del hecho¹⁴³¹ y que debe ser acompañado de otros elementos que para la más correcta aplicación de la subsunción de los hechos en los tipos administrativos reconocidos en las ordenanzas e incluso en el concepto general de orden público aderezan dicho principio: “el análisis de las pruebas incorporadas a las actuaciones y de las apreciaciones a que dan lugar ha quedado anteriormente expresado. También

¹⁴³⁰ Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada, aprobada de forma definitiva por el Pleno el 25 de septiembre de 2009. BOP nº 202 , miércoles, 21 de octubre de 2009

¹⁴³¹ STS, Penal sección 1 del 22 de Marzo del 2010 (ROJ: STS 1746/2010) Recurso: 2012/2009 | Ponente: JOSE ANTONIO MARTIN PALLIN

se ha razonado que la actuación de las fuerzas de seguridad **respetó los criterios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad que deben presidir su actuación**, que no puede calificarse como ilegítima, arbitraria o desproporcionada, por lo que no son de aplicación las normas y la jurisprudencia que en el recurso se citan sobre estos extremos¹⁴³². Aunque ya el viejo Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales, en conexión evidente con su art. 1º determinaba en pro de del principio de proporcionalidad, señalaba que si fueren varios los actos de intervención admisibles, se elegirá el menos restrictivo con la libertad individual¹⁴³³, la vigente LRJPAC también reafirma que el contenido de los actos se ajustará a lo dispuesto por el ordenamiento jurídico y será determinado y adecuado a los fines de aquéllos¹⁴³⁴.

El juicio de proporcionalidad ha de estar muy presente cuando las facultades de intervención material para las policías locales /municipales son muy amplias ante un hechos y situaciones concretas. Así, y a modo de ejemplo de lo afirmado, en programas determinados de actuación de un Administración pública municipal, se determina y se faculta para que: “En el marco de esta lucha contra el absentismo escolar, la Policía Municipal intervendrá en aquellos supuestos en los que los menores de dieciséis años transiten o permanezcan en espacios públicos durante el horario escolar. A tal efecto, los agentes municipales solicitarán su identificación, averiguarán cuáles son las circunstancias y los motivos por los que no está en el centro de enseñanza y, en caso de ausencia de justificación, le conducirán a su domicilio o al centro escolar en el que esté inscrito, poniendo en todo caso en conocimiento de sus representantes legales y de la autoridad educativa competente, que el menor ha sido hallado fuera del centro educativo en horario escolar¹⁴³⁵. O, por

¹⁴³² STS, Contencioso sección 1 del 22 de Abril del 1994 (ROJ: STS 17354/1994) Recurso: 3197/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

¹⁴³³ Art. 6 de Decreto de 17 de junio de 1955, por el que se aprueba el Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales

¹⁴³⁴ Art. 53.2 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común

¹⁴³⁵ Art. 37.5 de la Ordenanza municipal de medidas para el fomento y garantía de la convivencia ciudadana en los espacios públicos de Sevilla, con fecha de aprobación definitiva por el Pleno: 20 de junio de 2008 Publicada en el BOP de la Provincia núm. 166 de 18 de julio de 2008. En este mismo

ejemplo, el caso de la Ordenanza de Aparcamientos de la Ciudad de Barcelona en la que se faculta a los agentes de la Autoridad municipal a poder entrar o ejercitar sus funciones reglamentarias en toda clase de aparcamientos¹⁴³⁶, y en el caso de Madrid: “a los vehículos que transmitan mensajes publicitarios dentro del término municipal se les aplicarán las medidas establecidas en los artículos 40 y 41 la ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid y en los artículos 61.16 y 91 de la Ordenanza de Movilidad de la Ciudad de Madrid, pudiendo ser retirados de la vía pública por los efectivos de la Policía Municipal y los Agentes de Movilidad encargados de la vigilancia del tráfico, para evitar la utilización de las vías públicas con fines publicitarios¹⁴³⁷

Actuaciones que, incluso, la jurisprudencia ha avalado explícitamente: “siendo así, de una parte, la infracción podrá ser tanto por acción como por omisión y *las normas que sean infringidas pueden haber adoptado tanto la forma general de reglamentos de policía, entendiéndose por ello el orden y buen gobierno, como, la más especial y concreta, de simple disposición adoptada por quien sea autoridad -en sentido de jerarquía-* y, evidentemente, obre en cumplimiento de sus funciones (STS. 9.2.2004); y de otra, la expresión legal, referida a la infracción de reglamento, no puede entenderse en sentido tan estricto que excluya aquella vulneración o desentendimiento de una norma de rango legal¹⁴³⁸. El juicio de proporcionalidad cuando va más allá del margen de apreciación que las normas facultan a las policías locales /municipales según los casos presentados pueden caer en la desviación de poder que como sabemos consiste, “según el art. 83.3.º de la Ley jurisdiccional , en «el ejercicio de potestades administrativas para fines distintos de los fijados por el ordenamiento jurídico», puede abarcar, en su manifestación disfuncional, tanto

sentido el art. 162.6 de la Ordenanza de medidas para fomentar y garantizar la convivencia ciudadana en el espacio público de Granada, aprobada de forma definitiva por el Pleno el 25 de septiembre de 2009. BOP nº 202 , miércoles, 21 de octubre de 2009.

¹⁴³⁶ Art. 36 de la Ordenanza de Aparcamientos de la Ciudad de Barcelona aprobada por el Pleno el 02-08-1968. BOP. del 10-03-1971.

¹⁴³⁷ Art. 54 de la Ordenanza Reguladora de la Publicidad Exterior, aprobada por el Pleno el 30/01/2009 y publicada en el BO. Comunidad de Madrid 17/02/2009 núm. 40 pág. 72-86.

¹⁴³⁸ STS, Penal sección I del 29 de Abril del 2013 (ROJ: STS 2598/2013) Recurso: 1143/2012 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE

la persecución de un interés particular como la obtención de un fin público, pero diferente al objetivamente deducible de la norma aplicada (Cfr. Sentencia del Tribunal Supremo 3.a.4.º, 11 de octubre de 1993)¹⁴³⁹". Aunque se exige una acreditación cumplida de dicho vicio: "es precepto interpretado por la Jurisprudencia en el sentido de que supone un acto ajustado a la legalidad intrínseca, pero con vicio de nulidad, por no responder su motivación interna al sentido teleológico de la actividad administrativa orientada a la promoción del interés público y sujeta a ineludibles imperativos de moralidad, exigiéndose para que su existencia pueda ser tenida en cuenta, que se acredite que el acto impugnado se aparte del fin o designio que persigue la norma que aplica, implicando una desviación finalista entre el Ordenamiento jurídico y la actividad administrativa, al perseguir, ésta fines distintos de los previstos por aquél" (Sentencia de 11 de abril de 1986); afirmando también que "no ha de fundarse en meras presunciones ni en suspicacias y especiosas interpretaciones del acto de autoridad, sino en hechos concretos siendo menester una demostración clara y palmaria de que el ejercicio de las potestades administrativas se verificó torcidamente sin consideración al motivo o finalidad preestablecida para el bien o el interés público, debiendo desprenderse la prueba de la desviación de poder de actos comprobados de los que pueda deducirse la intencionalidad torcida o desviada hasta formar una convicción indubitada en el Juzgador¹⁴⁴⁰".

Además, de las fórmulas de intervención material en la ejecución material de los actos expuestas, se añaden en el caso de las policías locales /municipales, la denominada por MORELL OCAÑA como actuación material circunscrita a las normas de carácter técnico no sujetas a priori por condicionamiento jurídico alguno aunque a la larga disciplinan la conducta técnica con la misma eficacia vinculante¹⁴⁴¹. Es la esfera de la *discrecionalidad*

¹⁴³⁹ STS, Contencioso sección 1 del 30 de Noviembre del 1994 (ROJ: STS 14563/1994) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO; sobre la misma cuestión véase también la STS, contencioso sección 1, del 27 de abril de 1993. Recurso: 8841/1990. Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

¹⁴⁴⁰ STS, Contencioso sección 1 del 25 de Marzo del 1988 (ROJ: STS 15023/1988) Recurso: 887/1987 | Ponente: JUAN VENTURA FUENTES LOJO

¹⁴⁴¹ Luis Morell Ocaña, "*Curso de Derecho Administrativo. Tomo II*". Ed. Aranzadi. 3ª edición. Pamplona 1998. Pág. 370

técnica en el que se halla un núcleo material de la decisión técnica “sobre la que los Tribunales de Justicia consideramos normalmente que no podemos enjuiciar, por formar parte de lo que se llama discrecionalidad técnica de la actividad administrativa, no susceptible de ser valorada con el instrumental jurídico que en exclusiva nos corresponde manejar¹⁴⁴². Aunque no es un ámbito “per se” excluido de la actuación judicial ya que, para el caso analizado por la sentencia “no se trata de sustituir la discrecionalidad técnica, ni tampoco de negar validez al Dictamen Médico que aprecia una patología, *sino de valorar si el dictamen de ese Tribunal se extiende a todo el supuesto fáctico de la causa de exclusión*. Lo que debe decidirse en este caso es si la concreta patología apreciada, impide o menoscaba el ejercicio de las funciones policiales, y es lo cierto que en el caso actual esa repercusión funcional no ha sido objeto, como era obligado, de un pronunciamiento explícito del Tribunal Médico¹⁴⁴³. Son numerosísimos los pronunciamientos administrativos para la ejecución forzosa de actos administrativos para los que se ha tenido en cuenta la actividad técnica de los cuerpos de policía local /municipal, así para el caso de obras realizadas en el interior: “procediéndose al precinto el 16 de diciembre de 1988, 15 de mayo de 1989, todas ellas notificadas, **obrando informe de la policía local de 24 de enero de 1991** poniendo de relieve que se observan obras en el interior del edificio, y con un informe del Arquitecto Municipal de 29 de abril de 1993, en el que se dice que las obras del edificio no están terminadas¹⁴⁴⁴”, o en un caso parecido: “La policía local informó el 3 de abril de 1997 que la obra se encontraba totalmente construida, según fotografías que aportó al informe, por lo que no se apreciaba obra alguna que paralizar y que tampoco aparecía en la finca ninguna maquinaria que precintar¹⁴⁴⁵”. Incluso en las actuaciones presenciales llevadas a cabo para confirmar las infracciones que

¹⁴⁴² STS, contencioso sección 1, del 28 de enero de 1992 (ROJ STS 271/1992). Recurso de apelación. Ponente: RAMÓN TRILLO TORRES

¹⁴⁴³ STS, contencioso sección 7, del 16 de marzo de 2012 (ROJ: STS 1873/2012). Recurso 7090/2010. [Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS. Sobre la cuestión de la discrecionalidad hay una abundantísima y desarrollada jurisprudencia a la que nos remitimos.

¹⁴⁴⁴ STS, contencioso sección 5, del 29 de junio de 2001 (ROJ: STS 5246/2001). Recurso 7777/1996. Ponente: JUAN MANUEL SANZ BAYON

¹⁴⁴⁵ STS, contencioso sección 5, del 30 de octubre de 2000, (ROJ: STS 7817/2000). Recurso 4347/1998 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ

se estaban produciendo: “en los días 31 de julio y 26 de septiembre se vuelve a realizar por la Policía Municipal nueva comprobación de los ruidos percibidos en el domicilio del denunciante a causa de la actividad desarrollada en el piso primero, dando unas medidas, en la primera fecha (...) el haber ordenado la apertura del expediente sancionador en 16 de febrero de 1.989 requiriendo a la causante de los ruidos la adopción de medidas correctoras, así como las sucesivas intervenciones de la Policía municipal¹⁴⁴⁶”.

La presunción de acierto de que gozan las Resoluciones administrativas ampliable a los informes es reconocida inicialmente por los Tribunales “A este respecto en defensa de la presunción de acierto que deben tener las resoluciones de la Administración es de considerar que las certificaciones médicas aportadas unilateralmente por el actor no tienen la consideración que pudiera ostentar un dictamen pericial procesal con garantías de imparcialidad, y carecen por consiguiente de fuerza probatoria que pueda ser aceptada en contra de la resolución dictada¹⁴⁴⁷, aunque dicha presunción puede ser destruida bajo prueba. Lo cual puede realizarse dentro del propio procedimiento, y así ante una presunción de infracción medio ambiental: “Si a juicio de los Agentes de la Policía Municipal las emisiones resultasen abusivas, se podrá obligar al conductor del vehículo a llevarlo al Segundo Centro de Control de Vehículos en ese mismo momento, acompañado por el Agente, al objeto de verificar sus emisiones. Los vehículos cuyo conductor se niegue a someterlos a los controles necesarios podrán ser inmovilizados y trasladados a dependencias municipales¹⁴⁴⁸”.

4.3.5 Los convenios interadministrativos como fuente de atribución de funciones.

Los términos en que se contemplan las competencias de las corporaciones locales en materia de policía administrativa general de seguridad

¹⁴⁴⁶ STS, contencioso sección 4, del 8 de julio de 1998. (ROJ: STS 4596/1998). Recurso 3355/1992 | Ponente: EDUARDO CARRION MOYANO

¹⁴⁴⁷ STS, contencioso sección 4, del 8 de julio de 1998. (ROJ: STS 4596/1998). Recurso 3355/1992 | Ponente: EDUARDO CARRION MOYANO

¹⁴⁴⁸ Art. 65 de la Ordenanza General de Protección del Medio Ambiente Urbano de Madrid. Aprobada por el Pleno el 24/07/1985. Publicada en el BO. Comunidad de Madrid 31/10/1985.

y las tendencias marcadas por el legislador al ejecutivo respecto las policías locales /municipales en su condición de la denominada policía de proximidad y de policía judicial, en las que se insta precisamente a una potenciación de ambos papeles ha llevado a la búsqueda de instrumentos que la posibiliten y que no exijan grandes innovaciones normativas. Quizás es que ya haya llegado el tiempo, precisamente, de esta actuación pública que dé seguridad jurídica a todos los agentes implicados y plasmar en normas los nuevos “roles” exigidos a las policías locales /municipales.

La vía inicial utilizada por la Administración General del Estado, la única administración competente “per se” en seguridad pública ha sido el convenio interadministrativo como fuente de otorgamiento, sobre todo, de nuevas funciones a los Cuerpos de policía local /municipal. La cuestión que se suscita es que si se utiliza la forma del convenio interadministrativo para otorgar nuevas funciones es que el marco normativo actual lo posibilita por lo que la cuestión se transforma más en una cuestión operativa que de normativa. Actualmente existen tres Acuerdos que propician o potencian las funciones de los cuerpos de policía local /municipal entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias y que parten del “Convenio Marco de Colaboración entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias en materia policial”, de 19 de septiembre de 2002. La forma elegida es la de un Acuerdo – Marco abierto a los municipios que poseyendo Cuerpos de policía local /municipal, y previo acuerdo de la Junta Local de Seguridad, reúnan los requisitos establecidos en el Acuerdo /Convenio Marco. La forma establecida para la adhesión de un municipio al Convenio Marco es el denominado *Acuerdo específico* a adoptar entre el Secretario de Estado de Seguridad y el Alcalde respectivo. Los Acuerdos de colaboración son los siguientes:

1. Convenio marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial, de 20 de febrero de 2006.

2. Acuerdo de Colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y los Cuerpos de Policía local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género, adoptado el 13 de marzo de 2006.
3. Protocolo de actuación de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y de coordinación con los órganos judiciales para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género, aprobado el 10 de Junio de 2004.

Existe además un modelo de Acuerdo específico aprobado por ambas instituciones y cuyo texto es obligatorio para el Ayuntamiento respectivo:

1. Modelo de Acuerdo específico entre el Ministerio del Interior y el Ayuntamiento depara la participación del Cuerpo de Policía Local en el ejercicio de las funciones de policía judicial.

El planteamiento de los Convenios podemos dividirlos en tres ámbitos diferenciados:

- **Seguridad ciudadana.** El convenio reconoce la mayor cercanía de los cuerpos de policía local: “la proximidad de los Cuerpos de Policía Local a sus respectivas comunidades locales, convierte a estos Servicios en instituciones fundamentales para el desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia” y que puede ser un elemento decisivo para el “desarrollo de políticas de prevención de la delincuencia”. Y de forma un tanto pretenciosa, afirma que será el instrumento preciso para clarificar y potenciar las competencias municipales en materia de seguridad y el establecimiento de nuevas funciones que puedan ser asumidas o en las que puedan colaborar las Policías Locales. En realidad en el texto articulado y en relación con la seguridad ciudadana, no nos encontraremos con una relación sistemática de nuevas competencias municipales en materia de seguridad y, de la misma forma, una relación de nuevas funciones para las policías locales sino de un conjunto de medidas, algunas un tanto difusas, de “coordinación operativa entre los cuerpos policiales de ellas dependientes” en un mismo término municipal o, por ejemplo, la creación de “un nuevo marco de cooperación que refuerce el sistema público de seguridad” o bien la “articulación de un sistema integrado de

las Bases de Datos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía Local”. Estos son quizás los puntos básicos del convenio: la cooperación operativa de los cuerpos policiales a través de los “Programas de Actuación que tendrán como objetivo desarrollar la actuación policial conjunta y planificada de los Cuerpos de Seguridad existentes en el término municipal”, la “integración plena en dichos sistemas autonómicos, se propiciará la creación de Centrales de Comunicación Conjuntas, en las que se integren los Servicios 091 y 092” , uno y otro referidos al Cuerpo Nacional de Policía y Cuerpos de policía local /municipal respectivamente, en tanto se produce la transición hacia la integración en Centros de Seguridad y Emergencias dotados del número 112¹⁴⁴⁹. Y la posibilidad de que una amplia normalización documental que implique la utilización de documentos, impresos y formularios únicos para ser utilizados tanto por la Policía Local como por el Cuerpo de Seguridad del Estado competente en el territorio municipal.

El Convenio señala en relación con la seguridad vial algo a lo que realmente sólo podemos entender como una simple acción de coordinación, por cuanto que la seguridad vial es una competencia plena de los municipios y una función en su amplio sentido (también policía judicial) de las policías locales /municipales, a pesar de lo instrumentado por el art. 53.2 LOFCS¹⁴⁵⁰, aduciendo que “hasta ahora solo se había limitado al ámbito de la seguridad ciudadana”. Si la cuestión se refiere a aclarar y precisar las funciones de regulación del tráfico y la seguridad vial en determinadas vías de titularidad estatal y que se adentran en los términos municipales respectivos o se sitúan en ámbitos interurbanos de grandes aglomeraciones urbanas o en zonas metropolitanas tiene sentido y alta utilidad a los efectos de la eficacia policial y de la seguridad vial de las zonas afectadas, si no es así no entendemos la

¹⁴⁴⁹ Hay que recordar que la creación del teléfono como instrumento técnico integrado de emergencias es fruto de la *Decisión del Consejo, 91/396/CEE*, de 29 de julio de 1991, relativa a la creación de un número de llamada de urgencia único europeo (Diario Oficial U.E. n° L 217 de 06/08/1991)

¹⁴⁵⁰ “Instruir atestados por accidentes de circulación dentro del casco urbano, los cuales deben ser comunicadas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado competentes”. Algo que en la práctica no se hace al menos en los cuerpos de policía local de las grandes ciudades.

utilidad de la cláusula¹⁴⁵¹. En este apartado el Convenio prevé la creación, en el seno de la Junta Local de Seguridad, de “*una Comisión de Coordinación Policial en Seguridad Vial, en la que participarán los responsables de la Guardia Civil y de la Policía Local*”¹⁴⁵².

Además, en el terreno institucional, se prevé la creación de órganos de encuentro y participación de las Administraciones públicas afectadas y signatarias de acuerdos específicos, entre los que destaca, sin duda, el intento de hacer de las Juntas Locales de Seguridad como verdaderos foros de encuentro y coordinación de los Cuerpos policiales¹⁴⁵³ presentes en el entorno municipal y a las que se constituyan se le impone la elaboración, en el plazo de 6 meses, de su respectivo *Plan Local de Seguridad*, en el que se realizará un diagnóstico de la problemática de seguridad existente en el ámbito municipal¹⁴⁵⁴. Se añade a lo anterior la creación de las denominadas Comisiones Autonómicas de Seguridad, en aquéllas que carezcan de su propio Cuerpo de Policía autonómico, “como órgano de colaboración y coordinación para el diseño de las políticas de seguridad que deban desarrollarse en ese ámbito territorial”.

Finamente, se dispone la creación de una Comisión Estatal de Seguridad Local, que será copresidida por el Presidente de la FEMP y el Secretario de Estado de Seguridad con la misión de impulsar el desarrollo del

¹⁴⁵¹ Un caso interesante es el relativo a las vías de circunvalación M-40, M-45 y M-50 que transcurren mayoritariamente por el término de la ciudad de Madrid aunque también en pequeño tramos de grandes municipios como Alcorcón, Leganés, Pozuelos de Alarcón y Getafe. La Guardia Civil se encarga de la vigilancia del tráfico y seguridad vial (aunque se habla de efectuar un transferencia como el caso de la M-30 al Ayuntamiento de Madrid) pero los tramos de conexión con otras vías urbanas o la propia conexión entre ellas mismas y la propia M-30, algunas son de competencia de la policía municipal de Madrid si bien es verdad que como práctica de actuación entre uno y otro Cuerpo. Otro caso es, por ejemplo, las entradas a la Ciudad de Madrid de las distintas Autovías /autopistas radiales de conexión con la periferia (A-6, A-5, A-4...) en las que existe un “modo de trabajo” o “de reparto” entre uno y otro Cuerpo no siempre coincidente con el término municipal.

¹⁴⁵² Apartado V. cláusula 20ª.

¹⁴⁵³ Algo que ha quedado fijado de forma normativa a través del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad (BOE núm. 229 de 21 de Septiembre de 2010)

¹⁴⁵⁴ Además se prevé que los planes Locales de seguridad, incluyan “*Programas de Actuación*” que tendrán como objetivo desarrollar la actuación policial conjunta y planificada de los Cuerpos de Seguridad existentes en el término municipal.

Convenio Marco, realizar su seguimiento y resolver los conflictos que pudieran presentarse en su aplicación.

-Funciones de Policía Judicial. El deseo inicial de optimización de los “recursos policiales disponibles en el territorio, y para ofrecer en las respectivas Comunidades Locales un servicio público de seguridad eficaz y de mayor calidad” y, por tanto, una mayor profundización de la función de policía judicial en las policías locales /municipales, se modula en función de las capacidades operativas del cuerpo de la policía local /municipal, del municipio adherido al convenio y que, además del número de efectivos en relación con la población del municipio, se basa en *“el nivel de formación y la experiencia de sus componentes en el ejercicio de las funciones de policía judicial; la capacidad técnica y operativa para constituir grupos o unidades especializadas en las funciones de policía judicial y en la disponibilidad de los recursos materiales y tecnológicos necesarios para colaborar en el desempeño de funciones de policía judicial”*.

En este apartado del Convenio¹⁴⁵⁵, sí encontramos una relación precisa de delitos /faltas sobre los que teóricamente pueden ser ocuparse las policías locales /municipales “cuando constituyan falta o delito menos grave”. Insistimos nuevamente en la “falta de tratamiento” que el Convenio Marco tiene respecto a las policías locales/ municipales. El delito o la falta del que pueden hacerse cargo dichas policías no es una cuestión de mayor o menor gravedad sino en la incidencia que tales “injustos” tiene en la vida diaria del municipio y a la capacidad de las propias policía locales/ municipales, a las que parece referirse como si fueran policías ayunas de capacidad profesional y sin el compromiso que todo Agente de la Autoridad ha adquirido frente a la comunidad de *“llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana”*¹⁴⁵⁶. Se incluye en el Convenio, decíamos, un listado de delitos o faltas perseguibles por las policías locales /municipales: a) Faltas

¹⁴⁵⁵ Apartado III del Convenio Marco de colaboración, cooperación y coordinación entre el Ministerio del Interior y la Federación Española de Municipios y Provincias, en materia de seguridad ciudadana y seguridad vial de 20 de febrero de 2006

¹⁴⁵⁶ Art. 5.4 de la LOFCS.

penales. b) Lesiones, que no requieran hospitalización. c) Violencia doméstica y de género. d) Delitos contra las relaciones familiares. e) Quebrantamientos de condena; de localización permanente; órdenes de alejamiento y privaciones del permiso de conducir. f) Hurtos. g) Denuncias por recuperación de vehículos, siempre que estos no estuvieran considerados de interés policial h) Patrimonio histórico municipal. i) Actividades de carácter comercial o con ánimo de lucro realizadas en la vía pública o mercadillos y que constituyan delitos contra la propiedad intelectual o industrial. j) Defraudaciones del fluido eléctrico y analogos. k) Delitos contra la seguridad del tráfico. l) Amenazas y coacciones. m) Omisión del deber de socorro. n) Daños en general y, en especial, los causados al mobiliario urbano¹⁴⁵⁷. Y se señala, en este caso con acierto, que las funciones de policía judicial deberán ejercerse por miembros de las Policías Locales con formación especializada en la materia, de acuerdo con los criterios y planes de formación acordados por la Comisión Estatal de Seguridad Local¹⁴⁵⁸. Señalándose el ámbito al que se extiende “la colaboración de las Policías Locales en el ejercicio de las funciones de policía judicial, tanto en lo que se refiere a la recepción de denuncias como a la investigación de los hechos”.

El loable fin del clausulado del Convenio se ve truncado en algunas ocasiones con la introducción de cláusulas limitativas que entendemos no tienen procedencia alguna si tenemos en cuenta la razonable autonomía de trabajo que cada cuerpo policial debe tener y el respeto que deben producirse en los ámbitos competenciales de una y otra Administración¹⁴⁵⁹. Cuestión que se torna en más inexplicable según se expone en el clausulado: “en todo caso, siempre que las actuaciones practicadas por los funcionarios de los Cuerpos de Policía Local den lugar a la práctica de una detención y el detenido sea puesto

¹⁴⁵⁷ Apartado III, cláusula 12ª.

¹⁴⁵⁸ Apartado III, cláusula 14ª

¹⁴⁵⁹ El art. 4.1 a) de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, establece que “*Las Administraciones públicas actúan y se relacionan de acuerdo con el principio de lealtad institucional y, en consecuencia, deberán a) Respetar el ejercicio legítimo por las otras Administraciones de sus competencias*” Por tanto, no tienen sentido alguno los controles establecidos en el Convenio salvo que se prevean tan sólo para un momento inicial de aplicación del Convenio de adhesión respectivo y, a modo, de período inicial formativo.

a disposición de la autoridad judicial, la persona detenida deberá ser conducida a las dependencias del Cuerpo de Seguridad del Estado correspondiente a los efectos de identificación y reseña¹⁴⁶⁰”. Si el detenido ha sido puesto a disposición judicial es evidente que ha de ser conducido al Juzgado correspondiente o bien a la Unidad Orgánica de la Policía Judicial dependiente de dicho juzgado, en el plazo máximo de 72 horas, existiendo métodos específicos para la comunicación de estas incidencias sin la presencia física del encausado. Por tanto, no entendemos esta cláusula salvo la existencia algún arcano oculto. O, aferrarse a la cláusula “territorial” para evitar la decisión judicial frente a una investigación iniciada y conducida por la propia policía municipal: *“Si durante la realización de una investigación apareciesen elementos o indicios que aconsejen practicar actuaciones fuera del territorio del municipio, se comunicará de manera inmediata tales circunstancias a la Unidad de Policía Judicial del Cuerpo de Seguridad del Estado competente territorialmente, cesando en la progresión de la investigación y poniendo a disposición de éste lo actuado, participándolo a la Autoridad Judicial”*¹⁴⁶¹

La existencia de un compromiso de activar una línea de “acciones formativas en materia de Policía Judicial, dirigidas a los componentes de las Policías Locales, en las que participarán como docentes expertos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. Asimismo, para el desarrollo de dichas acciones formativas, se propiciará la colaboración de las autoridades judiciales y del Ministerio Fiscal¹⁴⁶²”, a cargo de la Secretaría de Estado de Seguridad, es otro aspecto destacable aunque con la necesaria participación de las Comunidades Autónomas y como complemento de sus propias acciones formativas: *“Con ese mismo objetivo, el Ministerio del Interior propiciará acuerdos con las Academias y Escuelas de Formación de las Comunidades*

¹⁴⁶⁰ Apartado III. Cláusula 14.3.

¹⁴⁶¹ Punto 2.2 del “Acuerdo Específico de colaboración entre el Ministerio del Interior y el ayuntamiento de Madrid para la participación del Cuerpo de Policía municipal de Madrid en el ejercicio de funciones de policía judicial” de 22 de Junio de 2010. Quizás hubiera sido más indicado para las funciones de policía judicial haber inquirido previamente a la decisión final, la opinión del juez competente respecto al curso de la investigación.

¹⁴⁶² Apartado III. Cláusula 17.1

*Autónomas, para facilitar la participación de sus docentes en la formación de las Policías Locales en materia de Policía Judicial*¹⁴⁶³.

Especialmente positivo es la introducción en el Convenio de una línea de actuación referida a las “*Oficinas Móviles Polivalentes, que ejercerán las funciones de las Oficinas de Denuncia y de Atención a los Ciudadanos*”, de indudable utilidad en las grandes ciudades, especialmente en ciudades de especial concentración turística, y, como se señala en el propio convenio, en los municipios en los que existan núcleos de población disgregados.

- Protección de las víctimas de violencia doméstica y de género.

Tanto las referencias que la Ley Orgánica 1/2004, de 28 de diciembre, de Medidas de Protección Integral contra la Violencia de Género, como la realidad con la que habitualmente trabajan las policías locales y su condición de policía de proximidad, exigen el concurso de estas policías en un terreno en el que el conocimiento de las condiciones sociales, familiares y económicas del municipio son fundamentales para desplegar las medidas de protección más eficaces e incisivas sobre el caso concreto. Por eso el mandato a Gobierno es claro en la Ley: el Gobierno, con el fin de hacer más efectiva la protección de las víctimas, promoverá las actuaciones necesarias para que las Policías Locales, en el marco de su colaboración con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, cooperen en asegurar el cumplimiento de las medidas acordadas por los órganos judiciales cuando éstas sean algunas de las previstas en la presente ley o en el artículo 544 bis de la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en el artículo 57 del Código Penal¹⁴⁶⁴.

Pues bien, las loables intenciones que se contienen en el “Protocolo de colaboración y coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de seguridad del Estado y los Cuerpos de policía local para la protección de las víctimas de violencia doméstica y de género”, tropiezan una vez más con las limitaciones autoimpuestas en el mismo clausulado ante cuestiones que nada tiene que ver con la “formalidad” de las funciones que la LOFCS asigna a las policías locales.

¹⁴⁶³ Apartado III. Cláusula 17.2

¹⁴⁶⁴ Art. 31.2 de la Ley Orgánica 1/2004, de 29 de diciembre, de medidas de protección integral contra la violencia de género

Así, en el apartado de “Criterios de participación de la policía local”, se introduce una cláusula del siguiente tenor literal “*El respeto al marco competencial establecido en la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad*” ¿qué se pretende con ello? ¿Quizás poner puertas al campo? ¿Realmente se persigue la colaboración leal entre cuerpos policiales? Aunque el lector puede pronunciarse al respecto de nuestras preguntas, y si es que nos queremos limitar a literalidad del texto, nosotros creemos que las actuaciones de las policías locales en esta materia de violencia doméstica y de género pueden estar contenidas en las funciones de efectuar diligencias de prevención y cuantas actuaciones tiendan a evitar la comisión de actos delictivos en el marco de colaboración establecido en las Juntas de Seguridad¹⁴⁶⁵. Si nos alejamos de la literalidad del texto contestaremos que, desde luego, un problema social de esta naturaleza no está para disquisiciones “competenciales” y sí para buscar soluciones. Otro elemento, que nosotros consideramos limitativo, es la afirmación: “La existencia o no en el término municipal de unidades territoriales del correspondiente Cuerpo de Seguridad del Estado”. Esta es una cuestión de comunicación y coordinación, de como se afirma más delante, de generar “*un procedimiento rápido y seguro de intercambio recíproco de información entre la Fuerza o Cuerpo de Seguridad del Estado territorialmente competente y el Cuerpo de Policía Local*”. En cambio, consideramos razonable que la colaboración se produzca en función de “*la capacidad del correspondiente Cuerpo de Policía Local para asumir mayores responsabilidades en este ámbito o ejercer determinadas funciones y tareas, de acuerdo con los siguientes factores: el nivel de formación especializada de sus efectivos en materia de violencia de género; la participación en Programas Integrales de Actuación; los recursos materiales y operativos de que disponga*”.

Así pues, junto al indudable incremento de funciones para las policías locales /municipales propiciado por esta vía del Convenio interadministrativo, tal y como acabamos de exponer y que, por otro lado, pueden deducirse del

¹⁴⁶⁵ Art. 53.1 g) de la LOFCS

contexto normativo actual, se articulan límites que parecen obedecer a criterios distintos a los estrictamente de eficacia y servicio a los ciudadanos.

4.5 El “trípode” competencial respecto a las policías locales /municipales: Estado, CC.AA y Municipios.

4.5.1 Facultades Estales.

A esta altura de este trabajo, señalar que las policías locales /municipales encuentran para definir su régimen jurídico definidor tres Administraciones públicas territoriales con competencias confluentes no es novedad alguna pero sí nos parece interesante destacar los ámbitos correspondientes a unas y otras, al menos el intento, dado el terreno resbaladizo en el que nos movemos y la indefinición de algunas disposiciones normativas.

Nuestra Constitución hace alusión a las policías locales de forma incidental pero para ser insertadas dentro del sistema de distribución de competencias entre el Estado y las CC.AA, en el Título VIII, y dentro de éste en el art. 148.1.22 como competencia puramente autonómica en lo referente a su coordinación pero con la limitación y la acción armonizada —eso es lo que entiendo en la expresión “en el marco”- que se establezcan en una Ley orgánica. Por tanto, la cuestión clave será que se entienda por “coordinación de las policías locales” si este es un ámbito exclusivamente material o si pudiese afectar rasgos sustanciales de su estatuto jurídico regulador. Por otro lado, el artículo ha de ponerse necesariamente en relación con el art. 104.2 de la CE en el que se establece que “una Ley Orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad”. Por lo que de forma necesaria las policías locales /municipales tendrán siempre un estatuto peculiar, con un grupo normativo propio, que los diferencien con sus Cuerpos de seguridad homólogos aunque también respecto de los restantes funcionarios al servicio de la Administración local, y en ese grupo normativo ha de decir mucho el legislador estatal y la Administración General de Estado: *“parte de que se trata de una norma que incide en el régimen estatutario de los funcionarios públicos —los policías*

locales— para el que el Estado tiene competencia exclusiva en cuanto a su régimen jurídico básico¹⁴⁶⁶”. Cuál sea ese régimen jurídico básico lo veremos. Para empezar, de los artículos constitucionales mencionados –art. 148.1.22 y art 104.2- ha de derivarse, de forma inmediata, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la cual viene en constituirse en ley cabecera básica del grupo normativo regulador de las policía locales, sólo desde esta Ley puede hablarse de otras fuentes legislativas y normativas. Por eso la jurisprudencia, y sobre el caso concreto de la adecuada promoción profesional de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad afirma: “Quede claro, pues, **que ha de estarse primeramente a lo que establezca la propia ley orgánica** -que se limita a mandar a los poderes públicos que deben promover las condiciones para una "adecuada promoción profesional" de los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad¹⁴⁶⁷”. Ahora bien no todo el cuerpo legal es de aplicación a las policías locales /municipales ya que éstas, en cuanto a su régimen estatutario, se rigen por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la LOFCS, con adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente¹⁴⁶⁸, es decir son de aplicación directa y, por tanto disponibles por el legislador Estatal: los “*Principios básicos de actuación*”, las “*Disposiciones estatutarias comunes*”, las condiciones exteriores en el ejercicio de sus funciones, ya que los miembros de los citados Cuerpos deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales que autoricen las Juntas de Seguridad¹⁴⁶⁹ y el “*Régimen disciplinario*” que finalmente ha derivado en la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, por la que se regula el régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía y que se declara íntegramente aplicable a las policías locales. Por tanto, ese es el que debe señalarse como **régimen jurídico básico policial** de las policías locales, de ámbito exclusivamente Estatal, y

¹⁴⁶⁶ STC, Constitucional pleno, del de 13 de enero de 2012 (ROJ: 4/2012) Cuestión de inconstitucionalidad 1836/2005| Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

¹⁴⁶⁷ STS, Contencioso sección 7 del 13 de Julio del 2007 (ROJ: STS 5464/2007) Recurso: 33/2004 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

¹⁴⁶⁸ Art. 52.1 de la LOFCS.

¹⁴⁶⁹ Art. 41.3 de la LOFCS.

como factor integrador de cuantas normas estatutarias pudieran incidir en su condición de Cuerpos de Seguridad.

Pero la acción competencial del Estado en la regulación estatutaria de las policías locales no acaba aquí porque, en cuanto funcionarios de carrera de la respectiva corporación municipal se rigen también por el EBEP¹⁴⁷⁰, es decir, el Estado puede regular cuantas normas sean consideradas básicas, aunque como afirma FUENTETAJA PASTOR, en un contexto general de “adelgazamiento” de lo básico el EBEP refleja como pocas normas esta elección por una reducción de la densidad de la legislación básica en materia de función pública¹⁴⁷¹. Lo cual coloca, en el caso de las policías locales /municipales, a las CC.AA en una posición de cierta ventaja a la hora de intervenir en su régimen estatutario que, en algunos caso ha llevado a diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, así por ejemplo, en el caso de las titulaciones académicas habilitantes para el acceso a las diversas categorías de los cuerpos locales /municipales de algunas CC.AA, se han anulado, por reputarse inconstitucionales, algunas disposiciones contenidas en Leyes de Coordinación de Policías locales: “la ‘titulación’ se erige en requisito esencial de la ‘promoción interna’ (ex art. 92 LBRL), elemento éste del ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’, lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE” (STC 175/2011, FJ 5). Seguidamente, sirviéndonos de la doctrina sentada en las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4, y 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2, llegábamos a la conclusión de que en este ámbito funcional “la regulación de las materias de ‘promoción interna’ y ‘titulación’, ostentan carácter básico (ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), y se encuadra sin dificultad en el ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’ del art. 149.1.18 CE” (STC 175/2011, FJ 5). Del propio modo, en esta misma Sentencia descartábamos que pueda “estimarse encuadrable la materia de ‘titulación’, aunque se refiera a las policías locales, en el art. 149.1.29 CE de ‘seguridad pública’, porque sólo sería

¹⁴⁷⁰ Art. 3.2 de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público

¹⁴⁷¹ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, “*El Estatuto Básico del Empleado Público*”. RAP nº 174. Sept. – diciem. 2007. Pág. 465.

posible mediante una interpretación forzada del art. 39 c) LOFCS que atribuye a las Comunidades Autónomas ‘fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, determinando los niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior a graduado escolar’, esto es que el nivel mínimo es el de graduado escolar y que a partir del mismo han de determinarse los niveles educativos de cada categoría dentro del cuerpo policial, pero sin que ello habilite a las Comunidades Autónomas para alterar el régimen de titulaciones del art. 25 de la Ley de medidas de reforma de la función pública en contra de la legislación básica de homogeneización de los principios del ‘mérito’ y la ‘capacidad’ para toda la función pública, y especialmente para la Administración local”¹⁴⁷². Pero es que además dichos principios se hallan dentro de las disposiciones estatutarias comunes para todas las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad de la LOFCS: “*los puestos de servicio en las respectivas categorías se proveerán conforme a los principios de mérito, capacidad y antigüedad, a tenor de lo dispuesto en la correspondiente reglamentación*”¹⁴⁷³.

Precisamente, el Tribunal Constitucional se niega a dar el carácter netamente policial a las policías locales /municipales al establecer o, -mejor confundir- lo policial con la policía de seguridad, la única, según sus propios postulados, “integral” y por eso las aleja –de forma incompresible- del art. 104.2 CE y del art. 149.1.29 CE, confundiendo los ámbitos de inserción del régimen jurídico de una y otra policía, teniendo en cuenta que el art. 149.1.29 CE es un artículo competencial material. Veámoslo: “*en efecto, en el referido Auto, y con base en los arts. 104 y 149.1.29 CE y en las normas correspondientes del Estatuto de Autonomía de Cataluña, se llegaba a la conclusión de que, tratándose de una "policía integral", los Mossos d'Esquadra*

¹⁴⁷² STC, Constitucional pleno, del 13 de enero de 2012 (ROJ: 4/2012) Cuestión de inconstitucionalidad 1836/2005| Ponente: ADELA ASUA BATARRITA. En este mismo sentido la STC, Constitucional sección 1 del 11 de Febrero del 2013 (ROJ: STC 33/2013) Recurso: 5060/2012 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA; la STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 3/2012) Recurso: 4346/2003 | Ponente: LUIS IGNACIO ORTEGA ALVAREZ y la STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 2/2012) Recurso: 30/2002 | Ponente: FRANCISCO PEREZ DE LOS COBOS ORIHUE

¹⁴⁷³ Art. 6.6 de la LOFCS.

estaban inmersos "en el ámbito material de la seguridad pública". Por el contrario, si repasamos las funciones de los agentes municipales se aprecia que trascienden del mantenimiento de la seguridad pública, desarrollando una actividad predominantemente "de policía administrativa" [salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias...), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones...), protección del patrimonio (particular, público, histórico...), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc.]; tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian netamente de las predominantemente "de seguridad" de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo¹⁴⁷⁴.

En realidad a lo que estamos asistiendo, desde la reforma estatutaria autonómica de segunda generación y, más ampliamente, con la nueva serie de leyes de Coordinación de Policías locales /municipales en las distintas Comunidades Autónomas a un alejamiento del régimen jurídico y del conjunto de las materias regulatorias hacia el ámbito autonómico, en detrimento de la regulación básica estatal del régimen local con la anuencia del art. 3.2 del EBEP, en el que la legislación local desaparece. Es decir que, la afirmación de VILLAGOMEZ CEBRIÁN de que la ordenación de los servicios de policía de las entidades locales como un aspecto del "régimen local" y así lo entendían los textos normativos anteriores¹⁴⁷⁵, va dando paso a la regulación autonómica, en detrimento, claro está, de la autonomía local y saltando claramente el marco de referencia del art. 39 de la LOFCS¹⁴⁷⁶. Por eso, la regulación del EBEP como

¹⁴⁷⁴ STC, Constitucional sección 1 del 08 de Noviembre del 2011 (ROJ: STC 175/2011) Recurso: 1323/1999 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS

¹⁴⁷⁵ Alfonso José Villagómez Cebrián, "Las competencias autonómicas en materia de policía (con especial referencia al caso de Galicia)". RAP, nº 113. Mayo-agosto 1987. Pág. 176.

¹⁴⁷⁶ El art. 39 de la LOFCS señala: "Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones: a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local. b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones. c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los

“norma básicamente pura” del régimen estatutario de los funcionarios públicos, como afirma FUENTETAJA PASTOR, sin “contaminaciones” de preceptos que no tengan ese carácter¹⁴⁷⁷ no añade nada nuevo a lo que ya estaba en manos del legislador básico estatal en el ámbito de la función pública local y sí sustrae de forma directa el contenido de éstas para las policías locales /municipales.

En realidad el legislador del EBEP cuando dispone su aplicación directa a las policías locales /municipales, se está refiriendo a los contenidos aplicativos directos, según la disposición final cuarta.2 del mismo, tales como el derecho a la negociación colectiva, representación y participación institucional y el Derecho de reunión, reflejados en el capítulo IV del Título III, el Derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones, dentro del capítulo V del mismo Título, los deberes de los empleados públicos. Código de Conducta, en el capítulo VI; el Título V, sobre la adquisición y pérdida de la relación de servicio; el capítulo I y II del Título V sobre la ordenación de la actividad profesional, en concreto la planificación de recursos humanos y la estructura del empleo público y, finalmente, el Título V, sobre las situaciones administrativas de los funcionarios de carrera. De estas han de excluirse el derecho a la jornada de trabajo, permisos y vacaciones por cuanto que es un ámbito determinado previamente por la LOFCS y sus principios estatutarios comunes y los deberes de los empleados públicos. Código de Conducta, en cuanto que se adaptables o no contradigan los principios básicos de actuación establecido por el art. 5 de la LOFCS. Todo esto conduce sobre el carácter aparentemente técnico, a la hora de reducir la intensidad de la legislación básica, que sería –como afirma FUENTETAJA PASTOR- el de permitir regulaciones sectoriales diferenciadas de acuerdo con la diversidad de formas de gestión de servicios y actividades públicas¹⁴⁷⁸, hacía un debilitamiento creciente de la participación estatal en el Estatuto de las policías locales /municipales y aun intervencionismo mayor en las facultades normativas

distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar. d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica”.

¹⁴⁷⁷ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, “El Estatuto Básico del Empleado Público”. RAP nº 174. Sept. – diciem. 2007. Pág. 473

¹⁴⁷⁸ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor, *op.cit.* pág. 465

locales. Algo que contraviene lo que el Tribunal Constitucional afirma respecto a las policías locales: “En otras palabras, para que **los funcionarios públicos puedan ejercer la autoridad en la seguridad pública local necesitan previamente la cobertura competencial del régimen estatutario de los funcionarios públicos locales** (...) En definitiva, erigiéndose el estatuto funcional en garantía adicional del ejercicio de las funciones policiales tuitivas (estatus y condiciones distintos de las propias funciones de “seguridad pública”), **la sujeción de todos los funcionarios a las mismas condiciones de acceso y promoción constituye una garantía adicional, residenciada en el título competencial del art. 149.1. 18 CE**¹⁴⁷⁹

4.5.2. Facultades de las Comunidades Autónomas.

El art. 39 de la LOFCS señala que “Corresponde a las Comunidades Autónomas, de conformidad con la presente Ley y con la de Bases de Régimen Local, coordinar la actuación de las Policías Locales en el ámbito territorial de la Comunidad, mediante el ejercicio de las siguientes funciones: a) Establecimientos de las normas-marco a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, de conformidad con lo dispuesto en la presente Ley y en la de Bases de Régimen Local. b) Establecer o propiciar, según los casos, la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones. c) Fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar. d) Coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica”. La cuestión fundamental que debemos señalar ahora es si la coordinación de las policías locales en el ámbito autonómico es estrictamente la señalada por este artículo de la LOFCS o si, por el contrario, hemos de añadir algunos conceptos

¹⁴⁷⁹STC, constitucional pleno, del 8 de noviembre de 2011 (STC 175/2011). Cuestión de inconstitucionalidad 1323/1999 |Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

más, incluidos aspectos de su propio régimen estatutario. Los pronunciamientos tempranos del Tribunal constitucional sobre determinadas Leyes de Coordinación autonómicas fueron ampliamente favorables a considerar este artículo 39 de la LOFCS como el único ámbito material de la coordinación de las policías locales /municipales propio de las Comunidades Autónomas. Y así, por ejemplo se dice: “**Basta señalar que en el ámbito de las Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad autónoma las actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado**, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública". En ejercicio de su competencia el Estado ha dictado la L.O.F.C.S. en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales¹⁴⁸⁰” y que en una sentencia reciente viene a efectivamente delimitarse al art. 39 de la LOFCS: “**de las funciones de las Comunidades Autónomas en relación con las policías locales, limitada, ex art. 39, de conformidad con la propia LOFCS y la LBRL, a funciones de coordinación de la actuación de las mismas** (SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1 y 81/1993 de 8 de marzo, FJ 2)¹⁴⁸¹”. Concepto de coordinación que viene a confirmarnos el Consejo del Estado por vía del dictamen emitido con relación al recurso de inconstitucionalidad a plantear frente a la anterior Ley de Coordinación de Policías Gallegas, la Ley de Galicia 3/1992 de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales: “El Tribunal Constitucional ha señalado que el concepto de coordinación, si bien referido a una competencia estatal, supone fijación de medios y sistemas de relación que hagan posible la información recíproca, la homogeneidad técnica en determinados aspectos y la acción conjunta de las autoridades¹⁴⁸²”. Sentencias referidas, que sobre la acción de coordinar señalan que: “la coordinación persigue la integración de la diversidad de las partes o subsistemas en el conjunto o sistema, evitando

¹⁴⁸⁰ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 85/1993). Recurso de inconstitucionalidad 2.091/1991 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

¹⁴⁸¹ STC, constitucional pleno, del 8 de noviembre de 2011 (STC 175/2011).Cuestión de inconstitucionalidad 1323/1999 |Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

¹⁴⁸² Dictamen nº 704/1992 de la Comisión permanente del Consejo de Estado, de fecha 18/6/1992.

contradicciones y reduciendo disfunciones que, de subsistir, impedirían o dificultarían respectivamente la realidad misma del sistema¹⁴⁸³ y años más tarde, reiterando dicho concepto se incidía con respecto al coordinado: “Como ha tenido ocasión de declarar este Tribunal en anteriores decisiones (SSTC 32/1983, de 28 de abril, y 42/1983, de 20 de mayo, entre otras), tal coordinación no supone, sin embargo, una sustracción o menoscabo de las competencias de las entidades sometidas a la misma; antes bien, presupone lógicamente la titularidad de las competencias en favor de la entidad coordinada¹⁴⁸⁴”. Mayor contundencia encontramos en la jurisprudencia del Tribunal Supremo ante los intentos de “coordinación” llevados a cabo por la Comunidad Autónoma de Andalucía con el Decreto 226/1983, de 10 de noviembre, aprobado por el Consejo de Gobierno de la Junta de Andalucía y por el que se regulaban las funciones de la Inspección General de la Policía Municipal; regulación que para el Alto Tribunal “coarta e incide negativamente en el campo de la autonomía municipal constitucionalmente consagrada” ya que “es el Ayuntamiento el que ejerce su jurisdicción en las materias de su competencia en el marco de los arts. 137 y 140 de la Constitución Española” y, tras enunciar los apartados previstos por el art. 39 de la LOFCS como funciones de coordinación autonómicas, concluye, “como se ve, en ninguna de las facultades expuestas cabría la Inspección General de las Policías Municipales, en los términos contenidos en el Decreto de autos” porque “la facultad de coordinación de las policías locales no constituye propiamente, a tenor del art. 148.1.22 de la Constitución Española, una mera «base» como pueden serlo las demás relativas al Régimen Local (art. 149.1.18), sino el contenido de una Ley Orgánica a cuyos términos han de someterse las Comunidades Autónomas¹⁴⁸⁵”.

¹⁴⁸³ STC, constitucional pleno, de 28 de abril de 1983 (STC 32/1983). conflictos positivos de competencia núms. 94 y 95/1982 | Ponente: FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE,

¹⁴⁸⁴ STC, constitucional pleno, del 27 de febrero de 1987 (STC 27/1987). Recurso de inconstitucionalidad núm. 11/84 | Ponente: GLORIA BEGUÉ CANTÓN

¹⁴⁸⁵ STS, contencioso sección 1, del 20 de enero de 1989 (ROJ: STS 13298/1989) Recurso de apelación. | Ponente: PAULINO MARTIN MARTIN. Idéntico pronunciamiento se contiene en la STS, contencioso sección 1, del 20 de enero de 1989 (ROJ: STS 189/1989) Recurso de apelación. | Ponente: PAULINO MARTIN MARTIN

Por tanto, hemos de señalar que tanto el Tribunal Constitucional como el Tribunal Supremo, como el Consejo de Estado deducen del mandato constitucional, un concepto de coordinación, ex art. 148.1.22 CE, atribuido a las CC.AA. que es, sobre todo, un concepto material dirigido al *“ejercicio de la función de establecer o propiciar la homogeneización de los distintos Cuerpos policiales en materia de medios técnicos”*¹⁴⁸⁶. Y así aunque el sistema normativo relativo a las policías locales *“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 la 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**”*¹⁴⁸⁷, parece claro, pues, que la coordinación de las policías locales se restringe a su actuación y, ésta, a los cuatro puntos del art. 39 de la LOFCS. De hecho esta es la intención de legislador estatal cuando en su preámbulo a la propia LOFCS afirma que *“Según la Sentencia del Tribunal Constitucional de 28 de abril de 1983, la coordinación es un concepto que usa la Constitución como instrumento para la fijación de medios y sistemas de relación, con objeto de lograr una cierta homogeneidad y hacer posible, en su caso, actuaciones conjuntas y la colaboración mutua”*.

Sin embargo, no parece ser este el camino emprendido por las distintas leyes de coordinación, las cuales presentan su propia visión del término “coordinación”, englobando dentro de este “el todo” de la acción de coordinación: “se entiende por coordinación el conjunto de técnicas y medidas que posibiliten la unificación de los criterios de organización y actuación, la formación y perfeccionamiento uniforme del personal y la homogeneización de los recursos técnicos y materiales a su disposición, así como el establecimiento de información recíproca, asesoramiento y colaboración. Dichas técnicas y

¹⁴⁸⁶ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 81/1993). Recurso de inconstitucionalidad 1.677/1989 Ponente: CARLES VIVES PI-SUNYER

¹⁴⁸⁷ STC, constitucional pleno, de 21 de enero de 1993 (STC 25/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.753/1988 |Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

medidas irán dirigidas a obtener el funcionamiento homogéneo e integrado de los cuerpos de Policía local, en orden a alcanzar una acción conjunta y eficaz en el sistema de seguridad pública¹⁴⁸⁸ y para la que ni siquiera se ha añadido la cauta expresión, como se hace en otras leyes de coordinación: “sin perjuicio de la autonomía municipal”. O bien, la más conceptual: “se entiende por coordinación el establecimiento de marcos de actuación integrados dentro del sistema de la seguridad pública dirigidos al funcionamiento homogéneo de los Cuerpos de Policía Local¹⁴⁸⁹. Pasando por otra que, de forma discreta, otorgan la “participación” de las autoridades locales: se entiende por coordinación la determinación de los medios y sistemas de relación que posibilitan la acción conjunta de las Policías Locales, a través de las autoridades competentes, en orden a conseguir la integración de las respectivas actuaciones particulares en el conjunto del sistema de seguridad ciudadana que tienen confiado¹⁴⁹⁰.

Recientemente y tras 19 años después del primer pronunciamiento del TC sobre el ámbito material del art. 39 de la LOFCS y tras comprobar el primer y segundo bagaje legislativo autonómico sobre la cuestión y, más aún, tras el silencio del regulador Estatal sobre la materia de policía local /municipal, el Tribunal Supremo se pronunció precisamente por el término coordinación y señaló que *“la coordinación de que venimos tratando no se refiere ni limita a lo anterior, sino que tiende más a una coordinación en el sentido de una “coordenación” u “ordenación común”; esto es evidente si se repara en que la norma no se limita a otorgar facultades a fin de evitar conflictos entre las administraciones locales y autonómica, o entre unas administraciones locales y otras (Poco imaginables dado el ámbito territorial de actuación de la Policía Municipal) sino que permite adoptar normas- marco (sin que la ley establezca los límites de la mismas ni su ámbito regulador específico) e imponer la*

¹⁴⁸⁸ Art. 12 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia. Con un contenido similar el art. 6 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana; el art. 9 de la reciente Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears; el art. 3 de la Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha; art. 2 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia

¹⁴⁸⁹ Art. 18 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

¹⁴⁹⁰ Art. 14 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña; la misma redacción tiene el Art. 9 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias

*uniformidad en una serie de materias, lo cual va mucho más allá de la coordinación en el primer sentido mencionado, ingresando en el ámbito de la búsqueda de una "ordenación-común" de todas las Policías Locales de una determinada Comunidad Autónoma*¹⁴⁹¹". Lo cual es francamente muy discutible teniendo en cuenta las alusiones "de pasada" realizadas por el constituyente y la doctrina del Tribunal Constitucional expuesta sobre este concepto de coordinación de las policías locales y que éste diera pie a ser un ámbito casi en exclusiva de uniformización autonómico en detrimento de ciertas competencias estatales y, más aún, las locales.

En relación con las *normas-marco* a las que habrán de ajustarse los Reglamentos de Policías Locales, DIEZ – PICAZO Y LÓPEZ BOFILL, utilizando la referencia de la doctrina italiana, han señalado que las normas que derivan de la configuración hecha por el art. 39 LOFCS son, por tanto, *normas sobre la producción jurídica* dirigidas a encauzar y limitar el ejercicio de la potestad reglamentaria de los Entes locales pero no a sustituirse al mismo¹⁴⁹², algo que por desgracia ha sido lo más común: desplazar la potestad innovativa de las corporaciones locales, al establecer de forma tremendamente concreta y con una sistematicidad agotadora el contenido de las normas – marco. Los mismos autores, entienden que la virtualidad de estas normas – marco se agota en determinar la invalidez de aquellas disposiciones locales que las vulneren aunque la mayor parte de las actuales normas - marco autonómicas determinan su carácter aplicativo directo, a falta del ejercicio de la potestad normativa por parte de la Entidad municipal concreta¹⁴⁹³, algo que,

¹⁴⁹¹ STS, Contencioso sección 7 del 03 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

¹⁴⁹² Luis María Díez - Picazo y Héctor López Bofill, "*Policía Local*" en el Tratado de Derecho Municipal Dir. Santiago Muñoz Machado. Ed. Iustel. 3ª edición. Madrid 2008. Pág. 2189.

¹⁴⁹³ Así, por ejemplo, el art. 2 del Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid (BOCM 25 de noviembre de 1993):" *Las presentes Normas Marco serán de general aplicación a los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad de Madrid. 2. La presente normativa será de aplicación directa en aquellos Ayuntamientos en que no exista reglamento de Policía Local propio. 3. La regulación contenida en las presentes Normas Marco será de aplicación asimismo, a los Agentes Auxiliares en los supuestos que expresamente contemplan las mismas.* De forma más matizada, por ejemplo el Reglamento de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha (Decreto 110/2006, de 17 octubre, DO. Castilla-La Mancha 20 octubre 2006, núm. 217), señala que "*El presente Reglamento será de aplicación a todos los Cuerpos de Policía Local de Castilla-La Mancha y a los agentes que los*

desde luego, excede el mandato establecido por el art. 39 a) LOFCS. EMBID IRUJO hace y algún tiempo destacaba la denominada técnica de los reglamentos – tipo como nuevas fórmulas de control y tutela de la potestad normativa municipal¹⁴⁹⁴. Aunque, realmente, para PAREJA i LOZANO, el problema se plantea desde el espíritu restrictivo planteado por la propia ley sectorial: se llega así a la paradoja, plenamente demostrable en algunos casos, de que las leyes sectoriales, establecen una concepción restrictiva del alcance de las competencias locales como acto reflejo ante la capacidad de decisión en régimen de autonomía que supone la atribución de competencias propias, entendiendo por tales las que son únicamente susceptibles de control de legalidad¹⁴⁹⁵.

A este respecto parece interesante señalar que el Consejo de Estado respecto al Recurso de inconstitucionalidad contra los artículos 8.3, 49, 50 y 55 de la Ley del País Vasco 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, recogiendo doctrina del Tribunal Constitucional señalaba que “ni [no] puede ser aceptada la tesis conforme a la cual existe en nuestro derecho un principio general expansivo de ejecución autonómica, por algunas Comunidades Autónomas, de la legislación estatal, con escasas y contadas excepciones” (Sentencia 104/1989, de 8 de junio)¹⁴⁹⁶.

En cuanto al establecimiento o ayuda, según los casos, de la homogeneización de los distintos Cuerpos de Policías Locales, en materia de medios técnicos para aumentar la eficacia y colaboración de éstos, de uniformes y de retribuciones, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado sobre el contenido material de dichas facultades y así sobre un precepto impugnado de una ley de coordinación que contemplaba la posibilidad de determinar tipos y frecuencia en la practicas de tiro, se señalaba que “*resulta*

integran”. Fórmula que se repite también en el Decreto 84/2005, de 10 de noviembre, por el que se aprueban las Normas Marco a las que han de ajustarse los Reglamentos de las Policías Locales en el ámbito de la Comunidad de Castilla y León (BOCL núm. 221 de Noviembre de 2005).

¹⁴⁹⁴ Antonio Embid Irujo “*La normativa municipal en el sistema de fuentes del derecho*” RAP nº 84. Sept. – dic. 1977. Pág. 205.

¹⁴⁹⁵ Carles Pereja i Lozano “*Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales*”. RAP nº 138. Sept- dic. 1995. Pág. 114.

¹⁴⁹⁶ Dictamen nº 1032/2012 del Consejo de Estado de fecha 4/10/2012

lícito que las Comunidades Autónomas incidan, al amparo de su competencia de coordinación de las Policías Locales, mediante el ejercicio de la función de establecer o propiciar la homogeneización de los distintos Cuerpos policiales en materia de medios técnicos. Similar incidencia le cabe a la acción coordinadora de la Junta en punto a medidas de seguridad (arts. 6 y 7 R.D. 768/1981), y mayor aun en lo relativo a las prácticas de tiro que cita el precepto impugnado, acerca de las que nada se dice en la normativa del Estado¹⁴⁹⁷. Pronunciamiento corregido y aumentado que vuelve a señalarse por el Ato Tribunal como materia propia de coordinación autonómica: “al objeto de homogeneizar y coordinar las Policías Locales en lo relativo a su armamento. Este mismo argumento interpretativo debe aplicarse a las remisiones efectuadas para que el reglamento determine las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido. Se trata de disposiciones que la Comunidad Autónoma puede dictar en virtud de sus competencias de coordinación y la cláusula de salvaguardia¹⁴⁹⁸”.

Se admite que el intercambio de información entre las Administraciones implicadas y reflejadas en las Leyes de Coordinación son algo propio y consustancial con nuestro sistema de Estado compuesto: *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 18/1982, fundamento jurídico 14, y reiterada, entre otras, en las SSTC 104/1988, fundamento jurídico*

¹⁴⁹⁷ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 81/1993). Recurso de inconstitucionalidad 1.677/1989 Ponente: CARLES VIVES PI-SUNYER

¹⁴⁹⁸ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 85/1993). Recurso de inconstitucionalidad 2.091/1991 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

5º; 103/1989, fundamento jurídico 9º a); 236/1991¹⁴⁹⁹”. Algo sobre lo que también está de acuerdo el Consejo de Estado cuando admite que “como ya ha señalado el Consejo de Estado en los dictámenes numerosos 55.247, 55.288 y 1.418/91, relativos a las leyes de coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, de Extremadura y de Cataluña, el que se atribuya a la Comunidad de Galicia la facultad de establecer los instrumentos que faciliten un sistema de información recíproca entre las diversas policías locales y poner los medios de información necesarios para garantizar la efectividad de la coordinación, parece una medida derivada de la propia competencia de coordinación de las policías locales¹⁵⁰⁰. Aunque el Tribunal Constitucional, va más allá y llega incluso a decir que “igualmente, se declaró que el establecimiento de los criterios mencionados no resulta contrario a las funciones de coordinación descritas en el art. 39 L.O.F.C.S. **solamente porque no venga expresamente incluido en los cuatro apartados del precepto estatal**¹⁵⁰¹”. Afirmación que, a la larga, ha resultado letal para la configuración de un régimen estatutario que, contemplando los principios comunes de la LOFCS, tuviera un mínimo de componentes comunes a todas las Comunidades autónomas ya que éstas han incidido en ámbito del régimen estatutario de las policías locales /municipales de forma muy discutible y actuando con cierta alevosía, reprochada también por el Tribunal Constitucional: “*podría 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, fundamento jurídico 5º); 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 5º)*¹⁵⁰²”. Aunque, en la misma sentencia, no se descarta que “sin perjuicio, claro está, del hipotético uso que los órganos autonómicos

¹⁴⁹⁹ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 86/1993). Recurso de inconstitucionalidad 1.283/1992 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER,

¹⁵⁰⁰ Dictamen nº 704/1992 de la Comisión permanente del Consejo de Estado, de fecha 18/6/1992

¹⁵⁰¹ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 82/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.918/1990. | Ponente: CARLES VIVES PI-SUNYER

¹⁵⁰² STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 86/1993). Recurso de inconstitucionalidad 1.283/1992 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

podieran 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 desprendiera así lo hiciera aconsejable a juicio de los sujetos legitimados**¹⁵⁰³.

La acción legislativa autonómica se ha desarrollado precisamente en torno a estos conceptos acuñados desde los procesos de inconstitucionalidad de las leyes de coordinación de "primera generación", con añadidos que comentaremos más tarde, así la Ley 4/2003, de 7 abril, Ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, en relación con la Coordinación de las policías locales establece que la coordinación de la actividad de las policías locales debe extenderse, en todo caso, a las funciones siguientes: a) Promover la homogeneización de los medios técnicos y la uniformidad de los demás elementos comunes; c) determinar por reglamento, previo informe de la Comisión de Policía de Cataluña, los tipos de armas que deben utilizar las policías locales; las características de los depósitos de armas; las normas para administrarlas, y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido, de acuerdo con la normativa vigente en materia de armamento; d) establecer, previo informe de la Comisión de Policía de Cataluña, las características comunes de los uniformes, insignias, distintivos, equipo, vehículos y demás complementos de las policías locales que puedan ser uniformados, para garantizar la efectividad operativa y la identificación pública de los policías locales, sin perjuicio de que cada municipio pueda añadir elementos característicos propios¹⁵⁰⁴.

El art. 39 de la LOFCS continúa señalando que las CC.AA, en su función de coordinación, podrán fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser

¹⁵⁰³ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 86/1993). Recurso de inconstitucionalidad 1.283/1992 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER,

¹⁵⁰⁴ Art. 25.2 de la Ley 4/2003, de 7 abril, Ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña.

inferior a graduado escolar. De dichos contenidos se pueden deducir dos bloques de acción, uno la selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, para éste, se produjeron repetidos pronunciamientos del Tribunal Constitucional respecto de las que podríamos denominar leyes de coordinación de primera generación, y, el segundo bloque, el referido a las titulaciones académicas oficiales como requisito de acceso a las diferentes categorías de los cuerpos locales /municipales, sobre todo a través del sistema de promoción interna (“vertical” según el EBEP) y que también ha llevado a diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional, esta vez respecto Leyes de coordinación de policías locales /municipales de segunda generación.

Así, en relación con el primero, y sobre la movilidad horizontal de los funcionarios policías locales /municipales, se apelaba a una “razonable limitación de la autonomía de los municipios” para aceptar su constitucionalidad: “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. 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 constitucional¹⁵⁰⁵”. Lo cual nos quiere transmitir que la “razonabilidad” del límite en la acción normativa de los municipios sólo puede sostenerse sobre criterios de homogeneidad general intermunicipal y sobre la posibilidad de confluencias normativas y ejecutivas de los distintos ayuntamientos con intereses contrapuestos: así podemos encontrar municipios con una “mayor sensibilidad” a los procesos de movilidad horizontal e intermunicipal para los componentes

¹⁵⁰⁵ STC, constitucional pleno, de 21 de enero de 1993 (STC 25/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.753/1988 |Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

de su Cuerpo de policía local /municipal y otros más recelosos a dicha provisión de puestos, lo que obliga a un mínimo común denominador propio de la acción coordinadora de las distintas Comunidades Autónomas, sabiendo que las relaciones entre la Administración General del Estado o la Administración de la Comunidad Autónoma con las Entidades que integran la Administración Local, se regirán por la legislación básica en materia de Régimen Local, aplicándose supletoriamente lo dispuesto en la LRJPAC¹⁵⁰⁶.

Respecto al segundo bloque de dicho apartado, el Tribunal Constitucional parte de la idea de que la titulación académica de acceso a los Cuerpos de funcionarios de carrera, “el sistema general parte de dos principios rectores al respecto, uno, la consideración de los títulos académicos como critério taxonómico para clasificar los Cuerpos, Escalas, clases y categorías de funcionarios (art. 25), y otro, la exigencia de la promoción interna del personal se haga respetando esos títulos (art. 22.1)¹⁵⁰⁷”, y así, tanto en un pronunciamiento respecto a Leyes de primera generación, como recientes sobre Leyes de Coordinación de segunda generación, en el caso de las titulaciones académicas exigibles o bien su exoneración, para el acceso a las distintas categorías, es un límite infranqueable para el legislador autonómico, cuestión sobre la que el Tribunal forjó su postura también desde el primer momento: “en el presente caso, la Comunidad Autónoma -que, ciertamente, puede “fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar” (art. 39 c] L.O.F.C.S.)- se atribuye la facultad de establecer la equivalencia entre los títulos académicos exigidos legalmente para acceder a las diversas escalas y categorías (...) esto es, se confiere una facultad de homologación de los estudios efectuados en tales cursos por referencia al contenido y valor de aquellos títulos, lo que implica invadir la competencia

¹⁵⁰⁶ Art. 9 de Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁵⁰⁷ STC, constitucional Pleno, del 23 de diciembre de 1993 (STC 388/1993) Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.133/93 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

exclusiva del Estado ex art. 149.1.30 C.E.¹⁵⁰⁸. Algo que se ha confirmado recientemente frente al intento de incardinar la materia “titulación para el acceso a categorías policiales” en el art. 149.1.29 CE por parte de algunas Comunidades autónomas: “del régimen jurídico expuesto se desprende que la “titulación” se erige en requisito esencial de la “promoción interna” (ex art. 92 LBRL), elemento éste del “régimen estatutario de los funcionarios públicos” lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE (...) Por el contrario, no puede estimarse encuadrable la materia de “titulación”, aunque se refiera a las policías locales, en el art. 149.1.29 CE de “seguridad pública”, porque sólo sería posible mediante una interpretación forzada del art. 39 c) LOFCS” Es más, “erigiéndose el estatuto funcional en garantía adicional del ejercicio de las funciones policiales tuitivas (estatus y condiciones distintos de las propias funciones de “seguridad pública”), la sujeción de todos los funcionarios a las mismas condiciones de acceso y promoción constituye una garantía adicional, residenciada en el título competencial del art. 149.1. 18 CE.¹⁵⁰⁹”.

Lo que sí parece claro es que esta materia está directamente relacionada con la “adecuada promoción profesional”, y a pesar de lo expuesto y propiamente, a juicio de la jurisprudencia, no está excluida ni la acción estatal ni la local: “Quede claro, pues, que **ha de estarse primeramente a lo que establezca la propia ley orgánica** -que se limita a mandar a los poderes públicos que deben promover las condiciones para una "adecuada promoción profesional" de los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad. **Son las normas que rigen cada uno de ellos, no sólo estatales, sino también autonómicas (respecto de policías autonómicas y por el título competencial para articular la coordinación de policías locales) e incluso disposiciones administrativas municipales** (respecto de la policía local) las

¹⁵⁰⁸ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 82/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.918/1990. | Ponente: CARLES VIVES PI-SUNYER

¹⁵⁰⁹ STC, constitucional pleno, del 8 de noviembre de 2011 (STC 175/2011). Cuestión de inconstitucionalidad 1323/1999 |Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS. En el mismo sentido las STC, constitucional pleno, del 13 de enero de 2012 (STC 3/2012), Recurso de inconstitucionalidad |Ponente: LUIS IGNACIO ORTEGA ÁLVAREZ y la STC, constitucional pleno, del 13 de enero de 2012 (STC 4/2012) Cuestión de inconstitucionalidad 1836/2005 |Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

que han de concretar cuáles sean, en cada caso, esas "condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional"¹⁵¹⁰.

Finalmente, la misión de coordinar la formación profesional de las Policías Locales, mediante la creación de Escuelas de Formación de Mandos y de Formación Básica, es, desde luego y con mucho, la más interesante atribución que la LOFCS realiza respecto a la coordinación de las policías locales, primero por la variada entidad de los municipios españoles, especialmente reducida en determinadas CC.AA, así por ejemplo en Castilla y León o Galicia, que dificulta el empleo de los medios formativos necesarios – siempre costosos y de extraordinaria especialización- desde un punto de vista individual o “municipal”, y, en segundo lugar, porque la acción concertada desde una Administración “superior” facilita la economía y eficiencia de los medios empleados junto a la necesaria colaboración y entendimiento –desde la acción formativa concreta- entre las diversas policía locales /municipales, a los que añadir la propia policía autonómica, caso de poseerla la Administración Autonómica concernida. Todas y cada una de las Leyes de Coordinación de policías locales /municipales autonómicas han dedicado partes importantes de su articulado a la creación de Escuelas de Formación propias para la preparación de los candidatos a policías locales, dentro de las distintas fases del proceso selectivo de acceso a la categoría correspondiente junto a la función de Centros de Formación permanente para los distintos Cuerpos de Policías local /municipal de su territorio.

Del conjunto de las actualmente existentes, las Leyes de Coordinación andaluza y de Murcia, ésta en menor medida, apuestan de forma clara por una diversificación de Centros vinculados a la formación de las policías locales, dejando incluso lugar a Escuelas Municipales de formación propias: “los cursos de ingreso, capacitación, actualización y especialización de los policías locales podrán realizarse en la Escuela de Seguridad Pública de Andalucía, escuelas

¹⁵¹⁰ STS, Contencioso sección 7 del 13 de Julio del 2007 (ROJ: STS 5464/2007) Recurso: 33/2004 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

concertadas y Escuelas Municipales de Policía Local¹⁵¹¹”. Escuelas de Policía Local en los Municipios que, según esta Ley, están habilitadas para la realización de los cursos de ingreso, capacitación, actualización o perfeccionamiento de sus propias plantillas y que pueden ser creadas mediante acuerdo del Pleno del Ayuntamiento. En cambio, en Cataluña la formación de las policías locales está integrada, junto con policía de la Generalidad-mozos de escuadra, en un único organismo común, encargado además del estudio, investigación y divulgación de materias relativas a la policía y la seguridad ciudadana¹⁵¹², como también se ha realizado en el País Vasco¹⁵¹³ y Navarra¹⁵¹⁴. Las restantes leyes autonómicas por referencia indirecta -al diferirse la regulación a otras disposiciones normativas- o bien mediante regulación directa en la propia Ley, establecen la creación de Escuelas Regionales de Policías Locales o Academias de Policías Locales¹⁵¹⁵, dedicadas a la formación básica, de mandos y de las especialidades de los miembros de las policías locales /municipales, aunque también han incluido dentro de sus funciones acciones específicas para personal de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamento, de los servicios de emergencias y protección civil e, incluso, de acciones específicas para el personal de los centros de coordinación de emergencias, como en el caso de la Academia Vasca de Policía y Emergencias. No obstante, podríamos

¹⁵¹¹ Art. 47 y 49 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía. También el art. 30 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia, cuyo tenor literal es el que sigue: *1. Los ayuntamientos que dispongan de Escuela podrán promover y organizar cursos de actualización y especialización para sus funcionarios propios, cuya realización se dará a conocer a la Consejería competente y que habrán de ser homologados por la Escuela de Policías Locales de la Región para que puedan ser valorados a efectos de promoción interna y movilidad. 2. Los ayuntamientos que tengan Escuela Municipal de Policía podrán impartir cursos de ingreso, ajustados a los programas y duración aprobados por la Escuela regional, con la previa autorización de la Administración regional.*

¹⁵¹² Art. 14 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, denominándose Escuela de Policía de Cataluña.

¹⁵¹³ Art. 20 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, denominándose “Academia Vasca de Policía y Emergencias”

¹⁵¹⁴ Arts. 3 y 4 del Decreto Foral 113/2005, de 12 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización y Funcionamiento de la Escuela de Seguridad de Navarra. Boletín N° 117 - 30 de septiembre de 2005

¹⁵¹⁵ Así, por ejemplo, el art. 3 de la Ley 15/2000, de 21 de diciembre, de Creación de la Academia de Policía Local de la Comunidad de Madrid, precisamente es el instrumento elegido por la Comunidad de Madrid para llevar a cabo las competencias de coordinación del art. 39 d) de la LOFCS.

sintetizar el conjunto de las funciones atribuidas a dichos centros formativos en los siguientes puntos:

a) Impartición de cursos de formación básica de ingreso, ascenso o promoción, especialización y actualización de las Policías Locales /municipales.

b) Homologación, teniendo en cuenta los diferentes contenidos formativos, de cursos de formación de ascenso, especialización o actualización para diferentes categorías.

c) Participación en los procesos de selección en las diversas convocatorias de acceso a los Cuerpos de Policías Locales /municipales.

d) Programación de actividades de formación dirigidas a Servicios de Prevención y Extinción de Incendios y Protección Civil, así como a otros grupos profesionales que dirijan sus esfuerzos a garantizar la protección y seguridad ciudadana.

e) Elaboración, publicación y difusión de estudios y trabajos técnicos en el ámbito de su actividad y fines.

f) Organización de Jornadas, Cursos, Seminarios o Encuentros para el intercambio de información y el análisis de temas o cuestiones vinculadas al cumplimiento de los fines de la Academia/ Escuela Regional

g) Realización de todas aquellas funciones que le atribuya la legislación vigente.

La Ley Gallega de Coordinación añade a las ya mencionadas, como mandato dirigido a la Academia Gallega de Seguridad Pública, la elaboración de un **plan de carrera profesional** que incluya los cursos de ingreso, perfeccionamiento, especialización y promoción de los miembros de los cuerpos de la Policía local de Galicia para cuyo objetivo, la academia puede celebrar acuerdos o convenios con instituciones análogas o de otra naturaleza¹⁵¹⁶.

A este respecto, mencionaremos lo que BARCELONA LLOP decía hace algunos años, y con lo que estamos en completo de acuerdo, refiriéndose a las

¹⁵¹⁶ Art. 45.2 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

distintas leyes de coordinación de las Comunidades Autónomas podríamos decir de “segunda generación”, las posteriores son más ambiciosas y, aunque su título conserve el término *coordinación* sus pretensiones son más amplias y aspiran a convertirse en el ordenamiento común y ordinario de estos cuerpos funcionariales dentro del ámbito de la respectiva Comunidad autónoma, siquiera tales aspiraciones no pueden prosperar jurídicamente si se margina o desconoce la LOFCS y /o se olvida que los municipios disponen de potestades reglamentarias en la materia cuyo cercenamiento no es viable¹⁵¹⁷. Lo malo de está certera afirmación ha asido su carácter profético dado que las nuevas leyes de coordinación efectivamente se han convertido en el régimen ordinario regulando “ex novo” un régimen estatutario propio para las policías locales /municipales dejando un estrechísimo margen –si no nulo- a las potestades municipales, relativas al Reglamento del cuerpo de policía municipal /local correspondiente. Y esto ha sucedido invadiendo, de forma clara -en nuestra opinión-, tanto las competencias estatales como las municipales yendo más allá de lo que la jurisprudencia ha denominado como “*delimitación de potestades*”: por si esto no fuese suficiente, es preciso subrayar que, tal como se desprende de la sentencia del Tribunal Constitucional 27/1987, las competencias propias *de las entidades locales pueden quedar delimitadas por lo que el Estado o la correspondiente Comunidad Autónoma dispongan en uso de la potestad de coordinación*. De aquí se sigue que dichas competencias propias sólo podrán ser correctamente ejercidas por las entidades locales en tanto en cuanto cumplan con lo dispuesto a efectos de coordinación¹⁵¹⁸.

4.5.3 Facultades de los municipios.

Es competencia de los municipios la creación de cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la LOFCS, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica¹⁵¹⁹. La fórmula que parece contener una suma de condicionantes no deja de significar lo que en realidad

¹⁵¹⁷ Javier Barcelona Llop (Coordinador) “*Régimen de policía local en el derecho estatal y autonómico*”. Ed. BOSCH. 1ª edición. Barcelona 2003. Pág. 27

¹⁵¹⁸ STS, contencioso sección 6, del 9 de febrero de 2010 (ROJ: STS 394/2010). Recurso 5424/2006 | Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

¹⁵¹⁹ Art. 51.1 LOFCS.

es: una competencia plena de los ayuntamientos. Y esto, a pesar del ya anunciado intervencionismo autonómico que, en algunos casos, se refleja en el articulado de la Ley de coordinación correspondiente con minuciosidad, es el caso de, por ejemplo, de la Comunidad Autónoma de la Rioja: “en los municipios en los que exista Cuerpo de Policía Local, este será propio y único con la denominación genérica de Cuerpo de Policía Local, **y sus dependencias con la denominación de Jefatura de la Policía Local, sin perjuicio de la organización interna que adopte cada Ayuntamiento**¹⁵²⁰. De igual forma, tanto la Ley Gallega como la de Illes Balears, llegan hasta el punto de fijar la denominación de la sede material de las dependencias del Cuerpo de la Policía local: “en los municipios en que existan policías locales, éstos se integrarán en un cuerpo propio y único, con la denominación genérica de cuerpo de Policía local. **Sus dependencias se denominarán Jefatura de la Policía local**¹⁵²¹. Incluso hasta se determina el órgano municipal facultado para la creación del Cuerpo, como es el caso de la Ley de Coordinación de policía Canaria: “*corresponde al Pleno de la Corporación la creación del Cuerpo de la Policía Local*¹⁵²²”. O a la determinación de facultades perfectamente prescindibles como es el caso de la Ley Cántabra de Coordinación ya que éstas ya se precisan en el ordenamiento básico del Régimen local: “la Jefatura de la Policía Local es ejercida por el alcalde, *que puede delegar las correspondientes atribuciones, de acuerdo con la normativa vigente*¹⁵²³”. Ciertamente que estos pequeños detalles normativos denotan el carácter general de las leyes de coordinación para con las facultades y competencias propias de los municipios.

Sobre las facultades de creación de un Cuerpo de policía local /municipal la LOFCS tras señalar de forma tautológica que pasa por las

¹⁵²⁰ Art. 3 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

¹⁵²¹ Art. 5.2 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia. El mismo tenor literal se encuentra en el art. 4.1 de la Ley 6/2005 de 3 de junio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.

¹⁵²² Art. 3.1 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias. En este mismo sentido el art. 7.1 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears; art. 2.6 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales Cantabria .

¹⁵²³ Art. 2.1 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales Cantabria.

previsiones de la propia ley, por la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica. Del art. 53.3 de la LOFCS podemos extraer, por vía analógica, que la creación del Cuerpo ha de ser realizada por acuerdo del Pleno ya que la creación de Cuerpos de funcionarios para el ejercicio exclusivo de las funciones de ordenar, señalizar y dirigir el tráfico en el casco urbano, se atribuye a aquél, aunque también es verdad que, dado lo específico del caso al restringirse la medida, por un lado, a los municipios de gran población y, por otro, ser una excepción a las funciones ordinarias que se atribuyen al Cuerpo de la policía local /municipal, pueden explicar la intervención del Pleno en detrimento de otros órganos municipales. Así pues, no podemos extraer una atribución directa propiciada desde la propia LOFCS, y siguiendo la prelación de fuentes establecidas ya adelantamos que hemos de inferirla del conjunto normativo básico del régimen local.

La LRBRL no hace una referencia expresa a qué órgano municipal corresponde el establecimiento de escalas, subescalas y clases de funcionarios propios de la corporación respectiva y la clasificación de los mismos, a pesar del reenvío que realiza el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local¹⁵²⁴ y de asegurar este mismo texto, de forma genérica, que es competencia de los órganos de la Corporación local. Ahora, cuál sean éstos, es lo que debemos determinar, dado que no hay una disposición clara al respecto. La LRBRL en la relación de atribuciones conferidas a los distintos órganos municipales no contempla expresamente la facultad de creación de escalas, subescalas y clases de funcionarios propios y, menos, del Cuerpo de la Policía local, ni en los municipios de régimen ordinario ni en los de régimen especial –municipios de gran población- regulados en el título X de la Ley, sabiendo, no obstante, que dicha competencia ha de ser ejercida conforme a las previsiones del Texto Refundido de disposiciones

¹⁵²⁴ Así lo hace el art. 129.3 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local: “*Corresponde a los órganos de la Corporación local, según la distribución de competencias prevista en la Ley 7/1985, de 2 de abril, las restantes competencias en materia de personal a su servicio*”

legales¹⁵²⁵ y en carácter básico deducible para su Título VII¹⁵²⁶. Dependiendo de la incardinación que podamos realizar de dicha facultad, dado el expreso silencio al respecto de ambos textos, será el Pleno, el Alcalde o a Junta de Gobierno, el órgano competente. Si pudiéramos entender comprendida la competencia para la creación del Cuerpo de la policía municipal y de las escalas, subescalas y clases de funcionarios propios de la Corporación, dentro de las facultades de aprobación de la plantilla de personal y de la relación de puestos de trabajo, correspondería dentro del régimen municipal ordinario al Pleno¹⁵²⁷. En los municipios de régimen especial la competencia de aprobación de la plantilla es del Pleno y de la relación de puestos de trabajo¹⁵²⁸ es de la Junta de Gobierno por lo que habría de discernirse sobre uno y otro órgano, aunque las facultades presupuestarias del Pleno harían deducibles en su favor dichas facultades dado que cualquier creación de Cuerpos o Escalas ha de incluir una plantilla de funcionarios para su plena operatividad que, posteriormente se traduce en una relación de puestos de trabajo. Sin embargo, creemos que es más correcto incardinar la facultad de creación de cuerpos, escalas y categorías de funcionarios, incluida la policía local /municipal dentro de las cláusulas abiertas establecidas para los municipios de régimen ordinario en favor del Pleno a través de la fórmula “las demás que expresamente le confieran las leyes¹⁵²⁹” y en los de régimen especial a la Junta de Gobierno a través de la cláusula establecida por el art. 121.1 h) “in fine”: “y las demás decisiones en materia de personal que no estén expresamente atribuidas a otro órgano”, lo cual sería coherente con la facultad extraordinaria otorgada al Pleno por el ya mencionado art. 53.3 de la LOFCS.

¹⁵²⁵ El art. 131 del precitado Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, así lo dispone: *Los funcionarios de carrera que no ocupen puestos de trabajo reservados a funcionarios con habilitación de carácter nacional se integrarán en las escalas, subescalas, clases y categorías de cada Corporación, con arreglo a lo que se previene en la presente Ley.* Lo cual se singulariza en el art. 167 y ss. de la misma, y así el art. 167.4, señala que “*La creación de Escalas, Subescalas y clases de funcionarios y la clasificación de los mismos dentro de cada una de ellas, se hará por cada Corporación, de acuerdo con lo previsto en esta Ley*”

¹⁵²⁶ Así lo establece la Disposición final séptima del propio Texto Refundido

¹⁵²⁷ Art. 22 i) de la LRBRL

¹⁵²⁸ Arts. 123.1 h) y 127.1 h) de la LRBRL

¹⁵²⁹ Art. 22..2 q) de la LRBRL

Así pues, la creación de cuerpos de policía local /municipal, conforme a la regulación básica local, correspondería en los municipios de régimen ordinario al Pleno y en los municipios de régimen especial o de gran población a la Junta de Gobierno Local.

Las leyes de Coordinación de policía local /municipal en su inmensa mayoría nada dicen respecto al órgano municipal facultado para la creación de los Cuerpos de policía local, tan sólo tres aluden al Pleno como órgano natural competente, en concreto, la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias, la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria y la reciente Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears. La Ley del País Vasco determina, de forma indirecta, la competencia del pleno en la aprobación de la creación de Cuerpo de policía local cuando establece que, en todo caso, dichos acuerdos de creación requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación¹⁵³⁰, idéntica mayoría es señalada por la Ley de las Policías Locales de Cataluña cuando los municipios de menos 10.000 habitantes acuerden la creación de Policía local¹⁵³¹, por lo que podríamos entender que en municipios de mayor población solo sería necesario un acuerdo mayoritario del Pleno, aunque también cabría la fórmula expresada más arriba respecto a los municipios de régimen ordinario y especial. De cualquiera de las maneras entendemos de aplicación preferente la normativa de régimen local, a pesar de su manifiesta falta de claridad al respecto de este hecho concreto, dado que nos encontramos ante una clara manifestación de la autonomía local: la autodeterminación de los órganos municipales para, a través del instrumento especificado por la Ley Orgánica, ejercer sus competencias en materia de policía administrativa general de seguridad y especial.

Es desde luego el precepto más claro de todos los hasta aquí empleados por la legislación del Régimen local, la máxima jefatura del Alcalde

¹⁵³⁰ Art. 116.3 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco. El art. 22.2 p) d la LRRL prevé que el Pleno sea el órgano con competencias cuando se exija una aprobación de un acuerdo con una mayoría especial.

¹⁵³¹ Art. 3.2 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña.

sobre la Policía Municipal (sic) (aquí la ley no emplea el término local para adjetivar a esta policía) y esta atribución lo es tanto para los municipios de régimen común como los de gran población¹⁵³², e incluso para los dos municipios con leyes especiales reguladoras como son Madrid¹⁵³³ y Barcelona¹⁵³⁴. Algo sobre lo que, como no podría ser de otra manera, están de acuerdo la totalidad de las diferentes leyes de Coordinación autonómicas con ligeros matices, todos, sin duda, fruto del afán del legislador autonómico de cubrir el máximo de las realidades administrativas que sean un hecho o puedan serlo en un futuro: “el Cuerpo de Policía Local estará bajo el mando del Alcalde o, en caso de delegación, del Concejal o funcionario que se determine¹⁵³⁵”.

La atribución en la persona del órgano, “Alcalde”, de la Jefatura Superior de la Policía local /municipal no es sino una consecuencia de la evolución legislativa desde que la Ley de Régimen Local [apartado h), del núm. 2, del art. 101] establecía la materia de policía urbana y rural como un supuesto de competencia objetiva municipal, se atribuía por el art. 116 de la propia Ley, y el art. 99,2 c), del Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre¹⁵³⁶, a los Alcaldes la dirección e inspección de los servicios de policía municipal y, como un supuesto de competencia subjetiva, su superior autoridad y dependencia directa. En la vigente regulación del Régimen local es el Jefe Superior del Cuerpo, lo cual significa que los alcaldes “recuperan” parte del protagonismo que sobre la seguridad y orden público les corresponde precisamente a los municipios. Protagonismo que perdieran como afirma BARCELONA LLOP con la creación de la figura de los Subdelegados de Fomento y el proceso de centralización administrativa de las competencias de seguridad y de los

¹⁵³² Art. 21.1 i) y 124.4 j) de la LRBRL.

¹⁵³³ Art. 14.3 g) de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid.

¹⁵³⁴ Art. 13.1. h) de la Ley autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona.

¹⁵³⁵ Así se determina en el art. 32 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid; el art.4.2 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña; el art. 5.1 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia; art. 2.1 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales; art. 2.1 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria; art. 18.1 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias.

¹⁵³⁶ Real Decreto 3046/1977, de 6 de octubre, por el que se articula parcialmente la Ley 41/1975, de Bases del Estatuto de Régimen Local, en lo relativo a los funcionarios públicos locales y otros extremos

cuerpos policiales durante el siglo XIX español¹⁵³⁷; y aunque –como casi todas las Leyes de Coordinación de las CCAA- señalan que el mando inmediato y operativo corresponde al Jefe del Cuerpo, funcionario policial de mayor graduación dentro de la organización policial local, el Alcalde ha sido habilitado, como señala la jurisprudencia por ejemplo, para “determinar qué servicios específicos se prestarán con arma y cuáles no, lo que se acomoda, asimismo, al artículo 21.h) de la Ley Reguladora de las Bases del Régimen Local , que sitúa a los Cuerpos de Policía Local bajo la jefatura del Alcalde¹⁵³⁸”. Precisamente esta misma jurisprudencia ve en el inciso del art. 52 de la LOFCS “pues la adecuación a que alude el citado art. 52, de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ha de entenderse referida a las exigencias impuestas por la dependencia inmediata a una Administración distinta de la estatal, en aspectos tales como los mandos de que depende la Policía local, que es circunstancia capaz de matizar los tipos de infracción, o en lo concerniente a autoridades competentes para la imposición de sanciones¹⁵³⁹”. Y finalmente el Tribunal Constitucional también se ha pronunciado sobre esta función: “*por otra parte, el Alcalde tiene como atribuciones ejercer la jefatura de la Policía Municipal (art. 21.1 h) de la Ley de Bases de Régimen Local) y la de “adoptar personalmente y bajo su responsabilidad, en caso de catástrofe o infortunios públicos o grave riesgo de los mismos”, las medidas necesarias*¹⁵⁴⁰”. También es facultad de los municipios de régimen ordinario, a través del Alcalde, el nombramiento de los funcionarios del Cuerpo de la Policía local¹⁵⁴¹ y, en los de régimen especial, a la Junta de Gobierno Local¹⁵⁴². Si bien, el todavía vigente Reglamento de funcionarios de la Administración local, señala

¹⁵³⁷ Javier Barcelona Llop “*El régimen jurídico de la policía de seguridad*”. Ed. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati 1988. Pág. 64

¹⁵³⁸ STS, Contencioso sección 7 del 03 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

¹⁵³⁹ STS, Contencioso sección 1 del 17 de Febrero del 1992 (ROJ: STS 16436/1992) Recurso: | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE

¹⁵⁴⁰ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ

¹⁵⁴¹ Arts. 21.1 h),

¹⁵⁴² Nuevamente, ante la falta de atribución expresa, hemos de interpretar que corresponde a la Junta de Gobierno en los municipios de gran población “*a sensu contrario*” de la facultad expresamente reconocida en su favor como es “la separación del servicio de los funcionarios del Ayuntamiento”, establecida en el art. 127.1 h) LRBRL.

que el nombramiento de los funcionarios que usen armas será de la exclusiva competencia de los presidentes de las corporaciones¹⁵⁴³. De la misma forma, la separación del servicio sólo podrá acordarse por falta muy grave, previo expediente disciplinario, o bien como pena de inhabilitación especial definida por el Código Penal, es facultad de los presidentes de las corporaciones¹⁵⁴⁴ en el caso de los municipios de régimen ordinario y de la Junta de Gobierno Local, en los de régimen especial. Todo lo cual nos lleva a resaltar otro elemento básico de las competencias municipales respecto a la policía local /municipal y es, la facultad de seleccionar a sus propios efectivos tanto en el acceso “libre” o “extramuros” del Cuerpo como en las facultades de selección mediante “promoción interna” o “intramuros” del Cuerpo. Es, desde luego, una manifestación de la autonomía municipal, constitucionalmente consagrada, y del ejercicio de su potestad de organización propia, a ejercer por los órganos locales competentes, sin perjuicio de los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, que sean determinados por las CC.AA. Y sobre los que parece haber acuerdo en todas las leyes de coordinación, aunque algunas no hagan mención expresa a esta facultad municipal¹⁵⁴⁵.

Procesos que han necesitado, previamente, de la creación y dotación de las plantillas correspondientes ya que es competencia plena de los Ayuntamientos aprobar la plantilla del respectivo Cuerpo de Policía Local, que integrará todos los puestos de trabajo creados a cada categoría, señalando su denominación y características esenciales de los mismos, requisitos exigidos para su desempeño, niveles y complementos retributivos¹⁵⁴⁶, y que en el caso de la Ley de Coordinación Madrid, se añade la carga del previo informe del

¹⁵⁴³ Art. 20.1 del Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local.

¹⁵⁴⁴ Art. 21.1 h) de la LRBRL y el Art. 121 del Reglamento de funcionarios de la Administración local.

¹⁵⁴⁵ Así, por ejemplo la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria, en su art. 24.1 se dice que “*Las convocatorias de las pruebas de ingreso y promoción se realizarán por cada Ayuntamiento, previa oferta de empleo público para cubrir las vacantes*”.

¹⁵⁴⁶ Art. 17 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias y art 31 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid.

órgano de autonómico de Coordinación de la Policías Locales a su aprobación. Y que en la Ley gallega se le añade una simple comunicación: “la aprobación de las plantillas de personal será comunicada a la consejería competente en materia de seguridad¹⁵⁴⁷”. Ambos requisitos los consideramos totalmente improcedentes desde el punto de vista competencial, por cuanto que las facultades municipales, al respecto, son plenas y sólo desde el principio del lealtad institucional ha de ser contemplado dicho “requisito” y sobre el que la Ley apela a la comunicación a otras Administraciones de la información que precisen sobre la actividad que desarrollen en el ejercicio de sus propias competencias¹⁵⁴⁸, pero como elemento de cooperación y eficacia administrativa, no como acto preciso para la validez de la Resolución municipal.

A las anteriores, añadiremos la organización del Cuerpo dentro del ámbito local lo cual implica la competencia desde un punto de vista estático como el conjunto de elementos administrativos configuradores de una organización administrativa policial y, desde el punto de vista operativo, como el conjunto de acciones puramente policiales, o de propio contenido funcional de policía, manifestación de las funciones atribuidas al Cuerpo por la LOFCS y las leyes de Coordinación autonómicas. Es decir, las administraciones municipales están habilitadas para la puesta en marcha de políticas de seguridad propias¹⁵⁴⁹ como respuesta a las necesidades de seguridad y orden público de la comunidad vecinal, al ser una manifestación de sus intereses y, por tanto, bajo el hábito de la garantía institucional de la autonomía local. Y aunque algunos autores parecen asociar el ejercicio de políticas públicas propias al ejercicio de las funciones legislativas en las materias de competencia

¹⁵⁴⁷ Art. 29.2 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia.

¹⁵⁴⁸ Art. 4.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

¹⁵⁴⁹ La STS, contencioso sección 5, del 7 de julio de 2004 (ROJ: STS 4882/2004) Recurso 1355/2002 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE, afirma que “ b) Por política, debe entenderse la inspiración, orientación o directriz que rige la actuación de una entidad pública en un campo determinado. c) Por plan, el conjunto de objetivos coordinados y ordenados temporalmente por la aplicación de una política; y, d) Por programa, la articulación de una serie de proyectos previstos en un área determinada”. Doctrina que ha sido confirmada por la STS, contencioso sección 5, del 26 de julio de 2013 (ROJ: STS 4292/2013) Recurso 2593/2010 | Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS

de las CC.AA, al estar ligadas a un componente netamente político¹⁵⁵⁰, también podemos afirmarlo respecto de los Ayuntamientos cuya representación política residenciada en el Pleno les faculta para ello¹⁵⁵¹, por lo que también las Entidades locales pueden elaborar sus propias políticas públicas como parte de “ese núcleo irreductible de la autonomía local que le hace reconocible para la imagen que de la misma tiene la conciencia social en cada tiempo y lugar y garantiza el gobierno de los intereses que les son propios¹⁵⁵²”. Y que de forma explícita lo ha reconocido el Tribunal Constitucional: “Y no cabe duda de que lo señalado para las competencias resulta también aplicable a las potestades pues, tal y como también dijimos en nuestra Sentencia 252/2005, 11 de octubre, FJ 4, para el ejercicio de la participación en el gobierno y administración de los asuntos en que consiste la autonomía local y que les atañen, y que constituye el contenido mínimo que el legislador debe respetar, las entidades locales han de estar dotadas de las potestades, **sin las que no es posible una actuación autónoma**¹⁵⁵³. La elaboración de políticas de seguridad ciudadana, por parte de la Corporación respectiva no “frustra”, la existencia de un Plan Local de Seguridad; es más, puede coadyuvar a su realización y estar enmarcado dentro del mismo¹⁵⁵⁴.

Respecto al sistema de organización o de “atribución orgánica”, creemos que estaría fuera de lugar, conforme a lo expresado, lo dispuesto en la Ley de

¹⁵⁵⁰ El Tribunal Constitucional ha señalado que “*la autonomía política de las Comunidades Autónomas y su capacidad de autogobierno, que se manifiesta, sobre todo, en la capacidad para elaborar sus propias políticas públicas en las materias de su competencia*” STC, constitucional pleno, del 6 de febrero de 1992 (STC 13/1992) Recursos de inconstitucionalidad acumulados 542/88 y 573/89 |Ponente: ALVARO RODRÍGUEZ BEREJO

¹⁵⁵¹ La STC, constitucional sala primera, del 23 de mayo de 2013 (STC 125/2013) Recurso de amparo electoral 2823-2013| Ponente: JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS, así lo afirma:” *lo cual conecta con el marco constitucional de la autonomía local, profundamente enraizada en el principio democrático, que se plasma, de forma expresa, en el art. 140 CE con la regulación de la elección de concejales y alcalde, y en este sentido hemos afirmado que el carácter representativo de los órganos a los que corresponde la dirección política de los entes locales constituye un concepto inherente a la autonomía local (por todas, STC 132/2012, de 19 de junio, FJ 3)*”.

¹⁵⁵² STC, constitucional pleno, del 11 de julio de 2013 (STC 143/2013) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1598-2004 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

¹⁵⁵³ STC, constitucional pleno, del 25 de abril de 2013 (STC 103/2013,) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004 | Ponente: ENCARNACIÓN ROCA TRÍAS

¹⁵⁵⁴ Corresponde elaborar el Plan Local de Seguridad a la Junta de Seguridad Local, conforme a lo establecido en el art. 4 c) del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad

Coordinación del Principado de Asturias cuando señala que “la Policía Local de cada concejo se integrará en un cuerpo único, *sin perjuicio de la organización interna que se adopte por reglamento, de acuerdo a las normas-marco que se dicten en desarrollo de la presente Ley*¹⁵⁵⁵. No corresponde propiamente a las normas marco, el diseño de las estructuras organizativas puramente administrativas o puramente policiales u operativas en los municipios con Policía local por cuanto que es propio de las Entidades locales el ejercicio de la potestad de organización propia¹⁵⁵⁶, por tanto corresponde a cada municipio regular su organización policial local propia y la forma jurídica de su realización. Así lo ha afirmado la jurisprudencia del Tribunal Supremo: “en tal sentido no existe ningún inconveniente de partida, para limitar su aplicación, en cuanto al uso del bastón de mando, a los casos de Jefatura única, que pueden darse, o no, según haya sido el modelo de organización de la Policía, *por el que haya optado cada corporación local, en ejercicio de sus facultades de autoorganización*. Tanto el Art. 52.1 de la L.O.F.C.S, como los Arts. 12 y 13 de la Ley 1/1989 de Andalucía son marcos abiertos a distintos modos posibles de organización de las Policías Locales , en los que, a diferencia de otras normas, anteriores y posteriores, *se evita el imponer como elemento necesario de la estructura jerárquica de las Policías Locales la existencia de una Jefatura única dentro del Cuerpo, y no es lógico que, ausente ese elemento, por vía interpretativa podamos introducirlo*, para limitar con ella la facultad de autoorganización de la Administración Local con mayor intensidad que la que la limita el sentido literal y lógico de dichas leyes¹⁵⁵⁷”.

Finalmente, corresponde a los municipios la elaboración y aprobación de los Reglamentos específicos para cada cuerpo de policía local, función que, lejos de ser subalterna y de poca entidad dentro del régimen estatutario de las policías locales adquiere toda la plenitud regulatoria únicamente guiada por las

¹⁵⁵⁵ Art. 2.3 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales

¹⁵⁵⁶ Así se remarca en el art. 4 de la LRBRL: “*En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización*”

¹⁵⁵⁷ STS, Contencioso sección 7 del 07 de Julio del 1997 (ROJ: STS 4803/1997) Recurso: 9354/1995 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

disposiciones “armonizadoras” de las normas – marco de las Comunidades autónomas, cuya virtualidad acaba con su trasposición en el Reglamento del Cuerpo de la Policía local /municipal del municipio correspondiente. La colaboración reglamentaria está plenamente justificada ya que “el principio de reserva de ley contemplado para el estatuto de la función pública se refiere al núcleo esencial de derechos y deberes de los funcionarios públicos, pero no impide que las disposiciones reglamentarias puedan, cuando así lo requiera la Ley, colaborar con ella para complementar o particularizar, en aspectos instrumentales y con la debida sujeción, la ordenación legal de la materia reservada, como ya declaró la sentencia del Tribunal Constitucional 99/1987, de 11 junio¹⁵⁵⁸”. Y es que en este caso concreto la Ley Orgánica habilita, de forma concreta, la potestad reglamentaria –de suyo potestad local garantizada- del municipio para la regulación del estatuto de la policía local /municipal respectiva, si bien no como desarrollo legislativo primario –el orgánico- ni secundario –poder autonómico regulatorio- sino como reglamento propio o autónomo. Concepto jurídico de tradición en nuestro derecho y expresamente habilitado por la doctrina del Tribunal constitucional que ha calificado a los Estatutos de las Universidades como reglamentos autónomos y sus analogías con nuestro caso analizado son evidentes: “los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la LRU, no son, en realidad normas dictadas en su desarrollo; son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la Ley. Por ello, a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales que configuran la autonomía universitaria, y es válida toda norma estatutaria respecto de la cual quepa alguna interpretación legal» (STC

¹⁵⁵⁸ STS, Contencioso sección 7 del 03 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

55/1989, fundamento jurídico 4.º)¹⁵⁵⁹. Pero a estas analogías innegables se añaden las consideraciones que la doctrina ha dedicado a la potestad reglamentaria local. JIMENEZ ASENSIO asegura que como su propio nombre indica, las potestades normativas locales (por lo que ahora interesa, municipales) derivan directamente de la autonomía local constitucionalmente garantizada, y su ejercicio se concreta por los ámbitos competenciales que, en cada caso, tenga reconocidos la entidad local tanto por las leyes de régimen local como por las diferentes leyes sectoriales. Pero, en todo caso, esas disposiciones normativas locales conforman un subsistema normativo específico, con unos principios de articulación (aunque bien es cierto que poco depurados técnicamente), que difícilmente se puede encuadrar, desde una pureza conceptual, dentro de las manifestaciones de “la potestad reglamentaria”¹⁵⁶⁰. Subsistema que contempla un grupo normativo específico regulador del régimen estatutario de los Cuerpos de Policía local y que se entrelaza con otros subsistemas no propiamente locales como hemos visto.

4.6. Doctrina del Tribunal Constitucional sobre las competencias de las CCAA en Policía local.

Nunca, podríamos decir, un espacio competencial tan poco definido, o mejor, con tan escaso margen, pudo ser mejor aprovechado por las CC.AA para abrirse paso en su acción legislativa y normativa respecto a la coordinación de las policías locales. Ello, en parte, ha sido posible a la doctrina de Tribunal constitucional construida en torno a este instituto de la coordinación de las policías locales /municipales y, en parte, a la dejación de las competencias reguladoras del legislativo estatal en el ámbito del régimen local. De esto último tendremos ocasión para comentarlo detenidamente más adelante pero, desde luego, los grandes perjudicados son los municipios. Algo que ya enjuiciaba BARCELONA LLOP al señalar que el Constitucional no había elaborado una doctrina acerca de cómo se compatibiliza la competencia

¹⁵⁵⁹ STC, constitucional sala primera, del 6 de junio de 1991 (STC 130/1991) Recurso de amparo núm. 1879/90, [Ponente: FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE

¹⁵⁶⁰ Rafael Jiménez Asensio “*Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana*”. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic. Anuario del Gobierno Local 2005. Pág. 38.

autonómica que dibuja la LOFCS con la garantía institucional de la autonomía municipal¹⁵⁶¹

El Tribunal Constitucional ha tenido 15 ocasiones para pronunciarse sobre algunas leyes autonómicas de coordinación de policías locales, de los que 9 veces lo han sido respecto a Leyes que hemos catalogado como de primera generación¹⁵⁶², una respecto a las policías forales provinciales del País Vasco¹⁵⁶³ y 5 sobre aspectos de algunas Leyes de Coordinación de segunda generación¹⁵⁶⁴. Del análisis de las distintas sentencias señaladas podemos llegar a las siguientes conclusiones, sobre las CC.AA, desde luego, han tomado buena nota:

1. ***“En los términos que establezca una ley orgánica” del art. 148.1.22 CE¹⁵⁶⁵ no otorga al Estado una libertad absoluta de configuración***

¹⁵⁶¹ Javier Barcelona Llop (coordinador), *“Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico”*. ED. BOSCH. 1ª edición. Barcelona 2003. Pág. 31 y 32.

¹⁵⁶² Entre paréntesis se la Comunidad autónoma a la que se refiere: 1º. STC, constitucional pleno, del 21 de enero de 1993 (ROJ 25/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.753/88 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE (Murcia); 2º. STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 51/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.169/90 | Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (Extremadura); 3º. STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (MADRID); 4º. STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 49/1993) Recurso de inconstitucionalidad 257/89| Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL (Islas Baleares); 5º. STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 50/1993) Recurso de inconstitucionalidad 532/89| Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERA (Asturias); 6º. STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 81/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.677/89 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (ANDALUCIA); 7º. STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 82/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.918/90 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (VALENCIA); 8º. STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 85/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.091/91,|Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (CATALUÑA); 9º. STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 86/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.283/92 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (GALICIA); 10º. STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 2/2012) Cuestión de inconstitucionalidad: 30/2002 | Ponente: FRANCISCO PEREZ DE LOS COBOS ORIHUE (Canarias).

¹⁵⁶³ STC, constitucional pleno, del 6 de mayo de 1993 (ROJ 159/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.709/92,|Ponente: JULIO DIEGO GONZÁLEZ CAMPOS (Policías forales provinciales País Vasco)

¹⁵⁶⁴ 1º. STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 3/2012) Recurso: 4346/2003 | Ponente: LUIS IGNACIO ORTEGA ALVAREZ; 2º. STC, Constitucional sección 1 del 08 de Noviembre del 2011 (ROJ: STC 175/2011) Recurso: 1323/1999 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS; 3º. STC, Constitucional sección 1 del 24 de Mayo del 2012 (ROJ: STC 111/2012) Recurso: 4937/2002 | Ponente: ELISA PEREZ VERA; 4º. STC, Constitucional pleno, del 13 de enero de 2012 (ROJ: STC 4/2012) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1836-2005| Ponente: ADELA ASUA BATARRITA; 5º. STC, Constitucional sala 1ª del 11 de febrero de 2013 (ROJ: STC 33/2012) Recurso: 4937/2002 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

¹⁵⁶⁵ *Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica*

de la competencia de las Comunidades Autónomas sobre policías locales.

El Tribunal en su razonamiento contrapone tanto el art. 104.2 CE como el art. 148.1.22 CE, llegando a la conclusión apuntada pero sin delimitar, al menos en el terreno de los grandes principios, el alcance de uno y otro precepto: *“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*¹⁵⁶⁶”. No comparto que el art. 104.2 CE se vea limitado por el precitado dado que el mandato del constituyente es claro al respecto, sólo una Ley orgánica puede regular el estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y las policías locales lo son, tanto por la tradición legislativa y normativa como por sus atribuciones claramente vinculadas a la seguridad y orden público. Es más, el título de organicidad invita también a otro ámbito de la regulación estatal, el del régimen local, para su participación en la configuración de las policías locales¹⁵⁶⁷. Es decir, una cosa es agotar el campo legislativo de acción autonómico y otra es abandonar los criterios estatutarios comunes –que, desde luego, han de ir más allá de los establecidos en al LOFCS- a 17 fuentes de interpretación legislativa.

El Alto Tribunal también señala que, frente a los argumentos posibilistas de que sean los propios Estatutos de las Comunidades Autónomas, la Ley orgánica a la que alude el art. 148.1.22 CE, no es ni posible ni viable dicha afirmación: la coordinación y demás facultades en relación con las policías

¹⁵⁶⁶ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 50/1993) Recurso de inconstitucionalidad 532/89| Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL, referida a la Ley del Principado de Asturias. En este mismo sentido también la STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 49/1993) Recurso de inconstitucionalidad 257/89| Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL (Illes Balears).

¹⁵⁶⁷ Art. 51.1 LOFCS.

locales en los términos que establezca una Ley orgánica (art. 148.1 22ª). (...) 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 22ª y 149.1 29ª)¹⁵⁶⁸*. Así pues, la ley orgánica a la que se refiere el art. 148.1.22 CE es la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y cuerpos de Seguridad.

Ahora bien, dentro del primer pronunciamiento del Tribunal constitucional hay una cuestión que pasa casi desapercibida –no creo que lo haya sido a las comunidades autónomas en vista de los resultados-, y que no se da en los restantes, y es el tratamiento que da a la expresión "las demás facultades" que el art. 148.1.22 CE acompaña al de la coordinación de las policías locales: "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)¹⁵⁶⁹". A nuestro modo de ver, esta interpretación es tan importante, o quizás más, que lo establecido en el art. 39 de la LOFCS porque afecta al régimen estatutario de las policías locales, repartiendo la responsabilidad normativa sobre éste entre las CCAA y los municipios. Binomio sobre el que, naturalmente, el resultado ha resultado perjudicial para los ayuntamientos.

2. Nada tiene que ver el hecho de haber accedido a la autonomía por vía del art. 150 u otra cualquiera específica, para alterar el título

¹⁵⁶⁸ STC, constitucional pleno, del 21 de enero de 1993 (ROJ 25/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.753/88 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE (Región de Murcia)

¹⁵⁶⁹ STC, constitucional pleno, del 21 de enero de 1993 (ROJ 25/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.753/88 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE (Región de Murcia)

competencial que se contiene en el art. 148.1.22 CE, el bloque de la constitucionalidad, en relación con las policías locales, sólo atribuye a la Comunidad autónoma las actividades de coordinación.

El razonamiento del Tribunal es claro y contundente a lo largo de dos sentencias, precisamente relacionadas con Comunidades autónomas cuyo acceso a la autonomía no es el común, o la vía del art. 143 CE: ***“para resolver el presente recurso no es necesario abordar la cuestión de las relaciones existentes entre los arts. 148 y 149 C.E. en el seno del sistema constitucional de distribución de competencias. Basta señalar que en el ámbito de las Policías Locales el bloque de la constitucionalidad sólo atribuye a la Comunidad autónoma las actividades de coordinación. El resto de la materia corresponde al Estado, a quien el art. 149.1.29 de la Constitución ha reservado la competencia exclusiva sobre "seguridad pública". En ejercicio de su competencia el Estado ha dictado la L.O.F.C.S. en la que, entre otras cuestiones, se regulan diversos aspectos fundamentales de la organización y las funciones de las Policías Locales. Pues bien, estos preceptos condicionan sin duda el ejercicio de la competencia autonómica sobre coordinación de Policías Locales y, en consecuencia, actúan como parámetro de su validez¹⁵⁷⁰”***. Lo cual ha llevado a señalar al propio Tribunal la extralimitación interpretativa del art. 149.1.29 CE que realizan algunas disposiciones autonómicas -el Tribunal textualmente califica la interpretación de “forzada”- en relación precisamente sobre el alcance regador de la coordinación de las policías locales/ municipales.

3. La potestad de crear las "policías locales", corresponde a los municipios única y exclusivamente. Lo cual implica que no pueden crearse policías locales supramunicipales y/o inframunicipales.

Se señalaba en el primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional al respecto que ***“esta facultad que se arroga el legislador autonómico no***

¹⁵⁷⁰ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 81/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.677/89 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (ANDALUCIA), en el mismo sentido la STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 85/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.091/91,|Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (CATALUÑA).

figura, explícita o implícitamente, entre lo que, como propias, le otorga en la materia la Ley estatal marco (...) 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)¹⁵⁷¹". La cuestión es clave porque del conjunto de artículos de las leyes autonómicas de coordinación, de primera generación, impugnadas este es el común a todas ellas. Y sobre este punto el Tribunal no se ha apartado "un ápice" de este primer pronunciamiento. Incluso se llega a avanzar más en cuanto a la imposibilidad real de creación ya que se llega incluso a declarar inconstitucional la prestación común de servicios policiales: "es de observar que esta competencia como se dice en la STC 25/1993, no comprende facultad alguna para crear o autorizar la creación de Cuerpos de Policía supramunicipales; y **aunque la disposición impugnada no habla de la creación de cuerpos sino sólo de la prestación en común de servicios de Policía Local**, se ha de llegar a la misma conclusión: la de que la Ley Autonómica se ha excedido en las competencias que la L.O.F.C.S. le permiten"¹⁵⁷².

Algo que es recogido de forma conjunta en otra sentencia contemporánea: "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.

¹⁵⁷¹ STC, constitucional pleno, del 21 de enero de 1993 (ROJ 25/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.753/88 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

¹⁵⁷² STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 49/1993) Recurso de inconstitucionalidad 257/89 | Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL

39), de legislación relativa a su creación y régimen estatutario (art. 51.1.y 52.1) o de requerimiento de colaboración (art. 53.1.h)]- han de entenderse referidas sólo a los de Policía Municipal¹⁵⁷³”. El Tribunal antepone el título competencial derivado del art. 148.1.22 y el art. 104.2 CE, la LOFCS y su art. 51 (Los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica) sobre el art. 44 de la LRBRL¹⁵⁷⁴, que, por otro lado, habilitaría a una regulación legislativa “de segundo grado” a las CC.AA. sobre esta misma cuestión.

Incluso el Tribunal llega a advertir que los criterios de oportunidad o conveniencia política no son de su incumbencia frente a las alegaciones autonómicas: **“y no cabe ponderar al efecto otras consideraciones calificadas como "sociológicas" acerca de la dificultad material de que numerosos municipios escasamente poblados puedan ejercer sus facultades de policía a no ser mediante una mancomunidad, pues este Tribunal debe limitarse a resolver sobre las controversias competenciales desde el punto de vista del bloque de la constitucionalidad** (en este caso integrado por la Ley de LOFCS) **y no sobre criterios de oportunidad o conveniencia política o administrativa** (aunque tengan como en este caso indudable importancia) para decidir cuál sea "el más adecuado sistema de

¹⁵⁷³ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 50/1993) Recurso de inconstitucionalidad 532/89| Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL (Asturias). En este mismo sentido: la STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 51/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.169/90 |Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (Extremadura); la STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (MADRID); la STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 81/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.677/89 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (ANDALUCIA); la STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 86/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.283/92 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (GALICIA); la STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 85/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.091/91,|Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (CATALUÑA).

¹⁵⁷⁴ El art. 44, establece, entre otras cosas: 1. *Se reconoce a los municipios el derecho a asociarse con otros en mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia.* 2. *Las mancomunidades tienen personalidad y capacidad jurídicas para el cumplimiento de sus fines específicos y se rigen por sus Estatutos propios. Los Estatutos han de regular el ámbito territorial de la entidad, su objeto y competencia, órganos de gobierno y recursos, plazo de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento. En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.*

articulación de competencias estatales y autonómicas" (STC 145/1989, fundamento jurídico 6º)¹⁵⁷⁵".

4. La imposibilidad de creación de policías locales supra e infra municipales no impide la colaboración intermunicipal de dichos cuerpos a través de diversas fórmulas.

Dichas formulas pasan por los instrumentos de colaboración y cooperación específicos que se establezcan o bien sobre los ya regulados en la legislación común del régimen jurídico de las Administraciones Públicas y del procedimiento administrativo común, la Ley 30/1992¹⁵⁷⁶ y la propia LRBRL. Así, tras señalar que lo que se prohíbe es la creación de Policías Locales supramunicipales, "*sin embargo, no veta la posibilidad de que, mediante las fórmulas pertinentes, puedan transferirse o adscribirse temporalmente a un Cuerpo de Policía Municipal agentes, individualmente considerados, de otros Cuerpos de Policía Municipal. La previsión genérica de que los Municipios podrán establecer convenios para que los Policías Locales en determinadas circunstancias puedan actuar en otros territorios municipales, cabe entenderla con toda naturalidad como referida a la aludida posibilidad de adscripción temporal a un Cuerpo de Policía Municipal de agentes pertenecientes a cuerpos de Policía Municipal de otros Municipios, a través de los diversos mecanismos de transferencia temporal previstos por las leyes de la función pública. No puede afirmarse, pues, que los convenios de colaboración intermunicipal previstos en el art. 25 de la Ley andaluza conculquen ninguna de las limitaciones establecidas en la L.O.F.C.S*¹⁵⁷⁷". Fórmulas de colaboración administrativa que nuevamente se avalan en otro pronunciamiento: "*pues bien, en el precepto impugnado no se prevé ni la creación de Policías*

¹⁵⁷⁵ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 51/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.169/90 |Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (Extremadura)

¹⁵⁷⁶ Habrán de tenerse en cuenta los que se establecen en el Título primero bajo la rúbrica "De las Administraciones Públicas y sus relaciones" aunque en el ámbito local habrá de ser tenida en primer lugar la LRBRL, en su art. 10 y el capítulo 2º del Título V.

¹⁵⁷⁷ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 81/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.677/89 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (ANDALUCIA). En el mismo sentido la STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 86/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.283/92 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (GALICIA)

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)¹⁵⁷⁸ Y que, desde luego, no impliquen: “esta expresión **"servicios intermunicipales"** refleja una consideración orgánica de la actuación extraterritorial de la Policía Local incompatible con las limitaciones establecidas por la Ley estatal¹⁵⁷⁹”.

Incluso el mismo Tribunal llega a avalar fórmulas “meramente” administrativas y puntuales para alcanzar dichas fórmulas de colaboración, teniendo incluso presentes la realidad particular de determinados municipios que en épocas estivales crecen enormemente en su población y, por tanto, en la demanda de servicios de seguridad ciudadana: “a la misma conclusión debe llegarse respecto del apartado 2º del referido art. 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 gallega¹⁵⁸⁰”.

5. Sobre la territorialidad, como límite ordinario, en la actuación de las policías locales se admite la actuación fuera del término municipal en "situaciones especiales y extraordinarias", no admitiéndose fuera de este supuesto.

La cuestión que se suscitó fue si las leyes autonómicas podían aumentar en algún supuesto la excepcionalidad de la actuación policial local /municipal fuera

¹⁵⁷⁸ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 85/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.091/91, |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (CATALUÑA)

¹⁵⁷⁹ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 81/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.677/89 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (ANDALUCIA)

¹⁵⁸⁰ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 86/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.283/92 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (GALICIA)

de su término municipal correspondiente. Y este criterio para el Tribunal no sólo es lo taxativamente resultante de la literalidad del texto sino que también es trasladable a cualquier fórmula interpretativa para términos cercanos o casi idénticos en su expresión legislativa concreta: **“esta calificación de extraordinarias pone de manifiesto cuál sea el límite correcto: o sea el de que se trate de situaciones fuera de lo normal que exijan esa eventual colaboración especial, sin vulnerar el principio de actuación territorial del Cuerpo establecido por el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. Y aunque una interpretación ajena a ese sentido pudiera resultar contraria a dicho artículo, ello no comporta la inconstitucionalidad del precepto sino en su caso la de aquella eventual aplicación¹⁵⁸¹”**. Lo cual no implica inhibición ante situaciones policiales de actuación evidente como, por ejemplo, las denominadas persecuciones “en caliente” o bien ante la comisión de hechos delictivos ante su presencia, todo ello, en virtud del principio básico de actuación previsto para el ejercicio de sus funciones por el que deben actuar con la decisión necesaria, y sin demora cuando de ello dependa evitar un daño grave, inmediato e irreparable; rigiéndose al hacerlo por los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance), sabiendo que, asimismo, deben llevar a cabo sus funciones con total dedicación, debiendo intervenir siempre, en cualquier tiempo y lugar, se hallaren o no de servicio, en defensa de la Ley y de la seguridad ciudadana¹⁵⁸². La cuestión es, pues, clara para el Tribunal, excluyéndose cualquier otra consideración a la señalada: **“además, y según decíamos en la reciente STC 49/1993, dado el tenor literal del precepto (“sólo podrán ..., salvo ...”) ha de considerarse como exhaustiva respecto de los restantes supuestos imaginables de actuación extraterritorial, lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad y, en consecuencia, la situación de “urgencia o necesidad” que, en tanto que claramente diferente de la de “emergencia” prevista en la L.O.F.C.S. (pues una y otra situaciones,**

¹⁵⁸¹ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (MADRID)

¹⁵⁸² Arts. 5.1.c) y 5.4 de la LOFCS

*aparte de denominaciones diversas, tienen distintos procedimientos de declaración o apreciación que constituyen formas diferenciadas de colaboración interpolicial), configura la Ley autonómica como uno de los citados supuestos". Así pues, se concluye "un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., vulnera lo dispuesto en el art. 148.1.22 C.E. Si bien se viene a admitir que la expresión "situaciones "especiales" es en principio más amplio y genérico que el de situaciones de emergencia contemplado en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. Sin embargo, existiendo en lo demás coincidencia entre ambos preceptos, no hay inconveniente en admitir la constitucionalidad del artículo recurrido siempre que se interprete el concepto en él empleado como referido al supuesto de emergencia previsto en la norma del Estado.*¹⁵⁸³". Sin embargo, no considera que sea constitucional la regulación de Illes Balears cuando el artículo impugnado señalaba al respecto "el ámbito de actuación de la Policía Local será el del territorio del municipio al que pertenezca, exceptuando las situaciones de emergencia, previo requerimiento de las autoridades competentes, o en las urgencias, sin perjuicio de la inmediata comunicación a la citada autoridad". Este último supuesto le merece la siguiente afirmación: "frente a esto, el art. 51.3 de la L.O.F.C.S. **únicamente contempla como excepción al límite territorial de la referida acción policial el primero de los supuestos señalados, al determinar que 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". Excepción, además, cuya mención legal ha de considerarse como exhaustiva respecto de los restantes supuestos imaginables de actuación extraterritorial -dado el terminante tenor literal del precepto ("sólo podrán..., salvo...")-, lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad, máxime si una y otra situaciones tienen distintos procedimientos de declaración o apreciación que**

¹⁵⁸³ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 82/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.918/90, Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (VALENCIA)

constituyen formas diferenciadas de actuación policial, introduciéndose un supuesto adicional que suprime la exigencia del previo requerimiento de la autoridad competente. Es claro que el art. 3 de la Ley 10/1988 de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, al introducir un supuesto de actuación policial extraterritorial distinto y novedoso respecto de la estricta previsión contenida en el art. 51.3 de la L.O.F.C.S., vulnera lo dispuesto en los arts. 148.1.22 C.E. y 10.14 del E.A.I.B., en virtud de los cuales la competencia autonómica de coordinación de las Policías Locales ha de ejercerse en los términos establecidos en dicha Ley Orgánica¹⁵⁸⁴». Es sorprendente cómo este supuesto concreto arranca un pronunciamiento tan exhaustivo en cuanto a la literalidad del término previsto por la Ley orgánica, frente a otras resoluciones sobre otros artículos donde la interpretación se aleja ostensiblemente sobre la literalidad del texto legislativo orgánico.

6. Según el Tribunal, si es constitucional la potestad legislativa de coordinación autonómica:

- a) El establecimiento por las CC.AA. de las bases para dar homogeneidad a la movilidad espacial a los policías entre los diversos cuerpos de policía local /municipal.**

El Tribunal considera que dicha facultad se encuentra incluida dentro del apartado c) del art. 39 de la LOFCS, que señala como “coordinable” la movilidad de las policías locales: “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

¹⁵⁸⁴ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 49/1993) Recurso de inconstitucionalidad 257/89| Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL (Islas Baleares)

municipal y no merece reproche alguno desde una perspectiva constitucional¹⁵⁸⁵. Incluso cabe que las propias CC.AA. puedan determinar *límites de edad* para los supuestos de movilidad entre los distintos cuerpos de policía local /municipal teniendo basado en criterios de estabilidad de plantillas y ahorro de costes de personal, sabiendo que la segunda actividad es una situación de limitación operativa de los funcionarios policiales: *“en definitiva, lo que se pretende es que los funcionarios de un cuerpo de Policía local que accedan por el sistema de movilidad a otro cuerpo de Policía local de distinto municipio, lo hagan a una edad que garantice una mínima duración (al menos diez años) en el desempeño de las actuaciones operativas de la policía local en este municipio, antes de que se produzca el pase a la situación de segunda actividad, basado en criterios de estabilidad de plantillas y ahorro de costes de personal sabiendo que la segunda actividad es una situación de limitación operativa de los funcionarios policiales¹⁵⁸⁶”,* lo cual lleva a declarar la plena constitucionalidad de la medida que no vulnera los arts. 23.2 y 103.3 CE.

b) El establecimiento del tipo de armas a utilizar por las policías locales /municipales, las prácticas de tiro a realizar, las características de los depósitos de armas, las normas para administraras y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido

En estas facultades es admisible la labor de coordinación de las CC.AA. partiendo de la base de que todo lo que vaya más allá de determinar la facultad de concretar lo dispuesto por el Estado (modelos, marcas...) con la finalidad de homogeneizar y coordinar las Policías en lo relativo a su armamento, es competencia Estatal por el título competencial definido por el art. 149.1.26

¹⁵⁸⁵ STC, constitucional pleno, del 21 de enero de 1993 (ROJ 25/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.753/88 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE (Madrid).

¹⁵⁸⁶ STC, CONSTITUCIONAL pleno, de 1 de marzo de 2012 (ROJ STC 29/2012,) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2651-2005. Ponente: EUGENI GAY MONTALVO

CE¹⁵⁸⁷ y por el Real Decreto Real Decreto 740/1983, de 30 de marzo, por el que se regula la licencia de armas correspondiente a los miembros de la policía de las comunidades autónomas y de las entidades locales¹⁵⁸⁸. Así se señala que **“es perfectamente admisible que, la Junta de Andalucía precise, dentro de los tipos de armas que el Estado permita llevar a los Cuerpos de Policía Local, los modelos o marcas de armas a emplear y establezca los criterios en que se haya de inspirar aquella determinación. El término “homologará”, que utiliza el precepto enjuiciado, no tiene por qué entenderse en sentido técnico estricto como sinónimo de determinación del tipo de armas que pueden llevar los Policías municipales de Andalucía -competencia que, como queda dicho, corresponde al Estado ex art. 149.1.26-, sino como facultad para concretar lo dispuesto por el Estado (modelos, marcas...) con la finalidad de homogeneizar y coordinar las Policías en lo relativo a su armamento¹⁵⁸⁹”**. Acción normativa que el propio Tribunal extiende a otros ámbitos relacionados con las armas reglamentarias y su posibilidad de regulación reglamentaria: **“este mismo argumento interpretativo debe aplicarse a las remisiones efectuadas para que el reglamento determine las características de los depósitos de armas, las normas para administrarlas y las medidas de seguridad necesarias para evitar su pérdida, sustracción o uso indebido. Se trata de disposiciones que la Comunidad Autónoma puede dictar en virtud de sus competencias de coordinación y la cláusula de salvaguardia supone el reconocimiento de que su ámbito resulta acotado por lo que establezca el Estado en virtud de sus competencias sobre uso y tenencia de armas¹⁵⁹⁰”**. A este respecto al norma Estatal establece que los órganos de las Comunidades Autónomas o Corporaciones Locales a cuyo mando se

¹⁵⁸⁷ El art. 149.1.26 CE atribuye a Estado el Régimen de producción, comercio, tenencia y uso de armas y explosivos.

¹⁵⁸⁸ El art. 2 del Real Decreto establece que **“los miembros de la Policía de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales sólo podrán usar el arma corta reglamentaria que les sea facilitada por las autoridades de que dependan, pudiendo poseer, excepcionalmente, otra arma de la segunda categoría en los casos especiales que se determinen por dichas autoridades”**

¹⁵⁸⁹ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 81/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.677/89 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (ANDALUCIA)

¹⁵⁹⁰ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 85/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.091/91,|Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (CATALUÑA)

encuentren los Agentes deberán adoptar cuantos controles y medidas de seguridad sean necesarios para evitar la pérdida, sustracción o uso indebido de las armas y, sin perjuicio de la responsabilidad que corresponda a los Agentes, aquéllos serán también responsables siempre que tales supuestos se produzcan por falta de adopción o insuficiencia de dichas medidas o controles¹⁵⁹¹. Medidas de seguridad que han de ser trasladadas tanto en los locales que se habiliten como a las instalaciones.

c) Los deberes recíprocos de intercambio de información es, en general, una consecuencia del principio de colaboración que no implica por sí extensión de las competencias de las CCAA.

En este apartado en nuestra opinión el Tribunal adolece de cierta ingenuidad al señalar que no “cabe ahora contemplarla desde el punto de vista de una hipotética invasión competencial en su aplicación futura” –algo insistimos que se ha producido de facto-, y que los deberes recíprocos de intercambio de información es en general una consecuencia del principio de colaboración que debe presidir las relaciones entre cualesquiera Administraciones territoriales en el modelo generado por nuestra Constitución y *“aunque en ocasiones la imposición de deberes de información pudiera hacer pensar en una intervención más intensa, incluso en un método “encubierto difuso o indirecto de control” (STC 104/1988, fundamento jurídico 5º), ello no constituye una regla inexorable, pues la previsión legal de deberes de información recíproca no supone, en sí misma, el ejercicio de competencias o funciones de intervención, lo cual en su caso tendrá lugar en un momento ulterior al del intercambio y acopio de información”* considerando que esta posibilidad está y apuntada en el art. 39 de la LOFCS por ser fácilmente deducible de dicha norma *“la posibilidad de establecer aquellos criterios de información recíproca entre los Cuerpos de Policía Local no sólo no se opone al art. 39, sino que no excede de sus previsiones en **cuanto puede sin dificultad quedar comprendido en la***

¹⁵⁹¹ Art. 7 del Real Decreto 768/1981, de 10 de abril, por el que se regula la concesión de licencias y la adopción de medidas de seguridad de las armas que hayan de utilizar los miembros de los Cuerpos de Policía de las Comunidades Autónomas y de las Corporaciones Locales

facultad de homogeneización en materia de medios técnicos, y en el principio general de cooperación y coordinación aplicado al funcionamiento de estos Cuerpos Locales¹⁵⁹²”. Es más, el intercambio de información parece ser un concepto neutro y previo a la tarea real de coordinación “en suma, pues, **la previsión del precepto impugnado podría considerarse previa a la competencia de coordinación de las Policías Locales, ya que el establecimiento de instrumentos de información recíproca lo único que hace es facilitar el intercambio y acopio de datos a partir de los cuales se produce la auténtica coordinación.** De hecho, la distinción entre los conceptos de información y coordinación ha sido ya consagrada por el legislador estatal en Varias ocasiones al regular los principios de relación entre las diversas Administraciones públicas¹⁵⁹³”.

E incluso considera una expresión acertada señalar que incumbe a las CC.AA "poner los medios de información necesarios para garantizar la eficacia de la coordinación", siendo una posibilidad perfectamente adecuada a la Constitución: “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)¹⁵⁹⁴”. Por tanto, es admisible la cooperación interpolicial local ya que “no excede de sus previsiones en cuanto puede sin dificultad quedar comprendida en la facultad de homogeneización en materia de medios técnicos, y en el principio general de cooperación y coordinación aplicado al funcionamiento de estos Cuerpos Locales” (fundamento jurídico 4º).

¹⁵⁹² STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 51/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.169/90 |Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (Extremadura)

¹⁵⁹³ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 85/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.091/91,|Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (CATALUÑA)

¹⁵⁹⁴STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 86/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.283/92 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (GALICIA)

Lo anterior resulta plenamente trasladable a este art. 4.1 d) y e) de la Ley valenciana, cuyas previsiones en materia de cooperación interpolicial han de entenderse amparadas por lo dispuesto en los arts. 3 y 39 de la L.O.F.C.S., si bien tal cooperación debe efectuarse, lógicamente, sólo en el desenvolvimiento de las funciones asignadas a los Cuerpos de Policía Local (art. 53 L.O.F.C.S.) y con respeto al marco territorial de actuación de los mismos (art. 51.3), ejerciéndose, además, las facultades atribuidas al Consell de la Generalidad sin perjuicio de las conferidas a otros órganos de coordinación por la misma Ley estatal¹⁵⁹⁵.

7. No corresponden a las facultades de coordinación de las policías locales, por vulnerar la autonomía local, la creación plantillas de auxiliares de policía y de policía local /municipal.

Este pronunciamiento lógicamente puede hacerse extensible a la misma creación de plantilla de policías locales /municipales como acción administrativa posterior a la creación del Cuerpo. Así pues, la aprobación de la plantilla de este personal (Auxiliares de policía y policía local /municipal) es de competencia municipal, de acuerdo con lo establecido en los arts. 22.2 i) y 90.1 L.R.B.R.L. y 126.1 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local. Efectivamente, *“el precepto recurrido, carente de encaje en la función coordinadora de fijación de los criterios de selección de las Policías Locales (art. 39 c) L.O.F.C.S.), cuyo desarrollo concierne a un momento posterior a la dotación presupuestaria de las plazas, se opone, por lo que atañe al inciso referente a la previa autorización del Consell de la Generalidad para la creación de puestos de trabajo de Auxiliar de la Policía Local, a la autonomía municipal que garantiza la Constitución (arts. 137 y 140), debiendo, pues, declararse su inconstitucionalidad y nulidad¹⁵⁹⁶”*. El exceso contrario también ha sido tratado por el Tribunal rechazando que se atribuya a

¹⁵⁹⁵ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 82/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.918/90, Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (VALENCIA)

¹⁵⁹⁶ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 82/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.918/90, Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (VALENCIA)

los Alcaldes por parte de las leyes de coordinación las dispensas de uniformidad de cualquiera de las maneras: *“la L.O.F.C.S., sin embargo, dispone en su art. 52.3, en relación con el art. 41.3 de la misma Ley Orgánica, que, en el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de Policía Local “deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales” que autorice el “Gobernador civil respectivo”. Es a esta autoridad, por tanto, y no al Alcalde, a quien le corresponde otorgar, excepcionalmente -y de modo singular, pues-, las dispensas de uniformidad, **sin que quepa distinguir aquí, según parece sugerir la representación de la Junta de Andalucía, entre facultades normativas (las del Gobernador) y meramente ejecutivas (las de los Alcaldes)**¹⁵⁹⁷”*. Por el contrario, no violentan la autonomía local los acuerdos de colaboración que puedan ser propiciados desde las leyes de coordinación *“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**¹⁵⁹⁸”*. Como también es respetuoso con la autonomía local que la ley de coordinación respectiva establezca que el Alcalde, partiendo de la base de las competencias atribuidas desde las normas de régimen local que, –aclara el Tribunal- no integran el bloque de constitucionalidad en materia de seguridad pública, *“la sumisión al mando del Alcalde del municipio donde actuaren extraterritorialmente los Cuerpos de Policía Municipal. No puede olvidarse, en relación con estas actuaciones y los órganos que pueden autorizarlas u ordenarlas, que se trata de situaciones extraordinarias y en consecuencia que la dirección de quien ostenta la autoridad en el lugar donde se producen constituye simplemente una norma de actuación práctica en relación con*

¹⁵⁹⁷ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 81/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.677/89 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (ANDALUCIA)

¹⁵⁹⁸ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 85/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.091/91,|Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (CATALUÑA)

*dichas situaciones, a la cual no se opone la Ley estatal delimitadora de competencias*¹⁵⁹⁹.

8. La regulación del régimen jurídico de la las Juntas Locales de Seguridad que se constituyan en los municipios que tengan Cuerpo de Policía local /municipal, sólo es competencia estatal.

La Juntas Locales de Seguridad tienen la consideración de órgano de coordinación operativa e informativa para las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad actuantes dentro del término municipal del municipio respectivo. Por eso, desde los más tempranos pronunciamientos del Tribunal se interpretó que todo lo que constituía y delimitaba sus funciones era una competencia netamente Estatal frente a determinadas regulaciones : *“mas, al margen de que así fuese, la Comunidad de Madrid, que evidentemente tiene competencia para coordinar la actuación de las Policías (art. 27.9 de su Estatuto de Autonomía), no la tiene para regular la composición de la Junta Local de Seguridad, cuya estructura orgánica, en términos generales, se funda en lo dispuesto en el art. 54.2 de la L.O.F.C.S., ni la intervención de la Comunidad en dicha Junta, que evidentemente tiene una composición más amplia y cuya presidencia según el mismo precepto corresponde al Alcalde compartida con el Gobernador Civil o, en este caso, el Delegado del Gobierno. Es concluyente, pues, que no corresponde al precepto impugnado la competencia para regular la composición de dicha Junta ni por tanto para determinar su propia participación en la misma. El párrafo 3 del art. 29 de la Ley madrileña debe, pues, declararse inconstitucional*¹⁶⁰⁰”. Aunque también interpreta que si son compatibles con el sistema constitucional de competencias que las juntas locales de seguridad autoricen aquellos servicios que sean necesarios en situaciones de emergencia y fuera del término municipal específico o, en su defecto, por el alcalde: *“a)Que sean requeridos por la Autoridad competente y siempre en situaciones de emergencia. b) Que*

¹⁵⁹⁹ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (MADRID)

¹⁶⁰⁰ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (MADRID)

sean autorizados por la Junta Local de Seguridad respectiva o en su defecto por el Alcalde. c) Que los servicios que se realicen fuera del propio término municipal se hagan bajo la dependencia directa de sus respectivos mandos inmediatos y el mando del Alcalde del Municipio donde actúen" Mas no puede admitirse que esas dos prescripciones excedan del límite competencial delimitado por la citada Ley Orgánica estatal¹⁶⁰¹”.

9. Es posible que las CC.AA encomienden nuevos servicios /facultades de su competencia a las policías locales a través de los instrumentos administrativos que se determinen. Incluso pueden actuar funcionalmente como policías autonómicas.

El Tribunal señal que la estructura gramatical del art. 148.1.22 CE viene a señalar que las Comunidades Autónomas poseen una competencia específica para "la vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones", precepto que no se ve afectado por la segunda parte de éste el cual parece neta y claramente separado: *“es evidente, pues, que en el ejercicio de esa competencia no se ve limitada por las prescripciones de la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado y que podrá atender a aquellos servicios de vigilancia y protección por medios distintos de los que esta Ley prescribe. Uno de ellos, evidentemente, el de Convenios con los municipios que la norma impugnada establece. Y por lo dicho, **no puede oponerse a ello el que en el art. 53 no aparezca esa función entre las propias de las Policías Locales (sino sólo la de protección de los edificios e instalaciones del municipio) ni tampoco lo dispuesto en el art. 47 acerca de la posibilidad de solicitar al efecto la adscripción de unidades del Cuerpo General de Policía”***, si bien es verdad que *“no es obstáculo la limitación territorial impuesta por el art. 51.2 a las policías locales, **puesto que en su caso el convenio tendría lugar con el municipio en el que los edificios o instalaciones se hallen**; y tampoco que el art. 47 habilite un procedimiento distinto (solicitar la adscripción de unidades de la policía estatal), toda vez que ello es meramente una posibilidad a la que*

¹⁶⁰¹ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (MADRID)

*ningún efecto impeditivo cabe otorgar respecto de la competencia no limitada por esta Ley. Procede, por ello, desestimar el recurso en este punto*¹⁶⁰².

Precisamente se interpreta que aquellas Comunidades Autónomas que no hubieran ejercido su competencia de creación de una Policía propia, no es obligado que se establezca la colaboración de la Policía estatal para el desempeño de las funciones previstas en el art. 38.1, sino que tal colaboración es de carácter potestativo, por lo que incluso las policías locales podrían adquirir facultades propias de las policías autonómicas: “la previsión en la L.O.F.C.S. de la colaboración con el Estado se justifica por el hecho de que si no estuviera prevista en la Ley estatal difícilmente hubiera podido establecerla unilateralmente la Ley autonómica. **En suma, el art. 23 de la Ley andaluza no resulta contrario a la L.O.F.C.S. cuando prevé la eventualidad de que las Policías Locales operen funcionalmente como Policía Autónoma, aunque debe señalarse que dichas Policías, en todo caso, han de circunscribir su actuación al marco territorial del municipio respectivo,** según preceptúa el art. 51.3 de la L.O.F.C.S.¹⁶⁰³”. Precisamente el mismo Tribunal se manifestaba –aunque referido a las policías autonómicas pero creo que la idea es suficientemente interesante para ser de aplicación, *mutatis mutandis*, a las policías locales- años más tarde sobre el contenido de la función policial: “evidentemente, la idea de «régimen de la policía», junto con la inmediata alusión a su función institucional, **es de suficiente amplitud para entender que en la propia Ley Orgánica a la que remite el art. 149.1.29ª CE se está regulando un ámbito competencial material**, que incluye la ejecución del servicio policial en sí, dentro de los límites definidos para ella, y por tanto con exclusión de los servicios de carácter extracomunitario y supracomunitario, y no sólo la organización de la policía autónoma cuyo ámbito **no se concreta sólo en una atribución orgánica, que es en este caso la que suscita el actual debate, sino que afecta también al propio contenido**

¹⁶⁰² STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 51/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.169/90 |Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (Extremadura)

¹⁶⁰³ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 81/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.677/89 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (ANDALUCIA)

funcional de la policía¹⁶⁰⁴. Es más recientemente se llega a afirmar que “este criterio vendría avalado por la STC 154/2005 de 9 junio (FJ 5), cuando señalamos que “la determinación de que la actividad controvertida sea o no de naturaleza policial (en sentido estricto o por inherencia) sólo puede derivarse de la ponderación de su contenido y finalidad, de acuerdo con nuestra doctrina tradicional sobre los criterios de incardinación competencial (por todas, STC 197/1996, de 3 de noviembre , FJ 3), y no de la apreciación meramente mecánica de la relación que los órganos estatales a los que se haya atribuido su ejercicio puedan tener con la organización policial¹⁶⁰⁵”.

Pero, para el Tribunal constitucional, también cabe el caso inverso y que, a través del instrumento jurídico correspondiente, un municipio encomiende las funciones de la policía local a las policías autonómicas basándose supuestamente en el carácter abierto de las funciones encomendadas a las policías autonómicas por la LOFCS: “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**” sobre todo teniendo en cuenta las fórmulas de atribución empleadas –lo cual nos parece un exceso interpretativo carente de un discurso jurídico razonable- “*protección de las personas y bienes*” o “*el mantenimiento del orden público*” en el territorio de la Comunidad Autónoma, lo cual nos podría llevar al ejemplo inverso si quisiéramos atribuir las funciones de la policía autonómica a la policía Estatal, concluyendo finalmente para “santificar” la fórmula que “**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**

¹⁶⁰⁴ STC, constitucional pleno, del 30 de septiembre de 1999 (STC 175/1999). Conflicto positivo de competencia núm. 745/1990. | Ponente: VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS

¹⁶⁰⁵ STC, Constitucional sección 1 del 08 de Noviembre del 2011 (ROJ: STC 175/2011) Recurso: 1323/1999 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS

*Autonomía y de las normas que lo desarrollan en lo relativo al régimen de la Policía autónoma de la Generalidad*¹⁶⁰⁶”.

10. la determinación de la titulación académica oficial para el acceso a las categorías policiales es una competencia claramente estatal junto a la relación del título académico respecto a la cualificación profesional.

En este apartado el Tribunal Constitucional se pronunció tempranamente en relación con alguna ley de coordinación “de primera generación” pero lo ha hecho recientemente con mayor profusión respecto a algunas de “de segunda generación”. Para ello, ha utilizado confusamente los artículos art. 35, el 149.1.18, el 149.1.30 y el 149.1.29 de la CE.

En primer lugar, se señala que sólo al Estado le corresponde establecer la homologación de títulos oficiales y experiencia profesional como ya interpretara tempranamente respecto a normas autonómicas referidas a otros funcionarios (Archivos, bibliotecas museos): *“el contenido inherente de la competencia reservada al Estado por el art. 149.1.30 de la Constitución, **que comprende como tal la competencia para establecer los títulos correspondientes a cada nivel y ciclo educativo, en sus distintas modalidades, con valor habilitante tanto desde el punto de vista académico como para el ejercicio de profesiones tituladas, es decir, de aquellas cuyo ejercicio exige un título (ad. ex., Graduado Escolar, Bachiller, Diplomado, Arquitecto Técnico o Ingeniero Técnico en la especialidad correspondiente, Licenciado, Arquitecto, Ingeniero, Doctor); así como comprende también la competencia para expedir los títulos correspondientes y para homologar los que no sean expedidos por el Estado. En efecto, si se observa el precepto impugnado se advierte en seguida que no exige el título correspondiente a un nivel, o ciclo dentro de tal nivel, o especialidad, sino la titulación de una determinada Escuela (aún no homologada en los términos solicitados) y, lo que es decisivo, atribuye al***

¹⁶⁰⁶STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 85/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.091/91, Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (CATALUÑA)

Gobierno de la Generalidad la competencia para homologar a tal institución otras que sean de rango equivalente; con lo que se invade de forma patente el contenido inherente a la competencia del Estado¹⁶⁰⁷. Y que para el caso de las titulaciones oficiales y equivalencias para el acceso a las categorías de policía local establecidas en una ley de coordinación mereció un pronunciamiento en 1993: *"la Comunidad Autónoma -que, ciertamente, puede fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a Graduado Escolar" (art. 39 c] L.O.F.C.S.)- se atribuye la facultad de establecer la equivalencia entre los títulos académicos exigidos legalmente para acceder a las diversas escalas y categorías (art. 14 de la Ley autonómica en relación con lo dispuesto en el art. 25 de la Ley 30/1984 del Estado) y los cursos realizados en los Centros que el art. 23.2 de la Ley autonómica menciona, esto es, se confiere una facultad de homologación de los estudios efectuados en tales cursos por referencia al contenido y valor de aquellos títulos, lo que implica invadir la competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.30 C.E.¹⁶⁰⁸*.

Se señala de forma clara que esta materia **"no puede estimarse encuadrable la materia de "titulación", aunque se refiera a las policías locales, en el art. 149.1.29 CE de " seguridad pública"¹⁶⁰⁹**, porque sólo sería posible mediante una interpretación forzada del art. 39 c) LOFCS que atribuye a las Comunidades Autónomas *"fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, determinando los niveles*

¹⁶⁰⁷ STC, constitucional pleno, del 22 de diciembre de 1981 (ROJ STC 42/1981). Recurso de inconstitucionalidad núm. 221/81 | Ponente: RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT.

¹⁶⁰⁸ STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ 82/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.918/90, Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER (VALENCIA)

¹⁶⁰⁹ A nuestro modo de ver esta argumentación no es muy lógica si tenemos en cuenta que la STC, Constitucional sección 1 del 24 de Mayo del 2012 (ROJ: STC 111/2012) Recurso: 4937/2002 | Ponente: ELISA PEREZ VERA, vinculaba la titulación oficial exigible para el ejercicio de actividades profesionales de seguridad privada por vía del art. 149.1.29. CE: *"De manera que cuanto más relevancia social tuvieran dichos intereses, mayor sería el nivel de conocimientos requeridos para el desempeño de la actividad". Así, en la STC 154/2005, de 9 de junio , FJ 8 b), negamos que las actividades formativas referidas al personal de seguridad privada pudieran incardinarse en la materia "educación" y que pudiera invocarse el título estatal del art. 149.1.30 CE , debiendo quedar encuadrada la cuestión en la materia de " seguridad pública".*

*educativos exigibles para cada categoría, sin que en ningún caso el nivel pueda ser inferior al graduado escolar*¹⁶¹⁰. Y sobre la tacha de las policías locales como policías no integrales frente a las Autonómicas - Mossos d'Esquadra - algo que, desde luego, aleja el argumento hacia consideraciones de valor sobre lo que debemos entender incluido dentro del concepto seguridad y orden públicos y no estrictamente policiales, se llega a la conclusión de que no es la vía del art. 149.1.29 CE la propicia para las determinaciones de titulaciones oficiales o su exención en el acceso a los cuerpos de policía local /municipal: *"en contra de lo expuesto no opera lo decidido en el ATC 375/2004 de 5 octubre (de inadmisión de la cuestión de inconstitucionalidad sobre el art. 25 bis de la Ley de Cataluña 10/1994 de mossos d'esquadra, sobre dispensa de titulación en la promoción a sargento, subinspector, inspector, intendente, comisario y mayor), puesto que esta resolución hacía referencia a policías autonómicas, en concreto a la de Cataluña (disposición final segunda LOFCS), las cuales se regían por previsiones específicas no aplicables a la policía local, sin que tampoco resultase trasladable a ésta el régimen de dispensa de grado de la disposición transitoria 8 LOFCS (hoy derogada)*¹⁶¹¹. Y que, tanto para el acceso a las diversas categorías de policía local /municipal mediante el sistema de acceso libre como el de promoción interna, rige la legislación básica general de función pública. "Tras analizar las normas que configuran el régimen jurídico de los funcionarios de policía local -análisis contenido en el fundamento jurídico 4 al que nos remitimos ahora- concluíamos que de él se desprende que "la 'titulación' se erige en requisito esencial de la 'promoción interna' (ex art. 92 LBRL), elemento éste del 'régimen estatutario de los funcionarios públicos', lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE ". Seguidamente, sirviéndonos de la doctrina sentada en las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4 , y 388/1993, de 23 de diciembre , FJ 2, llegábamos a la conclusión de que en este ámbito

¹⁶¹⁰ STC, Constitucional sección 1 del 08 de Noviembre del 2011 (ROJ: STC 175/2011) Recurso: 1323/1999 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS. Esta interesante sentencia nos dará pie para añadir algunas consideraciones más sobre esta cuestión tratada y otras más que vendrán a serlo.

¹⁶¹¹ STC, Constitucional sección 1 del 08 de Noviembre del 2011 (ROJ: STC 175/2011) Recurso: 1323/1999 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS

*funcionarial "la regulación de las materias de 'promoción interna' y 'titulación', ostentan carácter básico (ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto , de medidas para la reforma de la función pública), y se encuadra sin dificultad en el 'régimen estatutario de los funcionarios públicos' del art. 149.1.18 CE " (FJ 5)¹⁶¹²". Doctrina que ha sido recientemente confirmada respecto a la ley canaria de coordinación de policías locales: "la aplicación de la anterior doctrina al presente supuesto conduce a la declaración de inconstitucionalidad y nulidad de la disposición transitoria, apartado 5, de la Ley 9/2007, de 13 de abril, del sistema canario de Seguridad y Emergencias y de modificación de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de las policías locales de Canarias, por cuanto en ella se establece, aún con carácter transitorio, una dispensa de la titulación necesaria en relación con las promociones internas de los policías locales, que es contraria a la ordenación que con carácter básico ha establecido el Estado en el ejercicio de su competencia exclusiva, ex art. 149.1.18 CE, para la regulación de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos. Por esta razón la disposición transitoria sometida a examen de constitucionalidad incurre en el exceso competencial puesto de manifiesto por el órgano judicial, **toda vez que las partes intervinientes en este proceso constitucional no niegan que en tal norma se establece una dispensa de titulación que no se compadece con la norma estatal básica, sino que afirman —aunque solo una de ellas— la competencia de la Comunidad Autónoma para establecer tal dispensa al amparo de su competencia en materia de seguridad ciudadana que hemos descartado que pueda otorgar la cobertura constitucional pretendida.**¹⁶¹³".*

¹⁶¹² STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 2/2012) Cuestión de inconstitucionalidad: 30/2002 | Ponente: FRANCISCO PEREZ DE LOS COBOS ORIHUE. En este mismo sentido la STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 3/2012) Recurso: 4346/2003 | Ponente: LUIS IGNACIO ORTEGA ALVAREZ y la STC, Constitucional pleno, del 13 de enero de 2012 (ROJ: STC 4/2012) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1836/2005| Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

¹⁶¹³ STC, Constitucional sala 1ª del 11 de febrero de 2013 (ROJ: STC 33/2012) Recurso: 4937/2002 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

4.7 Otros pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre policías locales.

La mayor parte de éstos obedecen a cuestiones de inconstitucionalidad planteadas por juzgado de lo contencioso administrativo o recursos de amparo que han dado para generar alguna doctrina que viene confirmar el papel de las policías locales en la vida ordinaria de los ciudadanos.

a) Especial probidad requerida a los funcionarios de los Cuerpos de las policías locales.

En primer término, el Tribunal Constitucional señala que ***a las policías locales, como Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que son, les corresponde un especial deber de probidad frente a los ciudadanos.*** Efectivamente, la sentencia tiene como fundamento la actitud de dos agentes de la policía local, al declarar en una información reservada, iniciada por la denuncia de un ciudadano que les imputaba abuso de autoridad, intimidación y amenazas así como la arbitraria imposición de dos multas, afirmaciones que luego resultaron desmentidas. Como consecuencia, fue incoado un procedimiento disciplinario que culminó con una sanción para los agentes por la comisión de una falta de consideración para con el administrado y un atentado contra la gravedad y decoro que debe presidir la actuación de quienes están revestidos de la singular autoridad que da la pertenencia al cuerpo de la Policía Local. La Sentencia, finalmente, deniega el amparo, al entender que la conducta de los agentes no constituye un acto de ejercicio legítimo del derecho fundamental a no declarar contra sí mismo y a no confesarse culpable (art. 24.2 CE). Al margen de lo señalado es especialmente importante señalar que la doctrina del Tribunal es extremadamente clara al respecto y predicable de las policías locales como de cualquiera de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad: ***“tal modo de actuar resulta incompatible con el cumplimiento de la función que los agentes tenían asignada, pues —como señala el Juzgado— perturba el normal funcionamiento de la Administración y quiebra las expectativas de seguridad y confianza en la actuación de los agentes de la policía por parte de los ciudadanos y de los poderes públicos. A la luz de todo lo expuesto, cabe concluir que la conducta por la que los recurrentes fueron***

sancionados no constituye un acto de ejercicio legítimo del derecho fundamental a no declarar contra sí mismos y a no confesarse culpables (art. 24.2 CE), en relación con el derecho de defensa, **sino una clara extralimitación de tal ejercicio, teniendo en cuenta las modulaciones impuestas al mismo en función de los especiales deberes que los recurrentes tenían ante la Administración y ante los ciudadanos, en su condición de policías locales¹⁶¹⁴**". Inciso este último, que nos lleva a destacar, una vez más, la característica típica de la relación de servicios del funcionario como es la relación especial de sujeción que tiene respecto al Estado que efectivamente "modulan" la relación con los derechos y deberes generales en una relación general u ordinaria de sujeción de los ciudadanos respecto a los poderes públicos.

En otra sentencia incluso considera que no hay vulneración del derecho al honor la afirmación referida y que afecta claramente a la imagen "externa" de la policía local /municipal ante los poderes públicos y los ciudadanos: *"el recurrente invoca también su derecho al honor en relación con su afectación por ciertas frases del Decreto de la Alcaldía de Fuengirola de 12 de diciembre de 1991, que cuestionarían su hombría: "en la actualidad mantiene una actitud de indisciplina, que se traduce, entre otros, en el hecho de vestir de uniforme en el servicio ostentando una «coleta» de pelo aparentemente de su propio cabello, lo cual y sin perjuicio de lo que resulte del expediente, dada su consideración de varón, es considerado impropio, y síntoma inequívoco de la indisciplina a que anteriormente se alude¹⁶¹⁵"*. Con independencia de que es dudosa la correcta invocación del motivo en sede judicial, **debe afirmarse que ninguna lesión se observa del honor por parte del texto citado, que se limita a constatar la presunta contrariedad -"impropiedad"- de la conducta**

¹⁶¹⁴ STC, constitucional sala primera, del 15 de junio de 2009 (ROJ STC 142/2009). Recurso de amparo núm. 2406-2006| Ponente: MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

¹⁶¹⁵ El art. 36.1 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León establece como deberes específicos de los miembros del cuerpo de policía local /municipal: *1) Los integrantes de los Cuerpos de Policía Local deberán presentarse en todo momento en perfecto estado de uniformidad y aseo personal, manteniendo en buen estado de conservación tanto el vestuario como los equipos que le fueren entregados o encomendados para su uso o custodia*. Véase también el art. 54 f) de la reciente Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.

del recurrente con la norma que regula la imagen de los policías locales varones¹⁶¹⁶

b) Sobre el ejercicio de la libertad sindical por la policía local.

En amparo ante el Tribunal constitucional se impugnó la Sentencia de la Sala de lo Contencioso-Administrativo del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, con sede en Tenerife, que estimó en parte el recurso formulado contra la Resolución del Ayuntamiento de Santa Cruz de la Palma confirmatoria de la sanción impuesta al recurrente. El hecho que motivó la sanción impuesta por el Ayuntamiento y parcialmente confirmada por el Tribunal Superior consistió en la remisión, por parte del sancionado, a otros policías, de dos cartas, en cumplimiento de un Acuerdo de la Asamblea General del Sindicato Local del que era presidente.

El Tribunal afirma que *“la citada Ley Orgánica 2/1986, tras reconocer a los miembros de la Policía Local su derecho a constituir organizaciones profesionales, así como a afiliarse a las mismas y participar activamente en ellas (art. 18), establece ciertas limitaciones constitucionalmente lícitas a su ejercicio y que se justifican, según la exposición de motivos de la Ley, en las especiales características de la función policial y el carácter de instituto armado que legalmente se atribuye a ese Cuerpo policial. Esos límites al derecho de sindicación y a la acción sindical son, a tenor de lo dispuesto en el art. 19 de la Ley Orgánica 2/1986, “el respeto a los derechos fundamentales y libertades públicas reconocidas en la Constitución y, especialmente, el derecho al honor, a la intimidad y a la propia imagen, así como el crédito y prestigio de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, la seguridad ciudadana y de los propios funcionarios y la garantía del secreto profesional” pero “ “limitar” no es “excepcionar” la libertad sindical de los miembros de la Policía Local inexorablemente debe contar con una zona de existencia posible en la que pueda ser reconocida, lo que presupone, a su vez, la existencia de ciertos contenidos -por mínimos que éstos sean- en que sustanciarse aquella libertad, pues lo contrario supondría tanto como*

¹⁶¹⁶ STC, constitucional sala segunda, del 8 de julio de 1996 (ROJ STC 120/1996). Recurso de amparo núm. 3.205/93| Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

la negación práctica de la misma". Y continua señalando que *“del cuadro normativo expuesto sólo cabe concluir que la libertad de sindicación de los miembros de la Policía Local no se circunscribe exclusivamente a la afiliación y constitución de organizaciones sindicales sino que, además, aquélla también alcanza a lo que genéricamente se conoce como acción sindical (cfr. art. 19.1 Ley Orgánica 2/1986 y, con carácter general nuestras SSTC 70/1982, 127/1989 y 30/1992, entre otras muchas) dentro de la cual, y como parte de la misma, debe situarse, en lo que aquí interesa, el derecho de información y la posibilidad de adoptar medidas de presión sindical siempre que, obviamente, no excedan los límites legalmente establecidos y antes, sucintamente, expuestos. Así lo hemos expresamente reconocido en nuestra reciente STC 134/1994, a cuyo tenor el derecho de actividad sindical incluye el derecho a difundir la realización de actividades sindicales pacíficamente y por medios lícitos (fundamento jurídico 5º)¹⁶¹⁷”*. Si además añadimos que respecto al ejercicio de los derechos sindicales, y en atención a la especificidad de las funciones de dichos Cuerpos, les será de aplicación la Ley que se dicte en cumplimiento de lo establecido en la disposición adicional segunda, apartado 2, de la Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical¹⁶¹⁸, sólo puede considerarse como concepto jurídicos aptos para limitar los derechos sindicales –aparte de la proscripción del derecho de huelga- lo dispuesto en el art. 19 de la LOFCS y que se ha citado con anterioridad en la propia sentencia.

c) La refundición de los cuerpos de miñones y miqueletes de las Diputaciones forales –Cuerpos de policía provincial- , y su integración en un cuerpo distinto -la Ertzaintza-, no mencionado ni reconocido en el Estatuto de Autonomía del País Vasco, y por ello sin la garantía institucional de los que sí son objeto de tal reconocimiento no contraviene la autonomía local.

¹⁶¹⁷ STC, constitucional sala segunda, del 17 de octubre de 1994 (ROJ STC 273/1994). Recurso de amparo núm. 1.114/92 | Ponente: LUIS LÓPEZ GUERRA.

Parece interesante considerar aquí la tarea de acción sindical de un trabajador por cuenta ajena en un Centro de la Administración Militar en Granada que ostentaba la condición de representante electivo de los trabajadores: STC, constitucional sala segunda, del 9 de mayo de 1994 (ROJ STC 134/1994). Recurso de amparo núm. 1.830/91 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER.

¹⁶¹⁸ Art. 52.2 de la LOFCS.

El pronunciamiento constitucional avala que se haya prescindido de las Diputaciones Forales como entidades objeto de coordinación a efectos policiales, y la supresión del régimen estatutario propio de los funcionarios integrantes de dicho Cuerpo, para pasar, salvo pequeñas excepciones, a regirse por el régimen estatutario de los funcionarios de la Ertzaintza, y al integrarse dichas Policías en el Cuerpo único de la Ertzaintza, es ésta, como Policía Autónoma, quien, en atención a su misión estatutariamente definida, ha de ejercer las funciones correspondientes a la misma. Afirma que “suponer la integración de los Cuerpos forales en el Cuerpo único a que se refiere el Estatuto y la consiguiente extinción de aquéllos como Cuerpos diferenciados. Si ya refundir significa comprender o incluir, la refundición en un solo Cuerpo de que habla el art. 17.5 E.A.P.V. refuerza el sentido unificador del proceso de formación de “la” Policía Autónoma que el precepto estatutario autoriza a partir de “las” Policías anteriores, de origen foral, inicialmente actuantes de acuerdo con el mismo Estatuto” y, en consecuencia no se vulnera la garantía foral de las Instituciones históricas vascas: ***“ya en la STC 123/1984 se declaraba que la idea de derechos históricos no puede considerarse como un título autónomo del que puedan deducirse específicas competencias. Ello supone que junto a la actualización que la Constitución por si misma lleva a cabo, es el Estatuto de Autonomía el elemento decisivo de actualización en lo que a los regímenes forales de los tres territorios históricos integrados en la Comunidad Autónoma del País Vasco se refiere. Actualización que hace posible su integración en la nueva estructura territorial española y que se lleva a cabo por dos vías: Por un lado, reconociendo de forma genérica la existencia de los regímenes forales; por otro, concretando y especificando su contenido. En cuanto al primer aspecto, a ello no obsta lo dispuesto en el art. 37.2 E.A.P.V., pues tal disposición no significa que el Estatuto no implica ninguna limitación del régimen foral históricamente definido y del correspondiente e indeterminado elenco de derechos históricos. Si tal***

fuera el caso, el Estatuto no podría, evidentemente, llevar a cabo ninguna actualización¹⁶¹⁹

4.8 Las “otras competencias” ganadas por las CCAA en materia de policía local.

En epígrafes anteriores hemos comentado el lugar y alcance de las competencias autonómicas respecto a la coordinación de las policías locales ubicadas en su ámbito territorial y cómo la norma de referencia es el art. 39 de la LOFCS. Sin embargo, la experiencia ha demostrado que las CC.AA no se ha detenido en los conceptos habilitantes del precitado artículo y el Estado sólo acudió al Tribunal Constitucional sobre aquellos asuntos que ya hemos señalado y que se relacionaban directamente con este artículo y con el art. 51 LOFCS por el empleo impropio, en nuestra opinión, del término local en la legislación directamente vinculada al art. 148.1.22 CE. Las CC.AA ha ido más allá y se han adentrado en el régimen estatutario de los Cuerpos policiales locales provocando una alteración tácita en el sistema de fuentes –consagrada por el EBEP como veremos- y una disparatada variedad terminológica sólo equiparable al más “rancio” prejuicio sobre determinadas denominaciones o al afán desmesurado por la innovación para la singularidad autonómica en desprecio de una deseable unicidad terminológica en las categorías policiales. Efectivamente, a la larga se ha demostrado más efectivo la supuesta interpretación del Tribunal Constitucional respecto al inciso constitucional del art. 148.1.22 CE, “demás facultades en relación con las policías locales”, ante el silencio de la LOFCS que todo el argumentario hasta aquí estudiado. La afirmación que hace la STC 25/1993: ***“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***

¹⁶¹⁹ STC, constitucional pleno, del 6 de mayo de 1993 (ROJ STC 159/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.709/92, Ponente: JULIO DIEGO GONZÁLEZ CAMPOS

Administración Territorial o la posibilidad de exigir la colaboración con la policía autonómica (arts. 51, 52. 1 y 53 1 h)”, ha sido rápidamente asumida por aquéllas y no tanto por los Ayuntamientos, tremendamente limitados por las Normas marco autonómicas mentadas por el art. 39 a) LOFCS, y la “ausencia” total del legislador estatal del régimen local. La afirmación “*entre esas facultades que pueden ser legislativas para adecuar el régimen estatutario general de los agentes a las peculiaridades de cada Administración Territorial*” es una “peligrosa bomba de relojería” que lleva a desvincular directamente las policías locales /municipales del ámbito competencial único estatal que es al que realmente se deben las competencias de seguridad del municipio y no sobre una supuesta intermediación autonómica. No hay nada más que recordar lo que el artículo 1 de la LOFCS, cuando establece las tres Administraciones Públicas que concurren en la ejecución del servicio público de la seguridad: la general del Estado, las Autonómicas y las Administraciones municipales y, cada una de ellas, a través de su propio sistema normativo, el cual, como no podía ser de otra manera, se teje desde la ley y norma correspondiente¹⁶²⁰. Es evidente que la LOFCS a pesar de la loable intención expresada en su preámbulo de centrarse, entre otras cosas, en el diseño de las líneas maestras de régimen jurídico de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su conjunto, tanto de las dependientes del Gobierno de la Nación como de las Policías Autónomas y Locales, estableciendo los principios básicos de actuación comunes a todos ellos y fijando sus criterios estatutarios fundamentales, se ha mostrado insuficiente para señalar básicamente otros aspectos fundamentales del régimen estatutario de las policías locales atendiendo a la ya variedad normativa potencial de las 17 CC.AA y de los propios Ayuntamientos hubieran podido producir. Aunque es verdad que esta misión el legislador orgánico la ha

¹⁶²⁰ Debemos recordar nuevamente recordar el tenor literal del art. 1 de la LOFCS, el cual más atrás dijimos que era más propia su inclusión en la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana: *1. La Seguridad Pública es competencia exclusiva del Estado. Su mantenimiento corresponde al Gobierno de la Nación. 2. Las Comunidades Autónomas participarán en el mantenimiento de la Seguridad Pública en los términos que establezcan los respectivos Estatutos y en el marco de esta Ley. 3. 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. 4. El mantenimiento de la Seguridad Pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

visto propicia para el legislador estatal del régimen local. Sea como fuere, la realidad es que las CC.AA han regulado grandes parcelas del régimen estatutario de las policías locales /municipales en detrimento de un razonable régimen común.

Como muestra basta un botón: la Disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local cuya afirmación es clara: *“En tanto se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, serán de aplicación las siguientes normas...”* Las disposiciones estatales, aunque recogidas en la mayor parte de las leyes de coordinación autonómicas, continúan vigentes y forman parte del régimen jurídico de las policías locales, por su carácter básico intrínseco, salvado expresamente por la STC 385/1993, de 23 de diciembre de 1993, con relación a la Disposición final séptima¹⁶²¹. El problema es que estas normas estatutarias sólo se han dictado por parte de la LOFCS y no sobre la legislación básica de régimen local, luego han de entenderse en vigor de cualquiera de las maneras.

a) Creación de la policía local. Requisitos de los municipios.

El Texto Refundido 781/1986, establecía que “la Policía Local **sólo** existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior. Donde no existan, su misión se llevará a cabo por los auxiliares de la Policía Local, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación

¹⁶²¹ STC, constitucional pleno, del 23 de diciembre de 1993 (ROJ STC 385/1993). Recursos de inconstitucionalidad núms. 826/86, 839/86 y 842/86. Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE. El segundo punto del fallo declara textualmente: *2º Declarar inconstitucional la Disposición final séptima, párrafo 1, apartado b), inciso “conforme a su naturaleza o” del Texto Refundido (Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril).* Porque *“el Gobierno no sólo puede sino que debe establecer qué preceptos tienen naturaleza básica salvo, naturalmente, si se lo impidiera la Ley de delegación o pudiera deducirse que esta ha pretendido agotar por sí misma la regulación de los aspectos básicos de la materia” (STC 179/1992, fundamento jurídico 2º). En definitiva, no necesita el Gobierno una habilitación expresa para tal calificación, que es por tanto posible en cualquiera de las modalidades legiferantes contenidas en el art. 82 de la Constitución”*

de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogas¹⁶²². Medida que goza de la prudencia estadística ya que, conforme señala el Registro de Entidades Locales (año 2009), el número total de municipios en España es de 8112; la media de población municipal es de 5.690 habitantes siendo la más baja, la de la Comunidad de Castilla y León con 1.138 habitantes, seguida por la de Aragón 1815 h. y La Rioja con 1825 h. respectivamente. Sólo el 15 % de la población habita en municipios con un número inferior a 5.000 h. y, finalmente, los Cuerpos de policía local prestan servicio al 87,5 % de la población¹⁶²³.

Pues bien a pesar de que esta foto fija de nuestro municipios exigiría la labor básica unificadora, esta es una materia sobre la que las diferentes leyes de coordinación se han apresurado a establecer los requisitos que deben reunir los municipios para crear un cuerpo de policía local /municipal propio y no siempre ha sido respetuosas con la disposición estatal mencionada, cuyo carácter básico es indudable. Predomina, en líneas generales, las leyes de coordinación en los que el límite desde el que la medida de creación carece de cualquier condición son los 5.000 habitantes, acomodándose con ello a la ley estatal. La Ley navarra señala con rigor técnico que “tengan una población de derecho igual o superior a cinco mil habitantes crearán sus propios Cuerpos de Policía Local y de forma más desenfadada, la Ley de Illes Balears, señala que “los municipios de la comunidad autónoma de las Illes Balears pueden crear cuerpos de policía local propios, **siempre que lo consideren oportuno** en función de sus necesidades”¹⁶²⁴. Las excepciones viene dadas por la Ley de coordinación de Cataluña que establece en 10.000 h. el mínimo para que haya policía local /municipal y la de la Rioja que establece el mínimo en 6.000 habitantes. No hacen alusión alguna a este límite las leyes de Coordinación de Madrid, Aragón, Castilla La mancha y Extremadura. Lo cual nos hace pensar que seguirán la norma estatal.

Acerca de la aprobación específica establecida para este tipo de municipios vulgarmente tildados de “pequeños” ha de añadirse que supuesta

¹⁶²² Disposición transitoria cuarta nº 1.

¹⁶²³ Estudio sobre el Registro de Entidades Locales. Ministerio de Política Territorial 2009.

¹⁶²⁴ Art. 17.1 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra y el art. 7 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears

variedad, en lo referente al acto de aprobación, no parecería ser tal, sino es por la diversidad de matices que, a continuación señalaremos. Los procesos son sustancialmente idénticos en cuanto al sometimiento de determinados “filtros” como, por otro lado se establecía en la norma básica estatal, y así mientras que la ley catalana la creación del cuerpo de policía local /municipal estas exigencias a que se someten los municipios de menos de 10.000 habitantes se establecen a través de una mayoría cualificada en el pleno municipal y la intervención decidida de la Administración autonómica: “si acuerda su creación la mayoría absoluta del número legal de miembros de la correspondiente Corporación local y lo autoriza el Consejero de Gobernación, previo informe de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales”¹⁶²⁵. La Ley de coordinación de canarias es sustancialmente coincidente con ésta pero añade elementos de juicio a tener en cuenta para la concesión de la autorización¹⁶²⁶. En otras leyes de coordinación como la gallega¹⁶²⁷, a la aprobación del pleno ha de poseer informe preceptivo de la persona titular de la consejería competente en materia de seguridad con la condición expresa, con independencia de otras limitaciones legales, de: a) Disponer de dependencias específicas y adecuadas a sus funciones, medios técnicos idóneos y suficiente dotación presupuestaria. b) Disponer de los medios humanos y materiales necesarios para garantizar la prestación de sus funciones de forma adecuada”. La Ley de Castilla y León¹⁶²⁸, a lo anterior, añade el carácter no vinculante y la necesidad de contar con un plantilla de un Subinspector, un Oficial y cinco Agentes. Algo en lo que coincide la reciente Ley de coordinación de Illes Balears¹⁶²⁹ aunque con informe tan sólo de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales. Decisión que no se somete a revisión alguna o autorización previa dado que se afirma que la potestad del pleno en la creación del Cuerpo de policía a local lo será siempre que “lo consideren oportuno en función de sus necesidades”.

¹⁶²⁵ Art. 3.2 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña.

¹⁶²⁶ Art. 3 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias

¹⁶²⁷ Art. 22.2 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

¹⁶²⁸ Art. 6.2 y 3 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León

¹⁶²⁹ Art. 7.1 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears.

La Ley asturiana¹⁶³⁰, del mismo modo que la Ley de Cantabria¹⁶³¹, coinciden con este planteamiento aunque añade otro previo informe preceptivo de la Comisión de Coordinación de las Policías Locales. Por su parte, en el País Vasco¹⁶³², la creación se puede iniciar cuando existan indudables motivos de necesidad o conveniencia y la previa autorización del Gobierno Vasco. En cualquier caso, los acuerdos de creación de Cuerpos de Policía Local requerirán el voto favorable de la mayoría absoluta del número legal de miembros de la Corporación. La Ley de Navarra respeta este mismo esquema y añade a las razones para la motivación del acto “conveniencia por razones de seguridad ciudadana”. Aunque incluso prevé que el Gobierno de Navarra autorice la creación de Cuerpos de Policía en entidades locales distintas de las señaladas en los apartados anteriores, cuando existan motivos de necesidad o conveniencia por razones de seguridad ciudadana. Sin duda, el texto más prolijo es de la Ley de Coordinación de policías locales de la Rioja¹⁶³³, aunque coincidente con los anteriores, no lo es –tal como señalamos- con el mínimo de habitantes, pero como muestra un botón: “Los municipios con población inferior a seis mil habitantes que creen el Cuerpo de Policía Local, sin perjuicio de otras limitaciones legales, habrán de cumplir las siguientes condiciones mínimas:

- a) Acuerdo del Pleno del Ayuntamiento, previo informe justificativo de las necesidades, costes y programa de implantación y prestación del servicio de forma adecuada. Del mencionado acuerdo se dará cuenta a la Consejería competente en materia de interior, en el plazo de un mes desde su adopción.
- b) Contar con una plantilla de un número mínimo de cinco policías y un oficial.
- c) Cubrir el servicio de forma adecuada y eficaz.
- d) Disponer de dependencias adecuadas a sus funciones, de medios técnicos idóneos y suficiente dotación presupuestaria.
- e) Informe de la Comisión de Coordinación de los Policías Locales.

¹⁶³⁰ Art. 4.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales

¹⁶³¹ Art. 2.7 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales Cantabria

¹⁶³² Art. 116 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco

¹⁶³³ Art. 4.3 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

f) Informe por parte del titular de la Consejería competente en materia de interior. Para emitir ese informe, la Consejería competente en materia de interior habrá de ponderar las circunstancias reales del municipio, en relación con las funciones y cometidos del Cuerpo de Policía Local, teniendo en cuenta las dependencias, medios técnicos y humanos necesarios que garanticen el cumplimiento de los requisitos previstos en el apartado c).

En definitiva, la variedad de opciones a pesar del sustrato común, para la autorización del posible establecimiento del cuerpo de la policía local en municipios inferiores a 5000 habitantes es francamente llamativa y genera una diversidad de criterios nada saludable para la correcta satisfacción de las competencias de seguridad en los pequeños municipios que, en algunas CC.AA., son la mayoría. Más razonable hubiera sido mantener la disposición legislativa del Texto Refundido sobre todo teniendo en cuenta el carácter básico de ésta. Por lo cual entendemos que, en este caso, hay un “exceso” competencial respecto a las facultades estatales, es decir un exceso que claramente desborda el art. 39 de la LOFCS y que se adentra en cuestiones que van más allá de la mera coordinación material técnica y operativa.

b) La creación de un Cuerpo de policía local /municipal conlleva la creación de un cuerpo único, con las especialidades que sean necesarias y la Jefatura superior e inmediata de éste.

Siguiendo la estela del Texto Refundido estatal 781/1986, se establecía para este apartado que, dentro de cada Municipio, la Policía se integrará en un Cuerpo único, aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades, entando bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, si bien el mando inmediato de la Policía Local corresponderá en cada Entidad al Jefe del Cuerpo. Los miembros de los Cuerpos de Policía Local /municipal, en el ejercicio de sus funciones, tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad. Las disposiciones mencionadas no hacen sino proseguir la “tradicción” estatutaria respecto a las Fuerzas de seguridad, siempre en cuadradas en Cuerpos únicos, sin perjuicio de sus propias categorías. La Ley de Coordinación de Madrid da por supuesto que la creación del cuerpo es un acto que supone la unicidad de éste, en cuanto

encargado de la misión específica que el ordenamiento encomienda en materia de policía administrativa general de seguridad y específica a los municipios abordando directamente la estructura categorial de la que hablaremos en próximos apartados, la ley catalana sigue el mismo camino y señala textualmente que , “así como adecuar la estructura del Cuerpo a las categorías y escalas previstas en la presente Ley”, de la misma forma que la Comunidad Extremeña. De dichas leyes, es fácilmente deducible tal carácter en cada municipio. De forma explícita, no obstante, la Ley gallega de coordinación proclama que La Policía local de cada ayuntamiento se integrará en un cuerpo único, sin perjuicio de la organización interna que se adopte por reglamento, y permite novedosamente para las policías locales /municipales, aunque no para el caso del Cuerpo Nacional de policía en quien se inspira de forma clara¹⁶³⁴, que los ayuntamientos puedan crear la *subescala facultativa*, a la cual corresponderá desempeñar tareas de cobertura y apoyo a las funciones policiales en las especialidades que se estimen oportunas, según sus peculiaridades propias de organización y funcionamiento¹⁶³⁵. Apunta una

¹⁶³⁴ Efectivamente el art. 17 de la Ley Orgánica 2/86, de 13 de Marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, prevé esta posibilidad –algo que en el momento actuales una realidad- “*en el Cuerpo Nacional de Policía existirán las plazas de Facultativos y de Técnicos, con títulos de los Grupos A y B, que sean necesarias para la cobertura y apoyo de la función policial, que se cubrirán entre funcionarios de acuerdo con el sistema que reglamentariamente se determine*. Excepcionalmente, si las circunstancias lo exigen, podrán contratarse, temporalmente especialistas para el desempeño de tales funciones”. Los Grupos a los que se refieren los apartados anteriores de este artículo son los correspondientes a los Grupos de clasificación establecidos en el art. 25 Ley 30/1984 de 2 agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. Sobre este cuerpo de funcionarios véase la STC, Constitucional sección 1 del 24 de Noviembre del 2010 (ROJ: STC 120/2010)Recurso: 5085/2009 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ, en la que, entre otras cosas se dice que: “*Así las cosas resulta que todos los facultativos y técnicos (independientemente ahora de su modo de acceso) son funcionarios en servicio activo en el Cuerpo Nacional de Policía y quedan, por tanto, sujetos al régimen estatutario de dicho cuerpo, tanto en relación a sus derechos como a sus especiales responsabilidades y deberes [tal como lo prevé, en general, los arts. 85.2 b) y 86 del actual Estatuto del empleado público]. Son, en este sentido y a todos los efectos, miembros del Cuerpo Nacional de Policía y, por ello, les resultan aplicables las limitaciones al ejercicio de su derecho a la huelga y su libertad sindical (arts. 18 y 19 LOFCS) o la previsión relativa a la jubilación forzosa a una determinada edad (art. 16.3 LOFCS), por citar algunos ejemplos, y también, por la misma razón, su órgano de representación será el Consejo Nacional de Policía*”.

¹⁶³⁵ Art. 26 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia que amén de lo expresado continúa su regulación: La provisión de estas plazas, en las diferentes categorías señaladas en el párrafo 1 del artículo 24, se producirá por el sistema de oposición libre, exigiéndose como requisitos de acceso, además de los genéricos para cada categoría, estar en posesión de la titulación académica o profesional exigible en cada caso. Además, los aspirantes que superen la oposición seguirán un curso en la Academia Gallega de Seguridad Pública, con la duración y contenido que reglamentariamente se determine y, que en todo caso, tendrá por objeto el conocimiento de la estructura, funciones y régimen

posibilidad cercana aunque a cierta distancia, la Ley de Coordinación de Castilla y León que dispone la adscripción de personal de apoyo técnico, administrativo o de oficios que se considere necesario¹⁶³⁶.

Castilla la Mancha, Valencia, Illes Balears, Canarias, Murcia, Asturias y Cantabria siguen la legislación básica estatal al respecto, y ésta última, en su ley de coordinación, añade en el articulado una consideración interesante y confirmatoria de nuestro propósito, sobre la principal misión que el legislador regional espera de estos cuerpos locales policiales, y que es ciertamente la principal demanda de los ciudadanos: “*Se entiende por Policía Local los Cuerpos con competencias, funciones y servicios **relativos a policía y seguridad ciudadana que dependen de los Municipios***¹⁶³⁷”. Interesante novedad que confirma la paulatina ascensión de la policía administrativa general de seguridad pública en detrimento de la acción de policía administrativa específica. De igual forma, la Ley de coordinación de la Rioja sigue los ejemplos mencionados precisando el carácter “local propio” de dichos cuerpos: “en los municipios en los que exista Cuerpo de Policía Local, éste será **propio y único** con la denominación genérica de Cuerpo de Policía Local” algo que podría contradecirse con el art. 5 de la misma ley que prevé la asociación de municipios para la prestación de servicios de Policía Local¹⁶³⁸.

estatutario de los cuerpos de Policía local de la Comunidad Autónoma de Galicia, así como la adecuación de los conocimientos propios de la especialidad de que se trate a las necesidades de la función policial

¹⁶³⁶ Así lo establece el artículo 7 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León: “1. Sin perjuicio de las funciones de apoyo a la actividad policial a desempeñar por los policías locales en situación de segunda actividad, los Cuerpos de Policía Local podrán tener adscrito personal técnico, administrativo o de oficios que se considere necesario. Dicho personal realizará las funciones propias de sus categorías respectivas, no pudiendo ejercer tareas policiales o que requieran la condición de agente de la autoridad. 2. Las disposiciones de la presente Ley no serán de aplicación al personal señalado en el apartado anterior, estando sometido al régimen administrativo establecido con carácter general para el resto del personal del Ayuntamiento correspondiente”.

¹⁶³⁷ Art. 2.2 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria.

¹⁶³⁸ Resolución de 21 de julio de 2010, de la Secretaría de Estado de Cooperación Territorial, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración General del Estado-Comunidad Autónoma de La Rioja, en relación con la Ley de La Rioja 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, en la que se aprueba iniciar negociaciones para resolver las discrepancias manifestadas en relación con ciertos artículos de la ley, ya que este artículo, en concreto, el Presidente del Gobierno interpuso Recurso de inconstitucionalidad n.º 1008-2011, en relación con el artículo 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja. En el momento actual, el Pleno del Tribunal Constitucional por Auto de 5 de julio de 2011, en el recurso de inconstitucionalidad núm. 1008-2011, promovido por el Abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, ha acordado levantar la suspensión del artículo 5.1 de la presente Ley 5/2010, de

Según lo que hemos expuesto no parece que las CC.AA hayan traspasado el límite de la legislación del Texto Refundido porque, por otro lado, del art. 51 de la LOFCS no puede obtenerse otra posibilidad más que la reafirmada por las legislaciones autonómicas. Otra cuestión es si la “expresión con las especialidades que sean necesarias” equivale formalmente a la estructura orgánica propia del cuerpo o más bien a la especificidad de ciertas funciones. Creemos que la expresión más bien se refiere a esto último, primero por la estructura general de las leyes de coordinación que dedican un apartado, por otro lado profuso, individualizado sobre la estructura orgánica del Cuerpo y segundo porque el propio Texto refundido dedica un apartado específico a la organización de las categorías del cuerpo.

En relación con la Jefatura del Cuerpo, hemos de señalar que La Ley de la Comunidad de Madrid terminológicamente no deja lugar a dudas de que el Cuerpo de Policía Local está bajo el mando del Alcalde¹⁶³⁹, la expresión señala la disposición que ha de tener el conjunto del Cuerpo respecto con la autoridad de quien dimanen las competencias de seguridad y eso es lo que quiere decir exactamente la expresión “estar bajo el mando de”. Es decir, es el vértice superior de la cadena de mando, en una estructura jerarquizada, que lo es “per se” con el riesgo de que si no es así se pierde la esencia e incluso la necesidad del Cuerpo. En nuestra opinión, la expresión y el contexto del artículo nos lleva concluir que sus facultades pueden extenderse al ámbito operativo del Cuerpo quizás como acontecimiento no ordinario pero tampoco excepcional. A este grupo conceptual se añade la Ley de Cataluña¹⁶⁴⁰ que opta por la misma expresión “bajo el mando” y la Aragonesa por el siguiente tenor literal “La Policía Local, como Instituto armado de naturaleza civil, se organiza en cada municipio con estructura y organización jerarquizada bajo la jefatura superior del Alcalde respectivo

14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, suspensión que se produjo con la admisión del mencionado recurso de inconstitucionalidad y que fue publicada en el «Boletín Oficial del Estado» número 69, de 22 de marzo de 2011 («B.O.E.» 16 julio)

¹⁶³⁹ Art. 32 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid

¹⁶⁴⁰ Art. 26 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de CATALUÑA

En cambio, la redacción de la ley gallega de coordinación¹⁶⁴¹ no expresa con toda su rotundidad la figura del alcalde como posible mando operativo – aunque sea extraordinario pero, desde luego, las facultades las otorga la ley que pasa a desempeñar una tarea meramente ordinaria como Jefe de la Administración Municipal: “El puesto de jefatura ejerce la máxima responsabilidad en la Policía local y ostenta el mando inmediato sobre todas las unidades, secciones y servicios en que se organiza el cuerpo, bajo la superior autoridad del alcalde o del concejal en quien delegue”. Desde luego que le relega de su posible condición operativa para tener un carácter incluso meramente representativo. Cuestión que nos la ofrece la propia ley de Cantabria cuando señala que “el jefe inmediato y operativo en cada Cuerpo será un funcionario de la máxima Categoría existente en la plantilla de Policía Local”. Se suman a esta concepción la Ley de la Rioja, Castilla y León, Comunidad Valenciana, Castilla La Mancha, Región de Murcia, Illes Balears y Andalucía.

Nos ha llamado la atención la expresión utilizada por la ley asturiana que aun inscribiéndose dentro de este segundo grupo “terminológico”, el tenor literal, trata de explicar lo obvio y es que la titularidad del órgano unipersonal corresponde a la persona física que investida por procedimiento previsto le faculta para el ejercicio de sus propias competencias: “Los Cuerpos de Policía Local del Principado de Asturias estarán bajo la superior autoridad o dependencia de quien ostente la titularidad de la Alcaldía¹⁶⁴²”. De igual forma, la Ley Vasca de Policía¹⁶⁴³ deja indeterminada esta cuestión cuando afirma de la policía local que “su dependencia lo será en exclusiva de cada municipio respectivo”. La Ley de Canarias emplea la expresión bajo la jefatura superior del Alcalde respectivo.

No podemos decir, pues, que en este terreno las Comunidades Autónomas hayan seguido caminos distintos al señalado por el Texto Refundido estatal pero creemos más acorde con el sentido de las normas y las competencias en

¹⁶⁴¹ Art. 27 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

¹⁶⁴² Art. 21 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.

¹⁶⁴³ Art. 116.4 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

materia de seguridad la redacción dada por la Ley de coordinación de policías locales de Madrid y Cataluña.

Respecto a la Jefatura “inmediata” del Cuerpo el juicio general que nos parece sobre las distintas leyes de coordinación es que son muy restrictivas con las competencias de los municipios y excesivamente intervencionistas. Así, podemos destacar desde las más sencillas hasta las más “adornadas”. Jefe del Cuerpo la dirección, coordinación y supervisión de las operaciones del Cuerpo, así como la administración que asegure su eficacia, debiendo informar a sus superiores sobre el funcionamiento del servicio. Algunas leyes de coordinación intervienen en los requisitos que debe reunir la forma de provisión del puesto hasta límites difícilmente explicables: este es el caso de la ley gallega al exigir que la provisión de la plaza convocada lo sea entre “la máxima categoría de la plantilla de personal del cuerpo de Policía del ayuntamiento, o entre funcionarios de carrera de los cuerpos de Policía local de otros ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Galicia o de la Policía de Galicia, siempre y cuando pertenezcan a una categoría igual a la de la plaza que se va a proceder a cubrir y cumplan los requisitos del puesto de trabajo”. De esta manera, de forma totalmente injustificada excluye, por ejemplo, la posibilidad para los municipios la provisión entre funcionarios pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado. O llegando, incluso, a regular el régimen de sustituciones que, entiendo debe tener siempre una cláusula potestativa para los municipios: “En casos de ausencia o enfermedad del funcionario titular, el alcalde podrá sustituirlo por otro funcionario del cuerpo de la misma categoría o, si no lo hay, de la inmediata inferior, atendiendo a los criterios de mérito y capacidad. Esta sustitución será siempre temporal. En caso de vacante, el alcalde cubrirá el puesto de forma inmediata por el procedimiento anterior y, en todo caso, en el plazo máximo de doce meses publicará la convocatoria pública del puesto¹⁶⁴⁴”. Después de contemplar este régimen de intervención legislativa autonómico, díganos cuál es la potestad de organización que queda para los municipios. Es evidente que entre las “venalidades administrativas” y la

¹⁶⁴⁴ Art. 27 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

asunción competencias de los Entes territoriales hay un largo trecho en el que contemplar las exigencias razonables de toda organización policial jerárquica y su incidencia en la eficacia del servicio público, y la sustracción de competencias que son propiamente municipales.

O la apuesta que en el caso de Asturias que cuenta con la limitación para los municipios en la provisión del puesto de Jefe de la Policía local correspondiente a tan sólo la plantilla de la policía local de dicho ayuntamiento: “El puesto de trabajo de Jefatura del Cuerpo de Policía Local de cada concejo se proveerá por el procedimiento de libre designación de la Alcaldía, debiendo recaer el nombramiento en quien ostente la máxima categoría en la plantilla de la Policía Local. En el caso de que hubiere varios funcionarios de la máxima categoría, la Alcaldía, por el procedimiento indicado, designará a quien, motivadamente, reúna mayores méritos y mejores aptitudes para el desempeño de la Jefatura¹⁶⁴⁵”. Este camino también es seguido por la Ley de la Comunidad Valenciana. Y de intento, la Ley de Castilla La Mancha que repite el contenido: “El nombramiento habrá de recaer en funcionarios de la máxima categoría de la plantilla del Cuerpo de Policía del municipio”.

Y a pesar de la aparente apertura de la Ley de la Rioja, viene a igualmente reducirse el ámbito para la provisión de dicho puesto entre funcionarios policiales que tengan la máxima categoría de la plantilla de personal del Cuerpo de Policía del mismo municipio, o entre funcionarios de carrera de los Cuerpos de Policía Local de otros municipios de la Comunidad Autónoma de La Rioja¹⁶⁴⁶. Nos preguntamos por qué no de otros municipios allende de la propia comunidad autónoma.

La Ley de la Región de Murcia, con un carácter netamente restrictivo para las competencias municipales, apuesta por un criterio de asignación de la Jefatura del Cuerpo de carácter automático, al tiempo de reducirlo a propia plantilla municipal: “El Jefe del Cuerpo es el miembro de la plantilla de mayor

¹⁶⁴⁵ Art. 21.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales

¹⁶⁴⁶ Art. 32 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

jerarquía¹⁶⁴⁷”. Sustitución que guarda la misma automaticidad en caso de ausencia o enfermedad dentro de la misma máxima categoría, suponiendo como criterio delimitador la antigüedad. Si no se diera este supuesto, las funciones serían desempeñadas por el funcionario que le siga en jerarquía y en caso de que haya más de un funcionario de la categoría inferior, de acuerdo con el orden de suplencia que se determine por el Alcalde a propuesta del Jefe del Cuerpo. En caso de vacante, las funciones serán desempeñadas por el funcionario que le siga en jerarquía y en caso de igualdad por el de mayor antigüedad hasta que el Alcalde realice la designación conforme a los principios de mérito y capacidad, debiendo convocarse simultáneamente el procedimiento selectivo para la cobertura definitiva del puesto. Por su parte, la Ley de canarias señala que la jefatura habrá de recaer bien en el miembro del Cuerpo que ocupe el empleo superior de la plantilla de su municipio, o bien en miembros de otros Cuerpos de Policía que pertenezcan a otros municipios con acreditada experiencia en funciones de mando y que ostenten, al menos, igual rango que el que ocupe el empleo superior de la propia plantilla¹⁶⁴⁸.

Otras leyes, en cambio en su articulado sobre esta cuestión dejan margen suficiente para la actuación organizativa de cada municipio, así la Ley de Cantabria y la de Castilla León que, aunque impone esta última, la existencia de un Subjefe del Cuerpo, atribuyendo además una competencia normativa para su regulación en manos del Alcalde, sustituyendo así las facultades normativas del Pleno y, más específicamente, el ámbito natural para su regulación que es el Reglamento del Cuerpo de policía respectivo. Algo que no es muy difícil de extraer de su tenor literal: “*que será normado por el Alcalde*”¹⁶⁴⁹.

La reciente Ley de coordinación Illes Balears abre el escenario de provisión de la jefatura del cuerpo para poder ser realizada entre “funcionarios de carrera que tengan la máxima categoría de la plantilla del cuerpo del mismo municipio o entre funcionarios de carrera de cuerpos de policía local de otros

¹⁶⁴⁷ Art. 23 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia.

¹⁶⁴⁸ Art. 18.2 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias.

¹⁶⁴⁹ Art. 27.4 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León

municipios o de otros cuerpos o fuerzas de seguridad, siempre que pertenezcan a una categoría igual o superior a la de la plaza que debe ser provista¹⁶⁵⁰”. El mismo camino sigue la Ley Andaluza que simplifica el contenido específico del articulado: “El nombramiento se habrá de efectuar bien entre funcionarios de la máxima categoría de la plantilla del Cuerpo de Policía del municipio o bien, entre funcionarios de otros Cuerpos de Policía Local o de otros Cuerpos de Seguridad, con acreditada experiencia en funciones de mando y con igual o superior rango y categoría que la del funcionario que ocupa el puesto de superior categoría del cuerpo de policía del municipio¹⁶⁵¹”.

El sistema de provisión, la libre designación, es común a todas las leyes de coordinación autonómicas a excepción de la Ley de Murcia cuyo sistema ya hemos comentado y que no implica una decisión discrecional sino reglada.

A la vista de todo lo que hemos expuesto, podemos establecer **cuatro bloques** a la hora de determinar por parte de las Leyes de Coordinación el ámbito de funcionarios policiales sobre los que podrá proveerse el puesto de Jefe de la Policía Local /municipal respectiva:

Primer bloque: Aquellas leyes cuya provisión de la Jefatura inmediata del Cuerpo de la policía local se prevé ser realizada entre funcionarios de carrera que tengan la máxima categoría de la plantilla del cuerpo del mismo municipio o entre funcionarios de carrera de cuerpos de policía local de otros municipios o de otros cuerpos o fuerzas de seguridad, siempre que pertenezcan a una categoría igual o superior a la de la plaza que debe ser provista. Es decir otorgando el máximo de posibilidades de selección a las Corporaciones locales.

Segundo bloque: Aquellas leyes que reducen la provisión del puesto de Jefe del Cuerpo a funcionarios pertenecientes al cuerpo de Policía del ayuntamiento respectivo, o entre funcionarios de carrera de los cuerpos de Policía local de otros ayuntamientos de la Comunidad Autónoma o de la propia Policía autonómica.

¹⁶⁵⁰ Art. 22 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears

¹⁶⁵¹ Art. 12 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía

Tercer bloque: Las que determinan que la jefatura habrá de recaer bien en el miembro del Cuerpo que ocupe el empleo superior de la plantilla de su municipio, o bien en miembros de otros Cuerpos de Policía que pertenezcan a otros municipios con acreditada experiencia en funciones de mando y que ostenten, al menos, igual rango que el que ocupe el empleo superior de la propia plantilla a la que se refiera la Jefatura a proveer.

Cuarto bloque: Finalmente, aquellas leyes que reducen exclusivamente la provisión del puesto de Jefe del Cuerpo de Policía a la plantilla municipal de policía local /municipal, que habrá de recaer en funcionarios de la máxima categoría de la plantilla del Cuerpo de Policía del municipio.

Sobre lo expuesto no podemos sino incidir nuevamente en el exceso regulador de los legislativos autonómicos. Es cierto que la Jefatura inmediata del Cuerpo de la policía local exige de ciertas garantías comunes tanto de la forma de provisión como sobre elementos que motiven la resolución final pero deben darse el máximo número de posibilidades a los municipios dado que están ejerciendo una potestad propia como la selección de su propio personal. El Tribunal Supremo ha declarado que ***“por el contrario, es más correcto interpretar el silencio como una opción legal de mayor laxitud ordenadora, en el sentido de no restringir tan intensamente el ejercicio de la potestad ordenadora de las entidades locales, para permitirles que sean ellas las que opten por el modelo que consideren más adecuado***¹⁶⁵².

c) Organización de los Cuerpos de la policía local /municipal: Escalas y categorías. Régimen de implantación y plantilla.

El Texto refundido comienza el texto articulado señalando que ***“en tanto se aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”***. Fórmula dispositiva que vuelve a repetirse en la Ley de Coordinación de Policías locales de Madrid lo cual no hace sino reafirmarnos en la convicción de

¹⁶⁵² STS, Contencioso sección 7 del 07 de Julio del 1997 (ROJ: STS 4803/1997) Recurso: 9354/1995 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

que el legislador del régimen local pretendía –y aun puede seguir manteniendo en la actualidad ese propósito porque nada lo impediría- respecto de la estructura de los Cuerpos de policía local debía contenerse en un estatuto específico común y propio para todas las policías locales del Estado. Posibilidad que recogía fielmente la ya mentada Ley de Coordinación de las policías locales de Madrid: “Hasta tanto sea aprobado el Estatuto específico del personal de las Policías Locales, los Cuerpos de Policía Local se estructurarán en las siguientes Escalas y categorías¹⁶⁵³”. ¿A qué estatuto específico se estaba refiriendo? Sin duda que al referido en la Disposición final tercera de la LRBRL cuando se establecía que “**El personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado**”

Lo cual significa, volvemos a repetir, que el Estado desde la competencia del régimen local, tenía la obligación de aprobar un régimen estatuario común para todas las policías locales como, por otro lado y para otros funcionarios, ha puesto en práctica con la regulación normativa de aspectos determinados de los funcionarios de administración local propios de las Entidades locales¹⁶⁵⁴. Pero tampoco podemos hablar de inexistencia regulatoria de este aspecto tan esencial para los cuerpos locales ya que la estructura organizativa y de categorías tradicional de los cuerpos de la policía local /municipal es la que se refleja en el Texto Refundido, al menos transitoriamente, y, hasta la última “avalancha” legislativa de la segunda generación de leyes de coordinación, fue la que predominó, y la que, desde luego, debió ser respetada por todas las Comunidades autónomas porque el Estado en previsión de previsibles retrasos

¹⁶⁵³ Art. 30 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid

¹⁶⁵⁴ Así, por ejemplo, el viejo Decreto de 30 de mayo de 1952 por el que se aprueba el texto del Reglamento de funcionarios de la Administración local, aún vigente, el Real Decreto 480/1993, de 2 de abril, por el que se integra en el Régimen General de la Seguridad Social el Régimen Especial de la Seguridad Social de los Funcionarios de la Administración Local. BOE 03-04-1993; el Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las reglas básicas y los programas mínimos a que debe ajustarse el procedimiento de selección de los funcionarios de Administración local. BOE 14-06-1991; el Real Decreto 861/1986, de 25 de abril, por el que se establece el régimen de las retribuciones de los funcionarios de Administración local. BOE 03-05-1986

ya tenía un sistema básico, mejorable pero, en todo caso, a respetar por el legislador autonómico¹⁶⁵⁵. Efectivamente, la jurisprudencia ya señaló en su día el contenido y alcance de la legislación básica, a la luz de la doctrina del Tribunal constitucional, *“a tal efecto la jurisprudencia constitucional ha declarado: a) Las competencias de desarrollo normativo se pueden ejercitar «sin necesidad de esperar a la promulgación de Leyes de Bases, conformándose a las bases existentes en el ordenamiento jurídico del Estado» (Sentencia de 13 de abril de 1983 , fundamento 3.º); y b) El deslinde de competencias estatales y autonómicas que se realicen a través de bases no tienen por qué articularse a través de una concreta forma legislativa o política, sino que como concepto material puede encontrarse en leyes en sentido estricto, e incluso en reglamentos ejecutivos en cuanto contengan desarrollos necesarios remitidos a ellos por las leyes (fundamento 4.º). Asimismo, los principios o criterios básicos, estén o no formulados como tales, son los que racionalmente se deducen de la legislación vigente (Sentencia de 29 de junio de 1981). c) El ejercicio de las competencias de desarrollo legislativo y de ejecución -en las materias estatutariamente establecidas- ha de moverse dentro del ámbito que exige el respeto de los criterios básicos, tal como racionalmente se deducen de la legislación estatal vigente a la luz de la Constitución (Sentencia de 26 de julio de 1982, etc.)*¹⁶⁵⁶

Y lejos de decir que el legislador Estatal, a la vista de la ingente legislación autonómica sobre esta cuestión, haya perdido su oportunidad regulatoria, y precisamente por la propia naturaleza compartida de las competencia, la posibilidad de regulación básica por parte del Estado aún sigue existiendo y a

¹⁶⁵⁵ Efectivamente, el propio Tribunal constitucional lo señalaba: *“no es sino una remisión a otros lugares del ordenamiento jurídico mediante la técnica del reenvío, practicada habitual y pacíficamente para una mayor o mejor economía legislativa”, que contiene una calificación expresa pero indirecta en la determinación de lo básico, por lo que concluyó afirmando que, aunque quizás esta fórmula de reenvío no sea la mejor, sin embargo “no adolece de indeterminación en la calificación de lo básico ni en consecuencia provoca inseguridad jurídica alguna más allá de la molestia o dificultad material de localizar los textos legales dispersos o extravagantes”, rechazando, por consiguiente, el reproche de inconstitucionalidad dirigido contra el transcrito inciso de la disposición final séptima, apartado primero, letra b), LRL (FJ 6). STC, constitucional pleno, del 14 de febrero de 2002, (ROJ 37/2002). Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 71/94 y 243/95. Ponente: TOMÁS S. VIVES ANTÓN*

¹⁶⁵⁶ STS, Contencioso sección 1 del 20 de Enero del 1989 (ROJ: STS 189/1989) Recurso: | Ponente: PAULINO MARTIN MARTIN

pesar de la anticipación de la regulación autonómica, tal y como el Tribunal constitucional ha señalado: *“respecto de la alegada contradicción con lo previsto en disposiciones autonómicas anteriores, es doctrina reiterada de este Tribunal que no puede pretenderse que el previo ejercicio de una competencia autonómica en una materia compartida entre el Estado y las Comunidades Autónomas impida o limite al Estado el pleno ejercicio de sus competencias. (SSTC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2, y 207/2012, de 14 de noviembre, FJ 5). En términos de la antes citada STC 69/2013, “[t]al línea argumental debe ser descartada con carácter general, pues resulta evidente que con ella se invierte la relación existente entre la legislación básica y la legislación autonómica de desarrollo. Es la segunda la que debe acomodarse a la primera, siempre que ésta reúna la doble exigencia material y formal con que nuestra jurisprudencia ha caracterizado la legislación básica, y a ese marco básico, que está sujeto a variaciones y modificaciones, queda sometida en todo momento la competencia autonómica de desarrollo legislativo. Como hemos señalado recientemente en cuanto a la variabilidad de las bases estatales, la anticipación de la normativa autonómica no invalida el carácter básico de la normativa aprobada con posterioridad por el Estado, ‘con las consecuencias correspondientes para las normas de todas las Comunidades Autónomas en cuanto a su necesaria adaptación a la nueva legislación básica’ (STC 158/2011, de 19 de octubre, FJ 8), pues ‘no puede pretenderse que el ejercicio previo de una competencia autonómica en una materia ... produzca, por esa sola razón, una suerte de efecto preclusivo que impida al Estado el ejercicio de sus propias competencias ... De este modo, si se reconoce que el Estado tiene la competencia para desarrollar las bases en una determinada materia, esa competencia integra la capacidad para modificar la regulación básica, de modo tal que el ejercicio de la competencia autonómica de desarrollo no puede bloquear esa capacidad de revisión por parte del Estado, bajo el argumento de que la nueva normativa básica va contra los dictados de las disposiciones autonómicas previas’ [STC 99/2012, de 8 de mayo, FJ 2 b)].” (FJ 3)¹⁶⁵⁷”.* Bien

¹⁶⁵⁷ STC, constitucional pleno, del 11 de julio de 2013 (ROJ STC 146/2013). Conflicto positivo de

podría servirnos a través de la vía analógica lo que el Tribunal determinó sobre funcionarios ligados a Entes –las universidades- con un régimen de autonomía superior –aunque en realidad no diferente- al de los Entes locales: “porque si bien inicialmente son funcionarios de la Universidad para la que son nombrados, ello no impide su traslado a otras Universidades mediante los concursos de méritos regulados por la ley, **y esta condición de funcionarios interuniversitarios o "comunicables" entre las diferentes Universidades, justifica la aplicación al caso de las competencias exclusivas del Estado que se determinan en el art. 149.1.1.^a y, especialmente, en el art. 149.1.18.^a de la Constitución**¹⁶⁵⁸”.

Porque no se trata de proclamar una semejanza entre todas las CC.AA al respecto si no que “según la propia jurisprudencia constitucional (SSTC 28/1981, 1/1982, 64/1982, 25/1983, 32/19983, 42/1983 y 57/1983), la primera condición necesaria para que una norma pueda ser reputada como básica ha de radicar en el hecho de que su contenido suponga una regulación material efectiva del correspondiente sector o aspecto de la realidad; y la segunda, que dicho contenido responda a la finalidad propia de la competencia que no es, como ya hemos anticipado, establecer una semejanza en las actuaciones autonómicas, sino exclusivamente identificar aquel núcleo del ordenamiento que requiere elementos comunes o uniformes en función de los intereses generales de los que el Estado es exponente¹⁶⁵⁹”.

Como decíamos al principio, las leyes de coordinación de las determinadas CC.AA –casi todas- han entrado de lleno en la estructura orgánica de los cuerpos de policía local /municipal de su territorio y el resultado ha sido francamente desolador, no sólo por la evidente confusión terminológica producida entre las distintas categorías sino porque también los requisitos de titulación se ha alterado profundamente, generando peculiaridades y

competencia núm. 3769-2011. Ponente: FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ

¹⁶⁵⁸ STC, constitucional pleno, del 21 de septiembre de 1989 (ROJ STC 146/1989). Conflicto positivo de competencia núm. 195/85 | Ponente: ANTONIO TRUYOL SERRA

¹⁶⁵⁹ STC, constitucional pleno, del 21 de diciembre de 1989 (ROJ 214/1989) Recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 610/1985 |Ponente: JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS

especificidades en éste último apartado que han llevado a pronunciarse al Tribunal Constitucional repetidamente sobre esta cuestión, como hemos tenido oportunidad de comentar en el anterior epígrafe. El fomento del particularismo, lejos de ser una ventaja en un cuerpo policial, sólo puede ir en contra de la movilidad de los propios funcionarios. Cuando la letra c) del art. 39 de la LOFCS posibilitaba que las CC.AA coordinaran los distintos cuerpos de policía local /municipal de su territorio fijando los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las Policías Locales, determinando los distintos niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que, en ningún caso, el nivel pueda ser inferior a graduado escolar; lo que pretendía era “vencer” el predecible particularismo municipal pero, en ningún caso sustituirlo, por otro de proporciones territoriales mayores. Tampoco en aquel momento, el inciso final de dicho apartado significaba que el nivel educativo oficial mínimo del graduado escolar –hoy en día graduado en educación secundaria obligatoria- fuese una titulación oficial de requisito de acceso prácticamente “a extinguir” en el conjunto de las pruebas de acceso a los distintos cuerpos de policía local /municipal del Estado. No es una cuestión de mejora y eficacia en la labor de funcionamiento de un cuerpo –sobre todo, repetimos, si es policial- que ésta se realice a través de la modulación del nivel formativo oficial en el requisito de acceso a las distintas categorías, estrechando la pirámide de forma indiscriminada.

Del cuadro que hemos elaborado pueden extraerse las conclusiones que se estimen convenientes pero, desde luego, nos parece un entero y completo despropósito. Las distintas leyes “han desbaratado” la previsión legislativa básica inicial tanto en el sistema de agrupación de las distintas categorías en Escalas¹⁶⁶⁰ como el conjunto de aquellas. De la misma forma que la LOFCS señalaba en su art. 53 las funciones a realizar por los cuerpos de policía local /municipal, las funciones asignadas a las Escalas y categorías han sido

¹⁶⁶⁰ Hay que recordar que las Escalas se crean dentro de un Cuerpo en función del carácter específico de las funciones que les determinen dentro de las que correspondan al Cuerpo al que pertenecen, las cuales pueden agrupar, a su vez categorías. El art. 75 del EBEP, en su habitual desdén por la concreción técnica de los términos y conceptos jurídicos que rodea a los Cuerpos y Escalas de funcionarios, señala que “*los funcionarios se agrupan en cuerpos, escalas, especialidades u otros sistemas que incorporen competencias, capacidades y conocimientos comunes acreditados a través de un proceso selectivo*”.

determinadas por las distintas leyes de coordinación, algunas con una minuciosidad propia de un reglamento o norma de tal característica. La ley básica Estatal determinaba que Orgánicamente, la Policía Local estaría integrada por una escala técnica o de mando y otra ejecutiva, y de esta estructura de Escalas se ha pasado, en algún caso a cuatro Escalas, como hace la Ley de coordinación de Cataluña¹⁶⁶¹, la de Galicia¹⁶⁶² y la Rioja¹⁶⁶³. Sólo conservan la disposición original la Ley de Madrid y Aragón. Esta acción legislativa autonómica ha entrado de lleno en el régimen estatutario de las policías locales más allá de las previsiones del art. 39 de la LOFCS lo que unido a la regulación de ciertas situaciones administrativas (por ejemplo la denominada segunda actividad) han dado lugar a una mayor heterogeneidad al Estatuto de las policías locales /municipales en cuestiones de necesaria regulación común. No hay que olvidar que la regulación estatutaria de la organización y estructura de los Cuerpos de policía local /municipal ha de favorecer la operatividad de éstos y no someterlos un “enjambre” de denominaciones y funciones que los alejen de la necesaria flexibilidad. Junto a la regulación de Escalas y categorías, y siguiendo el esquema del Texto Refundido, los textos autonómicos han incidido también minuciosamente en las condiciones que debían reunir los municipios para la creación de Escalas y categorías. La cuestión, por otro lado, no es baladí ya que el esfuerzo económico y presupuestario requerido para el mantenimiento de una plantilla

¹⁶⁶¹ Art. 24 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de CATALUÑA: *1. Los Cuerpos de Policía Local se estructuran en las siguientes escalas y categorías: a) Escala superior, que comprende las categorías de Superintendente, de Intendente Mayor y de Intendente. b) Escala ejecutiva, que comprende la categoría de Inspector. c) Escala intermedia, que comprende las categorías de Subinspector y de Sargento. d) Escala básica, que comprende las categorías de Cabo y de Agente.*

¹⁶⁶² El art. 24 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia: *“1. Los cuerpos de Policía local de Galicia se estructuran jerárquicamente en las siguientes escalas y categorías: a) Escala superior, que comprende la categoría de superintendente. b) Escala técnica, que comprende las categorías de intendente principal e intendente. c) Escala ejecutiva, que comprende las categorías de inspector principal e inspector. d) Escala básica, que comprende la categoría de oficial y policía. 2. Cada escala se corresponde a los siguientes grupos de clasificación: a) A las escalas superior y técnica, grupo A. b) A la escala ejecutiva, grupo B. c) A la escala básica, grupo C”.*

¹⁶⁶³ Art. 30 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja: *“1. Los Cuerpos de Policía Local de La Rioja se estructuran de forma jerarquizada en las siguientes escalas y categorías, no pudiendo crearse una categoría sin que existan todas las inferiores, siendo obligatoria para todo Cuerpo de Policía Local la existencia de la escala básica: a) Escala superior, con la categoría de Comisario. b) Escala técnica, con la categoría de Inspector. c) Escala ejecutiva, con la categoría de Subinspector. d) Escala básica, con la categoría de Oficial y Policía”*

permanente y de los medios técnicos suficientes (vehículos policiales, armamento, sistemas de comunicación...) para el cumplimiento de su misión exigen cierta fortaleza financiera en la corporaciones municipales por lo que desde el dato fijado en el Texto refundido para la máxima categoría dentro de la Escala superior –sólo podían crearla los municipios de más de 100.000 habitantes-, las CC.AA han determinado tanto el mínimo exigido para los municipios a partir de una determinada población, como hemos tenido ocasión de ver, y las condiciones de las máximas categorías de las Escalas superiores. Incluso se ha llegado a combinar tanto la población como el número de agentes policiales en la plantilla existente, en su caso, al momento de entrada en vigor de la ley respectiva. Un exponente de lo expresado es la disposición de la ley de coordinación de Castilla y León “los municipios que decidan crear Cuerpos de Policía Local, con independencia de otras limitaciones legales, deberán cumplir las siguientes condiciones mínimas:

- a) Contar con una plantilla de: un Subinspector (grupo de titulación A2), un Oficial y cinco Agentes (ambas categorías son del grupo C1) .
- b) Cubrir el servicio de forma permanente.
- c) Disponer de dependencias específicas y adecuadas a sus funciones, de medios técnicos idóneos y suficiente dotación presupuestaria¹⁶⁶⁴.

Hay remisiones hacia disposiciones reglamentarias, como es el caso de la Ley de Madrid: “el Consejo de Gobierno establecerá reglamentariamente los criterios para determinar las categorías y puestos de mando que, en función del número de Policías integrarán las correspondientes plantillas de cada Cuerpo de Policía Local. Asimismo, el Consejo de Gobierno establecerá reglamentariamente el número mínimo de efectivos con que contarán los Cuerpos de la Policía Local, atendiendo, entre otros factores, al elemento poblacional. Tal número mínimo deberá ser incrementado por cada corporación local, en atención a sus propias características y peculiaridades¹⁶⁶⁵, en la ley

¹⁶⁶⁴ Art. 25 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

¹⁶⁶⁵ Art. 31 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid.

de la Rioja¹⁶⁶⁶ y en la de Cataluña pesar de la remisión reglamentaria establece que la máxima categoría “la categoría de Superintendente solamente puede crearse en los municipios que tienen más de 200.000 habitantes y las categorías de Intendente Mayor y de Intendente solamente pueden crearse en los municipios que tienen más de 100.000 habitantes. Algo que hace igualmente la Ley del Principado de Asturias¹⁶⁶⁷ En los municipios de menos de 100.000 habitantes pueden crearse excepcionalmente las categorías de Intendente Mayor y de Intendente, si el número de Agentes excede de 250 o de 100, respectivamente, y las características especiales del municipio lo aconsejan¹⁶⁶⁸. La Ley de Galicia no se detiene en la categoría máxima y regula total de requisitos de creación para las diversas categorías estableciendo que “no se podrá crear una categoría sin que existan todas las inferiores y no podrá haber en la estructura de cada escala tres o más puestos de la misma categoría sin que exista la inmediata superior, aunque ésta esté compuesta por un solo integrante¹⁶⁶⁹”. Por su parte, el número mínimo de policías en las

¹⁶⁶⁶ El art. 30.2 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja a pesar de la remisión normativa sobre las condiciones mínimas para la implantación de las distintas Escala y categorías conforma a las características del municipio, establece la condición mínima para el ejercicio de la Jefatura de policía: . El mando inmediato de la Policía Local, en la condición de Jefe del Cuerpo, deberá pertenecer a una categoría igual o superior a la de Subinspector (Escala Ejecutiva, grupo A2) excepto en el caso establecido en el artículo 4.3 para municipios con población inferior a seis mil habitantes, que deberá pertenecer a una categoría igual o superior a la de Oficial

¹⁶⁶⁷ Arts. 17 y 20 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de las Policías Locales.

¹⁶⁶⁸ Art. 25.3 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de CATALUÑA

¹⁶⁶⁹ El art. 28 y 30 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia, art. 28 que continua diciendo que “la categoría de superintendente se podrá crear en los ayuntamientos de población superior a 75.000 habitantes y, asimismo, en los de inferior población si el número de miembros excede de 150, siendo obligatoria en los ayuntamientos de más de 150.000 habitantes o que cuenten con más de 200 efectivos en su plantilla de personal. La categoría de intendente principal se podrá crear en los ayuntamientos de población superior a 50.000 habitantes y, asimismo, en los de inferior población si el número de miembros del cuerpo excede de 100, siendo obligatoria en los ayuntamientos de más de 75.000 habitantes o que cuenten con más de 150 efectivos en su plantilla de personal. 4. La categoría de intendente se podrá crear en los ayuntamientos de población superior a 25.000 habitantes y en los de inferior población si el número de miembros del cuerpo excede de 50, siendo obligatoria en los ayuntamientos con más de 50.000 habitantes o que cuenten con más de 100 efectivos en su plantilla de personal. 5. La categoría de inspector principal se podrá crear en los ayuntamientos de población superior a 15.000 habitantes y en los de inferior población si el número de miembros del cuerpo excede de 25, siendo obligatoria en los ayuntamientos con más de 25.000 habitantes o que cuenten con más de 50 efectivos en su plantilla de personal. 6. La categoría de inspector se podrá crear en los ayuntamientos de población superior a 10.000 habitantes y en los de inferior población si el número de miembros del cuerpo excede de 10, siendo obligatoria en los ayuntamientos con más de 15.000 habitantes o que cuenten con más de 25 efectivos en su plantilla de personal. 7. Las

plantillas de los municipios gallegos que la hayan creado debe ser de dos policías y un oficial (cabo en las categorías básicas). Las leyes de la Comunidad Valenciana y la Región de Murcia, en cuanto a la regulación detallada, sigue el camino de la Ley de coordinación de Galicia. La ley del País Vasco limita sus condiciones a la Escala Superior, la Escala Técnica (Intendente, Comisario y subcomisario) que, sólo podrá crearse en los municipios con población superior a cien mil habitantes, y para la categoría de Intendente, la superior de la Escala Técnica utiliza el doble criterio del número de habitantes del municipio y el número de funcionarios policiales de la plantilla: “en aquéllos con población superior a trescientos mil habitantes y cuyo Cuerpo de Policía esté integrado por un número igual o superior a cuatrocientos funcionarios¹⁶⁷⁰ como también la Ley de Castilla la Mancha, Andalucía¹⁶⁷¹ y Canarias¹⁶⁷², añadiendo la condición de la capitalidad como elemento suficiente para la creación de la máxima categoría, aunque no en el caso de Canarias: “la plaza de Superintendente sólo podrá crearse en las capitales de provincia y en los municipios de población superior a 70.000 habitantes. La plaza de Intendente se creará en los municipios con población superior a 50.000 habitantes¹⁶⁷³”. Por su parte la Ley de Illes Balears, en un camino completamente inverso al seguido, en general, por la legislación autonómica, otorga un margen amplio en la creación de categorías y Escalas a los municipios: “los órganos competentes de los ayuntamientos podrán crear

categorías de oficial y policía serán obligatorias cuando esté creado el respectivo cuerpo de Policía local”.

¹⁶⁷⁰ Art. 118 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

¹⁶⁷¹ Art. 20 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía. Sin embargo, en la disposición transitoria novena establece unos denominados criterios de proporcionalidad: “Las plantillas de los Cuerpos de Policía Local se estructurarán atendiendo a los siguientes criterios de proporcionalidad entre las diferentes categorías existentes:

- Por cada diez Policías, al menos, un Oficial.
- Por cada cuatro Oficiales, al menos, un Subinspector.
- Por cada tres Subinspectores, al menos, un Inspector.
- Por cada dos Inspectores, al menos, un Intendente.

No puede ser cubierta ninguna categoría sin la existencia de la categoría inmediata inferior. Los Ayuntamientos tendrán un plazo de dos años, desde la entrada en vigor de la presente Ley, para adecuar sus plantillas a la presente Disposición

¹⁶⁷² Art. 16 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias.

¹⁶⁷³ Art. 14.3 de la Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha

las especialidades que consideren oportunas para cada categoría partiendo de sus propias peculiaridades de organización y funcionamiento”, con la única condición de que “en todo caso, la existencia de una categoría concreta supone, necesariamente, la de las inferiores¹⁶⁷⁴”.

Es decir, en el conjunto legislativo regulador de las proporciones de plantilla por categoría y Escala, es decir la plantilla mínima con que debe contar el Cuerpo de policía local y la categoría máxima “implantable” en los municipios de determinadas características, nos encontramos –como viene siendo habitual en nuestra exposición- con una gran variedad, que puede ir desde establecer en su totalidad el modelo de las distintas Escalas y categorías, según el criterio jerárquico de inferior a superior conforme a una horquilla de población -menor a mayor- y el número de efectivos de las plantillas (caso la Comunidad Autónoma de Galicia, Valencia y Murcia), la regulación de las condiciones para poder crear la máxima Escala y categoría en la línea jerárquica previamente definida en exclusiva como en las CCAA del País Vasco, Castilla la Mancha, Andalucía, Asturias Canarias a la espera de regulación reglamentaria de los restantes casos; pasando por las que dan un mayor ámbito de actuación a los municipios, como es el caso de Castilla y León o el paradigmático de Illes Balears para la que los ayuntamientos podrán crear las especialidades que consideren oportunas para cada categoría partiendo de sus propias peculiaridades; hasta, finalmente, la remisión directa de la cuestión a disposiciones reglamentarias específicas, no necesariamente las referidas a normas – marco como es el caso de la Comunidad de Madrid. Todo un enjambre de condiciones que “ayuda” aún más a desarticular el régimen común tradicional de dichas policías.

En relación con el régimen de situaciones administrativas de los funcionarios de los cuerpos de policía local /municipal, otro de los grandes apartados del Estatuto de los funcionarios, por lo general, las leyes de coordinación no se introducen con detenimiento a regularlas a excepción de la denominada segunda actividad. Al respecto parte de la doctrina, sobre todo

¹⁶⁷⁴ Art. 20 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears

desde el ámbito autonómico catalán¹⁶⁷⁵, señala que, de la misma forma que entienden el carácter básico integral en la regulación de las formas de extinción de la relación funcionarial, no debería tener este sentido básico en lo relativo a las situaciones que afectan tan sólo al servicio activo. Efectivamente, BOLTAINA BOSCH, señala que las situaciones que implican únicamente una variación o modulación en torno al servicio activo pero que no comportan un fin del vínculo o incorporan elementos de flexibilidad, el recurso al carácter básico debería ser más limitado que el criterio actualmente imperante. En este sentido, pensamos que las Comunidades Autónomas deberían poder articular nuevas situaciones administrativas, o modular o adaptar a sus necesidades las ya existentes, destacando con ello el régimen de la excedencia voluntaria o aquellas derivadas de un Plan de empleo¹⁶⁷⁶. Tendencia que ha seguido el EBEP en cuyo artículo 85.2 se faculta a las Comunidades Autónomas a través de la Ley de Función Pública respectiva que se dicten en desarrollo del Estatuto otras situaciones administrativas de los funcionarios de carrera, en los supuestos, en las condiciones y con los efectos que en las mismas se determinen, cuando concurra, entre otras, alguna de las circunstancias siguientes:

a) Cuando por razones organizativas, de reestructuración interna o exceso de personal, resulte una imposibilidad transitoria de asignar un puesto de trabajo o la conveniencia de incentivar la cesación en el servicio activo.

b) Cuando los funcionarios accedan, bien por promoción interna o por otros sistemas de acceso, a otros cuerpos o escalas y no les corresponda quedar en alguna de las situaciones previstas en este Estatuto, y cuando pasen a prestar servicios en organismos o entidades del sector público en régimen distinto al de funcionario de carrera.

¹⁶⁷⁵ Así se ha posicionado Xavier Boltaina Bosch, Joan Mauri Maiós y Rafael Jiménez Asensio

¹⁶⁷⁶ Xavier Boltaina Bosch "*La competencia de las Comunidades Autónomas para regular las situaciones administrativas y la extinción de la relación de servicio de sus funcionarios públicos*". Revista Gallega de Administración Pública. Nº 39. Enero – abril 2005. Pág. 180.

Dicha regulación, según la situación administrativa de que se trate, podrá conllevar garantías de índole retributiva o imponer derechos u obligaciones en relación con el reingreso al servicio activo.

Para DE LA VALLINA VELARDE las situaciones administrativas constituyen auténticos derechos subjetivos “ex lege” de los funcionarios –que no derechos adquiridos-, con el sentido que los mismos tienen a consecuencia del carácter legal y reglamentario que la relación funcional presenta¹⁶⁷⁷. Nosotros entendemos que las situaciones administrativas tienen un contenido básico “*per se*” directamente incardinado en la “*única soberanía del Estado*” y con mayor razón cuando éstas hacen relación con la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, ex art. 104.2 CE. Por tanto, las situaciones administrativas son el conjunto de normas dispositivas por las que se regula la relación de servicios en su realidad contingente abarcando la vida y carrera administrativa del funcionario desde su inicio hasta su extinción. Están directamente vinculadas a la relación de servicios porque precisamente esta relación se realiza y actualiza a través de éstas ya que ningún funcionario puede permanecer al margen de dichas situaciones administrativas. Así pues, la relación de servicios y las situaciones administrativas están ínsitas en el núcleo estatutario de los funcionarios públicos y tiene un contenido básico indudable sin perjuicio de las *ligeras* adaptaciones al ámbito autonómico o local que deban tener. La relación de servicios une al funcionario con el Estado a través del poder ejecutivo, en el que se encuentra insertada la Administración pública, y en la manifestación territorial concreta de éste. El Tribunal Constitucional así lo ha entendido y ha destacado que las situaciones administrativas “se enmarca(n) dentro de la ordenación de otro aspecto esencial integrante del estatuto de los funcionarios públicos” termina declarándolas como materia básica dentro del Estatuto de los funcionarios. Efectivamente, “a tenor de este precepto el Estado (el art. 149.1.18 CE) tiene atribuida la competencia exclusiva para el establecimiento de las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos (y, por tanto, de sus aspectos relativos a la pérdida de la condición de funcionario y a las

¹⁶⁷⁷ Juan Luis de la Vallina Velarde “*Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos*”. RAP. Nº 39. Sept. – dici. 1962. Pág. 467.

situaciones administrativas), mientras que a las Comunidades Autónomas, (...) les corresponde la competencia de desarrollo legislativo y de ejecución, de acuerdo con aquella legislación básica, en relación con el estatuto de la función pública autonómica y local (STC 37/2002, de 14 de febrero, FJ 8) (...) porque las situaciones administrativas, que pueden acontecer a lo largo de la carrera funcional, constituyen un aspecto fundamental del estatuto de los funcionarios públicos (SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 3.c, y 37/2002, de 14 de febrero, FJ 5). En la medida en que ello es así, corresponde al Estado, en virtud del art. 149.1.18 CE, la competencia exclusiva para la fijación de las bases en materia de situaciones administrativas¹⁶⁷⁸.

Por eso la “sensibilidad regulatoria”, tan audaz en determinados casos, de las situaciones administrativas se ha contenido dentro de ciertos contornos y se agrupa entre la Ley de coordinación de Madrid¹⁶⁷⁹, más propicia a su regulación por los municipios y la de Galicia en un sentido netamente contrario, estableciendo un discutible régimen de supletoriedad (“dichas situaciones se regirán por lo dispuesto en la presente ley y en las normas que la desarrollen y, supletoriamente, por lo previsto en la legislación vigente en materia de función pública”) y una referencia directa hacia la legislación básica de función pública para las situaciones administrativas en que dichos funcionarios pudieran encontrarse,, sobre todo se han centrado creando y regulando la *situación administrativa de segunda actividad*¹⁶⁸⁰ para las policías locales. Entendemos que a ello ha coadyuvado tanto la doctrina del Tribunal Constitucional como la confusa situación estatutaria de la policía local.

- **La situación de segunda actividad.**

¹⁶⁷⁸ STC, constitucional pleno, del 16 de enero de 2003 (ROJ: STC 1/2003). Recurso de inconstitucionalidad 2987/95. | Ponente: María Emilia Casas Baamonde

¹⁶⁷⁹ El art. 33 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid, lo refleja claramente: “El régimen de situaciones administrativas de los miembros de los Cuerpos de Policía local se regulará en los respectivos Reglamentos conforme a la legislación aplicable a los funcionarios locales, sin más especificidades que las derivadas de su función y del Cuerpo al que pertenecen”.

¹⁶⁸⁰ Art.60 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia. Una situación intermedia la contemplamos en la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, en cuyo art. 421 se establece que “Los funcionarios de los Cuerpos de la Policía Local de La Rioja podrán encontrarse en las situaciones administrativas contempladas en la legislación de función pública y demás normativa aplicable”

En esta situación administrativa se ha desplegado todo el esfuerzo regulatorio del legislador autonómico –no en todos los casos- con la ya señalada variedad bien sea con disposiciones dentro de la misma ley de mucha concreción o bien a través de su reenvío al detalle reglamentario pero con el establecimiento legislativo de la situación administrativa de segunda actividad. El juicio que haremos de esta asunción competencial es el mismo que hemos expuesto hasta el momento. La situación de segunda actividad no es una situación propia de un régimen de función pública que podríamos calificar de ordinario sino propia de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con situaciones análogas en otros grupos funcionariales expuestos a situaciones de riesgo y peligrosidad como es el caso de los Bomberos¹⁶⁸¹, y, por tanto, de necesaria regulación básica estatal. En el caso de los bomberos, se han dado pasos desde la legislación básica del Estado para reconocer esta condición específica y peculiar dictándose el Real Decreto 383/2008, de 14 de marzo, por el que se establece el coeficiente reductor de la edad de jubilación en favor de los bomberos al servicio de las administraciones y organismos públicos, en cuya exposición de motivos, se reconoce explícitamente esta peculiaridad: “en relación con el colectivo de bomberos, de los estudios llevados a cabo se desprende que existen índices de peligrosidad y penosidad en el desarrollo de su actividad y que los requerimientos psicofísicos que se exigen para su ingreso en el colectivo y el desarrollo de la actividad no pueden hacerse a partir de unas determinadas edades, cumpliéndose de esta forma los requerimientos exigidos en la legislación para la reducción de la edad de acceso a la jubilación, como consecuencia de la realización de trabajos de naturaleza excepcionalmente penosa, tóxica, peligrosa o insalubre”. Debemos recordar que este Real Decreto es de aplicación directa a los Bomberos, cualquiera que fuesen las escalas y categorías de las corporaciones locales¹⁶⁸². Algunas

¹⁶⁸¹ Conviene recordar que los bomberos junto a las policías locales tienen la previsión legislativa de un estatuto específico según la LRBRL: Disposición final tercera: “*El personal de las Policías Municipales y de los Cuerpos de Bomberos gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado*”

¹⁶⁸² El art. 1 establece que “*lo dispuesto en este real decreto se aplicará a los trabajadores por cuenta ajena y empleados públicos, incluidos en el Régimen General de la Seguridad Social, que presten servicio como bomberos, en sus diferentes escalas, categorías o especialidades, en corporaciones*

disposiciones autonómicas y reglamentos de Ayuntamientos han ido más lejos y han creado la situación administrativa de segunda actividad¹⁶⁸³ para los miembros de estos Cuerpos.

La situación de segunda actividad en las policías locales ha sido regulada en la mayor parte de los casos en las leyes de coordinación de “segunda generación” y ha respondido a una necesidad suscitada constantemente en las plantillas de policía local en los distintos municipios y en lógico envejecimiento en su evolución junto al aumento de la exigencia operativa para estos cuerpos. Es decir, las nuevas demandas de seguridad ciudadana por parte de los ciudadanos y la paulatina asunción de tareas de orden público de estos cuerpos policiales locales han señalado la necesidad de identificar los mismos métodos de organización de los recursos humanos que han obtenido los cuerpos policiales estatales para situaciones de disminución de las aptitudes físicas para el desempeño de las funciones policiales con el aumento de la edad natural o propiamente las psicofísicas. En concreto, las miradas se han centrado en la segunda actividad del Cuerpo nacional de policía, regulada en Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía¹⁶⁸⁴, cuyo origen se incardina en el

locales, en comunidades autónomas, en el Ministerio de Defensa, en el Organismo Aeropuertos Españoles y Navegación Aérea, así como en los consorcios o agrupaciones que pudieran tener constituidos las expresadas administraciones”

¹⁶⁸³ Es el caso de la Ley 5/1994, de 4 de mayo, de regulación de los servicios de prevención y extinción de incendios y de salvamentos de Cataluña que establece en su artículo 39: “Los miembros del Cuerpo de Bomberos de la Generalidad que, según dictamen médico, tengan disminuida su capacidad para cumplir el servicio ordinario pueden ser relevados de las funciones operativas y pasar a la situación de segunda actividad, excepto en el supuesto de que se desprendan del dictamen médico situaciones de invalidez absoluta o de gran invalidez (...) Los bomberos de la Generalidad en situación de segunda actividad la desarrollarán dentro del mismo cuerpo al que pertenecen, ejerciendo, por regla general, otras funciones más adecuadas a su situación, de acuerdo con su categoría; si ello no es posible, bien por falta de plazas, bien por motivo de incapacidad propia, pueden pasar a prestar servicios complementarios adecuados a su nivel de titulación y de conocimientos en otros puestos de trabajo, que serán, siempre y cuando sea posible, dentro de la misma localidad”. En este mismo sentido el Reglamento del Servicio de Bomberos del Ayuntamiento de Jaén

¹⁶⁸⁴ El Tribunal Supremo a pesar de las similitudes ha deslindado claramente una y otra en cada Cuerpo policial: “Pues bien, hay que ratificar lo dicho en la sentencia recurrida, sin que se aprecie que el hecho de que la normativa autonómica prevea para los funcionarios de la policía local, el pase a la segunda actividad, contraría la legislación estatal citada, pues como sostiene la recurrida, el recurrente pretende asimilar la situación de los funcionarios de la Policía Local con los del Cuerpo Nacional de Policía, cuando el régimen de protección social es distinto, pues estos últimos se rigen por el sistema de clases pasivas, sin que exista el reconocimiento de grados en la situación de incapacidad permanente, mientras en el caso de los Policías de las entidades Locales que se rigen por el Régimen General de Seguridad

art. 16.4 de la LOFCS¹⁶⁸⁵. La jurisprudencia señala que, con dicha situación administrativa, “*se trata de conjugar el derecho al cargo, que tiene el funcionario, con la eficaz prestación del servicio cuando existan razones que impidan el pleno desempeño de una concreta función; entre estas razones, tenemos una objetiva (la edad) y otra subjetiva (razones médicas) que habrá de apreciarse en cada caso concreto*”¹⁶⁸⁶.

Las distintas leyes de coordinación que han regulado esta situación administrativa han dado traslado casi mimético de las disposiciones de esta ley al ámbito de la policía local /municipal e incluso algunas de ellas han establecido la supletoriedad precisamente de esta Ley para el sistema normativo propio de esta situación administrativa¹⁶⁸⁷, lo cual evidencia que es una materia de contenido netamente básico y que debería ser objeto de regulación estatal a través del Reglamento específico contemplado en la Disposición final 3ª de la LRBRL. Pero es que además contemplamos otros argumentos: el hecho de no perder la condición de agentes de la autoridad¹⁶⁸⁸, vincula a los agentes a los principios comunes de actuación 4 y 6 del art 5.2 de la LOFCS (dedicación profesional y responsabilidad), y a los puntos 4 y 7 del art. 6 de la misma ley respecto a las disposiciones estatutarias comunes a todas las Fuerzas Cuerpos de Seguridad (remuneraciones, dedicación profesional y régimen de incompatibilidades) preceptos comunes que necesitan de la necesaria adecuación a la nueva situación administrativa. Y, en segundo lugar, es una situación que engarza directamente con el estatuto propio y

Social si pueden ser declarados en distintos grados de incapacidad”. STS, contencioso sección 7, del 23 de mayo de 2008 (ROJ: STS 3056/2008) Recurso 10418/2003. | Ponente: JOSE DÍAZ DELGADO

¹⁶⁸⁵ “*Por Ley, se determinarán las edades y causas del pase de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía a la situación de segunda actividad, atendiendo a las aptitudes físicas que demande su función. Asimismo se establecerán las remuneraciones a percibir y las obligaciones correspondientes a esta situación*”.

¹⁶⁸⁶ STS, contencioso sección 7, del 8 de junio de 2009. Rec. 818/2006 | Ponente: JOSÉ DÍAZ DELGADO.

¹⁶⁸⁷ Es el caso de la disposición adicional Segunda de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: “*En lo no previsto en esta Ley para la regulación de la situación de segunda actividad, será de aplicación lo dispuesto en la ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía*”

¹⁶⁸⁸ Así lo contempla el art. 72 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia: “*el pase a la situación de segunda actividad no conllevará la pérdida de la condición de agente de la autoridad*”

exclusivo de las policías locales /municipales y que no tiene nada en común con los restantes funcionarios de la Administración local de régimen general. En el caso de País Vasco, y Navarra, la situación administrativa de segunda actividad es una situación de regulación común a todos los Cuerpos policiales, tanto autonómicos como locales¹⁶⁸⁹.

Tanto la Ley de Galicia, como la de Cantabria, la Rioja, Illes Balears y Valencia ofrecen una definición casi mimética de segunda actividad entre todas ellas, por otra lado trasladada casi de la misma manera de la ofrecida por la Ley 26/1994 para la del Cuerpo Nacional de Policía¹⁶⁹⁰, y es una situación administrativa especial que tiene como objeto garantizar una adecuada aptitud psicofísica de los integrantes de los cuerpos de la Policía local en tanto permanezcan en servicio activo, asegurando la eficacia del servicio. En el caso de la Ley de Illes Balears añade otros “grupos policiales” (agrupación de municipios para la creación del cuerpo de policía local) para el disfrute de dicha situación administrativa¹⁶⁹¹. El caso de la Comunidad Andaluza se separa del tenor literal de las que hemos señalado añadiendo la finalidad propia de la situación administrativa de la segunda actividad: “*los municipios al objeto de garantizar una adecuada aptitud psicofísica en la prestación de los servicios de Policía Local, establecerán la situación de segunda actividad*”¹⁶⁹².

La situación administrativa de segunda actividad tiene un plano, podríamos decir de racionalidad, en el plano de los hechos, como es el deseable alto tono

¹⁶⁸⁹ Arts. 85 y 88 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco y el art. 47 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra

¹⁶⁹⁰ Art. 1: *La segunda actividad es una situación administrativa especial de los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía, que tiene por objeto fundamental garantizar una adecuada aptitud psicofísica mientras permanezcan en activo, asegurando la eficacia en el servicio. Se exceptúa de su aplicación a los funcionarios que ocupen plazas de facultativos y técnicos del mencionado Cuerpo.*

¹⁶⁹¹ Art. 55 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears: “*La segunda actividad es la modalidad de la situación administrativa de servicio activo de los funcionarios de los cuerpos de policía local o de las policías en los ayuntamientos que no hayan constituido cuerpo de policía local que tiene por objeto fundamental garantizar una adecuada aptitud psicofísica para prestar los servicios con eficacia*”. El resto denominado “**policías en los ayuntamientos que no hayan constituido cuerpo de policía local**” se refiere a las Asociaciones de municipios en materia de policía local del art. 8.

¹⁶⁹² Es el art. 28 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía, y que continúa: *La segunda actividad es una situación administrativa en la que se permanecerá hasta el pase a la jubilación u otra situación que no podrá ser la de servicio activo, salvo que el pase a la situación de segunda actividad se produzca como consecuencia de la pérdida de aptitudes psicofísicas y que las causas que lo motivaron hayan desaparecido.*

operativo que deben tener las Unidades operativas de un Cuerpo policial, pero también presente un elemento desmitificador de la actividad de planificación de la Administración, y es el connatural debilitamiento de las aptitudes físicas y psíquicas para el desempeño de la labor operativa policial al cumplimiento de una edad determinada. Lo cual no implica necesariamente que dichas aptitudes hayan desaparecido en algunos casos teniendo en cuenta la evolución de la actividad y pirámide poblacional española, el alargamiento de las expectativas de vida y las condiciones de salud generales. Así lo ha afirmado la jurisprudencia cuando en la imposición de límites de edad para el acceso a determinadas categorías del Cuerpo Nacional de policía no encontraba razonable el límite de edad impuesto para acceder a ellas cuando sus funciones correspondían más bien a la responsabilidad y mando de pequeñas unidades, y cuando además en la promoción interna el límite era mayor y para ello se alegaba precisamente la pérdida del vigor y las aptitudes físicas con el transcurrir del tiempo: Pues bien a la vista de todo ello, no encontramos la debida justificación del límite máximo de edad cuestionado en este proceso, es decir, que sea esencial y determinante para desempeñar los cometidos propios de la Escala Ejecutiva del Cuerpo Nacional de Policía. Conclusión que se ve reforzada por las referencias, no desvirtuadas, que hace la demanda a lo dispuesto sobre el particular en otras policías (...) los requisitos que dentro de ella se hayan de cumplir para estar en condiciones de participar en las pruebas selectivas por el turno libre no quitan la conclusión de que a los treinta y cinco años es posible desempeñar sin dificultad las funciones de la Escala Ejecutiva y, si por promoción interna ese acceso se puede producir más tarde¹⁶⁹³”.

¹⁶⁹³ Así entre muchas destacaremos la más reciente STS, Contencioso sección 7 del 14 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8505/2012) Recurso: 5837/2010 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ. Precisamente la sentencia que procedió a anular el límite máximo de edad establecido en el Real Decreto, la STS, contencioso sección 7, del 21 de marzo de 2011 (ROJ STS 2185/2011). Recurso: 184/2008 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA, utilizó la argumentación de la demanda ocupando un lugar preciso en la sentencia utilizando argumentos difícilmente rechazables “*Por otro lado, la demanda apunta que las funciones policiales cada vez están más incardinadas con el uso de las tecnologías y menos con la fuerza física. Asimismo, menciona "innumerables ejemplos de extraordinaria capacidad incluso a edades muy superiores a la de treinta años" entre los que destaca a las de deportistas de variadas especialidades y que, de seguir el criterio de la resolución impugnada, diversos campeones de España, de Europa y del mundo y ganadores de medallas, no habrían podido participar en las competiciones en que lograron sus triunfos. Otro tanto dice respecto de la edad de participantes en*

La otra cara de la realidad es el incuestionable impacto presupuestario de dichas situaciones ya que implica, cuando menos, un apartamiento de efectivos policiales de la plantilla y, en rigor del número de efectivos operativos, caso de permanecer en la organización del Cuerpo¹⁶⁹⁴ pero de mayor coste aún si no hubiera un destino específico para el funcionario policial. Y si ya en situaciones de bonanza económica ya se planteaban esas dificultades económicas (no olvidemos que algunos pequeños municipios tienen sus propios problemas de financiación), en la situación actual, esta pesada carga hace peligrar a la misma institución municipal como prestadora de servicios públicos¹⁶⁹⁵. A este respecto, las situaciones de segunda actividad en su regulación autonómica se mueven en un estrecho margen aunque por lo general las Leyes de Coordinación no contemplan otra posibilidad para la segunda actividad que el desempeño en otro puesto de trabajo que el Ayuntamiento respectivo determine para este fin en la plantilla del mismo Cuerpo, y, si ello no fuera posible, en otras plazas relacionadas con el área de seguridad y, en su defecto,

las Olimpiadas de Policías y Bomberos de 2006. También indica que el límite de edad no se puede justificar en el hipotético estrés de la profesión policial ni en otros factores psicológicos y se fija en que para acceder por promoción interna a la categoría de Inspector no hay límite de edad y es de treinta y cinco años para los funcionarios del Cuerpo Nacional de Policía que aspiren a ello por oposición libre, mientras que, para ingresar en las escalas superiores a la Básica, los límites no bajan de los cuarenta años. Igualmente, observa que no los hay para ingresar en la categoría de Inspector de la Escala Ejecutiva de los Mozos de Escuadra y que en la Ertzaintza es de cuarenta y cinco años. Luego, afirma que no hay límites máximos de edad en Cuerpos de Policía de todo el mundo (FBI en Estados Unidos, Reino Unido, Israel, Suecia, Dinamarca, Finlandia, Noruega, Nueva Zelanda) y que tampoco los hay en los más importantes Cuerpos de Bomberos de España y otros países y que los existentes en cuerpos de élite de Fuerzas Armadas, como la Legión Extranjera francesa (cuarenta años), están muy lejos del impuesto por la resolución impugnada”

¹⁶⁹⁴ El art. 39.3 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid, revela la cara “más productiva” de la situación de segunda actividad: “*Como norma general las Policías Locales desarrollarán la segunda actividad en el mismo Cuerpo al que pertenezcan, desempeñando otras funciones, de acuerdo con su categoría; si ello no fuese posible ya por falta de plaza, ya por motivos de incapacidad, podrán pasar a prestar servicios complementarios adecuados a su categoría en otros puestos de trabajo de la misma Corporación Local”*

¹⁶⁹⁵ Por utilizar un ejemplo gráfico y contundente. A fecha 1 de enero de 2013, el Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid, poseía una plantilla de 7.036 efectivos policiales. De los cuales 801 policías desempeñaban funciones asimilables a la segunda actividad (en la ciudad de Madrid aún no se ha regulado dicha situación y el puesto al que están adscritos se denomina puesto adaptado), lo cual representa un 11,36 % de la plantilla. Si tenemos en cuenta que el coste de un policía municipal, en turno diurno en el Ayuntamiento de Madrid es de 31.463,38 € al que hemos de añadir el coste de los seguros sociales (en torno a un 25% más), es decir, un coste de 39.329,22 € (no hemos contado los costes del complemento de productividad) por cada policía en situación de servicio activo policial, podemos entender el impacto ordinario de las plantillas policiales en los presupuestos municipales junto al que se produce por la situación de segunda actividad. Fuente de los datos: Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid. Dirección General de Seguridad.

en otras plazas del propio Ayuntamiento¹⁶⁹⁶. Incluso en el caso de la Ley de Castilla y León se prevé que, a través de los correspondientes Convenios, la Junta de Castilla y León promueva que, los Policías locales de los municipios de Castilla y León en segunda actividad, puedan prestar servicio desempeñando funciones de vigilancia y control en los edificios públicos dependientes de la Administración Regional¹⁶⁹⁷. En cualquier caso, la jurisprudencia ha señalado que el esfuerzo regulatorio autonómico ha de tener siempre presente a autonomía local y el equilibrio financiero de su hacienda: “los Ayuntamientos, con independencia de que tuvieran puestos de trabajo vacantes susceptibles de ser ocupados por quienes por razón de edad o condiciones físicas ya no pueden ejercer el servicio ordinario, verían aumentar las plantillas sin límite alguno, aun cuando no existieran puestos adecuados para ejercer la segunda actividad o éstos estuvieran ya ocupados. Esto supondría que la configuración y extensión de las plantillas de las entidades locales vendría impuesta por el legislador autonómico, o en su caso estatal, y ciertamente, como sostiene la recurrente, esta no es la interpretación de la norma más conforme con el principio de autonomía local que consagra nuestra Constitución¹⁶⁹⁸”.

¹⁶⁹⁶ Art. 24 de la Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha, de igual forma el art 21 de la Ley 1/1990, de 26 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Extremadura; el art 31 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia: “Como norma general las Policías Locales desarrollarán la segunda actividad en el mismo Cuerpo al que pertenezcan, desempeñando otras funciones, de acuerdo con su categoría; si ello no fuese posible, por falta de puestos o por motivos de incapacidad, podrán pasar a prestar servicios complementarios adecuados a su categoría en otros puestos de trabajo de la misma corporación local. 5. El paso a la segunda actividad no supondrá disminución de las retribuciones salvo las que se deriven del puesto de trabajo o destino específico que se viniera desempeñando, según los acuerdos de condiciones de trabajo”. También el art. 69 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia. El Art. 47.5 de la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra En el caso del País Vasco se prevé también una fórmula intermedia cuando se presten servicios policiales en situación de segunda actividad: “Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado siguiente, cuando ocupen un puesto de trabajo percibirán las retribuciones complementarias asignadas al mismo, y, si por razones de servicio tuvieran que prestar funciones policiales ordinarias, las propias del puesto al que éstas correspondan, en proporción al tiempo efectivo de prestación de las mismas

¹⁶⁹⁷ Disposición Adicional cuarta de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León. En este mismo sentido el art. 47 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

¹⁶⁹⁸ STS, contencioso sección 7, del 8 de junio de 2009. Rec. 818/2006 | Ponente: JOSÉ DÍAZ DELGADO

Illes Balears, La Rioja y Canarias contemplan la posibilidad de pase a segunda actividad sin destino, destacando la primera con la determinación una tabla retributiva precisa para el pase a la segunda actividad sin destino, detallada por edades¹⁶⁹⁹, el caso de La Rioja establece la percepción íntegra para el desempeño de destinos y para el caso de la segunda actividad sin destino las retribuciones básicas y un mínimo del 70% de las retribuciones complementarias, incluidas las actualizaciones, que haya percibido anteriormente la persona interesada, excepto que sea por causa de enfermedad profesional o accidente de trabajo, en cuyos casos se percibirá el cien por cien de las retribuciones complementarias¹⁷⁰⁰; y el de Canarias en los Policías Locales pueden desarrollar la segunda actividad sin destino, a partir de los 63 años de edad con la percepción de las retribuciones básicas y el 80 % de las de las retribuciones complementarias del empleo.

Con todo, podemos distinguir tres supuestos para la realización de la situación administrativa de segunda actividad en la regulación autonómica (con algún reenvío a la potestad normativa municipal):

- **un supuesto de naturaleza automática**, como es el cumplimiento de la edad establecida para cada una de las Escalas en que se agrupan las categorías de policía local /municipal. Automaticidad que es modulada por las propias disponibilidades presupuestarias de la Corporación concreta¹⁷⁰¹. Una vez se ha adquirido la situación de segunda actividad se permanecerá hasta el pase a la jubilación o a cualquier otra situación administrativa que sea la de

¹⁶⁹⁹ En concreto es el art. 60: 1. En caso de que se pase a la situación de segunda actividad sin destino se percibirán el cien por cien de las retribuciones básicas y el porcentaje de las retribuciones complementarias que se señala a continuación: 60 años hasta 61 años menos un día: 65%. 61 años hasta 62 años menos un día: 72%. 62 años hasta 63 años menos un día: 79%. 63 años hasta 64 años menos un día: 86%. 64 años hasta 65 años menos un día: 93%. 2. En caso de que se pase a la situación de segunda actividad sin destino por causa de enfermedad profesional o accidente de trabajo se percibirá el cien por cien.

¹⁷⁰⁰ Art. 48 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja

¹⁷⁰¹ Así se determina en el art. 64.2 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia. También el art. 28.3 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales Cantabria y en el Art. 25.2 de la Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha: *“El Ayuntamiento, motivadamente, podrá limitar por cada año natural y categoría el número de funcionarios que puedan acceder a la situación de segunda actividad por razón de edad, prorrogando la permanencia en el servicio activo ordinario de quienes excedan del cupo anual establecido, que eventualmente podrán ir accediendo a la situación de segunda actividad por el orden que hayan alcanzado la edad correspondiente”*

servicio activo. Y que ha sido recogido por las leyes de coordinación de Galicia, Cantabria, La Rioja, Comunidad Valenciana, Extremadura)

- a) Escala superior y técnica: a los 62 años de edad.
- b) Escala ejecutiva: a los 60 años de edad.
- c) Escala básica: a los 58 años de edad.

En Castilla la Mancha¹⁷⁰² tabla se ha diseñado con ligeras variaciones:

- a) Escala Técnica: 63 años.
- b) Escala Ejecutiva: 58 años.
- c) Escala Básica: 56 años

La Región de Murcia¹⁷⁰³, igual que la Comunidad de Madrid y Cataluña han señalado de forma genérica que el pase a la situación de segunda actividad, por razón de edad, en ningún caso será inferior a cincuenta y cinco años, y cincuenta y siete años respectivamente.

En Illes Balears, el paso a la situación de segunda actividad por razón de edad se produce, siempre que se haya estado en situación de activo y prestando servicios durante un mínimo de quince años, de los cuales cinco tienen que ser inmediatamente anteriores a la fecha de la petición, y al cumplir las siguientes edades:

- a) Escala técnica: 62 años.
- b) Escala ejecutiva: 61 años.
- c) Escala básica: 60 años¹⁷⁰⁴

En la Comunidad Andaluza¹⁷⁰⁵ se ha señalado la siguiente tabla:

- a) Escala técnica: Sesenta años.
- b) Escala ejecutiva: Cincuenta y siete años.
- c) Escala básica: Cincuenta y cinco años.

¹⁷⁰² Art. 25.2 de la Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha

¹⁷⁰³ Art. 34 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia y el art. 39 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid

¹⁷⁰⁴ Art. 57 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears

¹⁷⁰⁵ Art. 31.1 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía

De forma más indeterminada, estableciendo un régimen general obligatorio, la Ley de Castilla y León¹⁷⁰⁶ establece que el pase a la segunda actividad por razón de la edad es:

a) Obligatoria a los sesenta años.

b) A los cincuenta y cinco años, a petición del funcionario interesado, siempre que exista vacante en destino adecuado. Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León

En Canarias se establece que los Policías Locales podrán pasar, previo acuerdo del Pleno, a la situación de segunda actividad por razón de edad, que en ningún caso será inferior a 57 años. Y en caso de poder desarrollar la segunda actividad sin destino, a partir de los 63 años de edad (Canarias es una de las pocas Comunidades donde se puede dar este supuesto).

Tres casos concretos, reenvían la regulación de la segunda actividad a la potestad normativa de los Ayuntamientos. Uno es el caso del art. 87 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco (cumplir la edad reglamentariamente establecida) y otro es el caso de La Rioja en la que los Ayuntamientos determinarán reglamentariamente la aplicación de la situación de segunda actividad de acuerdo con las necesidades y la estructura de cada cuerpo, respetando los principios básicos establecidos en esta ley y en su normativa de desarrollo¹⁷⁰⁷ y la Ley de Cataluña que señala que el pase a la situación de segunda actividad, se realizará de acuerdo con lo dispuesto en el respectivo Reglamento municipal¹⁷⁰⁸.

- **El supuesto de la disminución psíquica o física para el cumplimiento del servicio ordinario.**

La resolución administrativa de pase a segunda actividad por enfermedad ha de contar con un dictamen médico emitido por un Tribunal específico con, al menos tres médicos, nombrados a propuesta de las diversas administraciones implicadas y también a propuesta del propio interesado. El Tribunal emitirá el dictamen médico por mayoría y lo elevará acompañado del parecer del

¹⁷⁰⁶ Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León

¹⁷⁰⁷ Art. 43.3 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja

¹⁷⁰⁸ Art. 43 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de CATALUÑA

facultativo que discrepe, en su caso, al correspondiente órgano municipal para que adopte la resolución descrita, contra la cual podrán interponerse los recursos previstos en la legislación vigente en materia de régimen local. La Ley de Coordinación de Galicia señala que pasarán a la situación de segunda actividad, sin la limitación de las edades, aquellos funcionarios de los cuerpos de la Policía local que tengan disminuidas las aptitudes físicas, psíquicas o sensoriales necesarias para el desempeño de la función policial, bien por incapacidad temporal o de otro tipo, y siempre que no constituyan causa de incapacidad permanente. Dicho procedimiento podrá iniciarse de oficio o a solicitud del interesado¹⁷⁰⁹. Conviene recordar que el concepto jurídico indeterminado “*tener disminuidas las aptitudes físicas, psíquicas o sensoriales*” no se ha de identificar con “*la incapacidad permanente total*”, tal y como ha puntualizado el Tribunal Supremo precisamente sobre la segunda actividad en los cuerpos policiales locales de la Comunidad Valenciana: “*pero tampoco cabe afirmar que la situación de incapacidad permanente total permite en todo caso el pase a la segunda actividad, pues la norma habla de cuando las condiciones físicas o psíquicas así lo aconsejen, y no de un determinado grado de incapacidad. En tal supuesto será necesario tener en cuenta el motivo de incapacidad y el grado invalidante que ello supone en relación, no con la totalidad de los servicios propios de la Policía Local, pues la incapacidad total está declarada, sino con aquellos otros servicios que cabe prestar en situación de segunda actividad, puestos de trabajo en el que se desempeñen otras funciones de acuerdo con su categoría*”¹⁷¹⁰.

El Tribunal debe emitir el dictamen médico por mayoría (algunas leyes de coordinación señalan el número que deben componerlo, tres normalmente) y lo elevará acompañado del parecer del facultativo que discrepe, en su caso, al correspondiente órgano municipal para que adopte la pertinente resolución, que, lógicamente puede ser recurrida en vía administrativa, si bien este

¹⁷⁰⁹ Art. 65.1 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia.

¹⁷¹⁰ STS, contencioso sección 7, del 23 de mayo de 2008 (ROJ: STS 3056/2008) Recurso 10418/2003 | Ponente: JOSE DÍAZ DELGADO. En este mismo sentido la STS, contencioso sección 7, del 9 de septiembre de 2010 (ROJ: STS 4551/2010) Recurso: 3565/2007 Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS.

extremo dependerá de cada organización municipal y su sistema de atribución de competencias entre los diferentes órganos. Sobre este órgano colegiado, la Ley de Illes Balears añade explícitamente una remisión a la LRJPAC en cuanto a la aplicación del régimen jurídico de la abstención y recusación para los miembros de dichos tribunales médicos: *"a los miembros del tribunal les es aplicable lo que prevé en materia de recusación y abstención la legislación reguladora del procedimiento administrativo común"*¹⁷¹¹. De la misma manera que el pase a segunda actividad por edad era irreversible hasta la jubilación, en este supuesto, es reversible dado que, y en tanto, desaparezcan los motivos que le dieron origen se puede "continuar" en situación servicio activo. Nosotros preferimos esta expresión, frente a la utilizada por diversas leyes de coordinación autonómicas que califican este hecho de cambio administrativo como de "reingreso" ya que el término servicio activo en este ámbito de la relación de servicios es la situación normal para el desempeño de la labor policial.

Esta materia es propicia para su concreción reglamentaria y por eso se señala la posibilidad de establecer a través de reglamento, si bien no se aclara si debe ser un reglamento autonómico –Andalucía sí lo ha determinado en el art.34 de la Ley-, lo más lógico, o municipal. De hecho así se ha determinado en el caso del cuadro de causas de disminución de las aptitudes físicas, psíquicas o sensoriales que originen el pase a la situación de segunda actividad para cada escala en las leyes de Galicia, la del País Vasco¹⁷¹², la de la Rioja¹⁷¹³. Es verdad que en algunas ocasiones es difícil sujetar a un "cuadro de impedimentos" la situación personal de enfermedad o disminución cualitativa de un efectivo policial pero, cuando menos, ayuda a delimitar y en su caso, limitar las facultades de discrecionalidad técnica del Tribunal médico¹⁷¹⁴.

¹⁷¹¹ Art. 59.2 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears

¹⁷¹² Art. 88 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco

¹⁷¹³ Art. 47 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja

¹⁷¹⁴ Sobre este concepto acuñado por la jurisprudencia hay una verdadera catarata de sentencias del Tribunal supremo que han delimitado este concepto, su alcance y los elementos controlables por los Tribunales de justicia y ello ha sido tanto en las pruebas de acceso a la condición de funcionario como los dictámenes médicos, como las resoluciones de los jurados provinciales de expropiación. Baste para ello citar aquí la reciente STS, contencioso sección 7, del 16 de marzo de 2012 (ROJ: STS 1873/2012). Recurso 7090/2010. |Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS: De otro lado, según la doctrina

Por esta razón, la Ley de Castilla y León señala que el régimen de funcionamiento de dichos Tribunales será el mismo que el de los Tribunales de Selección. Pero la Ley de Policía del País Vasco precisa un mandato dirigido al Tribunal médico al señalar que la insuficiencia a detectar, ha de llegar a la conclusión de que su situación, sin impedirles la eficaz realización de las fundamentales tareas de la profesión policial, determina una insuficiente capacidad de carácter permanente para el pleno desempeño de las propias de su categoría. Del resultado de dicho dictamen han de concluirse las aptitudes para el desempeño de una tipología de puestos que algunas leyes de Coordinación han tratado de instar a los Ayuntamientos. Así, por ejemplo el art. 70 de la de Coordinación de policías locales de Galicia, establece que los ayuntamientos aprobarán junto con la relación de puestos de trabajo del ayuntamiento el catálogo de puestos de trabajo de segunda actividad, dicho catálogo de puestos determinará para cada puesto la función, el horario, la situación, el perfil necesario, la formación adecuada y cualquier otra circunstancia adecuada. Componentes que podrán adaptarse en función de las necesidades. La Ley de Castilla y León llega incluso ordenar a los Ayuntamientos que aprueben anualmente un catálogo de puestos de trabajo

del Tribunal Supremo contenida en Sentencias de 7 de Abril, 11 de Mayo , 6 de Junio de 1.990, 29 de Enero de 1.991y30 de Noviembre de 1.992, entre otras, los informes médicos en el seno de los procedimientos administrativos gozan de la presunción de legalidad y acierto, dada su fuerza de convicción en razón a las garantías que ofrecen los conocimientos técnicos -médicos- de sus miembros, y la imparcialidad y objetividad que deriva de su nombramiento y de su específica función; precisando, si bien, el carácter "eventual" de dicha verdad que lo es en cuanto vaya avalada por los datos obrantes en el expediente y, en todo caso, destruible, por prueba en contrario. En definitiva, las certificaciones médicas aportadas unilateralmente por la parte interesada carecen de las garantías procesales exigidas para ser decisivas en un proceso contradictorio y menos para desvirtuar la fuerza de convicción del dictamen facultativo emitido por los tribunales médicos administrativos. El único medio a tal fin lo constituye la prueba pericial médica practicada en las actuaciones con las debidas garantías procesales, siempre que de forma patente y clara contradigan los informes emitidos por los peritos oficiales, destruyendo así la presunción de veracidad y acierto de la que gozan en base a su carácter oficial. La calificación contenida en un dictamen médico administrativo constituye una manifestación de la llamada "discrecionalidad técnica" de los órganos de la Administración, cuya legitimidad ha amparado el Tribunal Constitucional (como fiel exponente su Sentencia 34/1.995 de 6 de Febrero) en cuanto promueven y aplican criterios resultantes de los concretos conocimientos especializados, requeridos por la naturaleza de la actividad desplegada por el órgano administrativo, y cuya presunción "iuris tantum" solo puede desvirtuarse si se acredita la infracción o el desconocimiento del poder razonable que se presume en el órgano calificador

vacantes susceptibles de ser cubiertos por Policías locales en segunda actividad recogiendo las previsiones derivadas de la situación de la plantilla¹⁷¹⁵. Incluso, esta misma Ley ha llegado a institucionalizar la negociación del catálogo de puestos con las Centrales sindicales representativas.

Aunque otras Leyes de coordinación admiten la posibilidad del desempeño de puestos en otros ámbitos organizativos fuera de la Jefatura del Cuerpo (caso por ejemplo de la Castilla y León): “Los funcionarios en situación de segunda actividad por limitaciones físicas o psíquicas podrán prestar su servicio dentro del Cuerpo de Policía o en otras dependencias municipales en base al dictamen emitido por el correspondiente Tribunal Médico”

Sobre la reversibilidad de la situación administrativa ya se ha dicho que existe la reanudación del servicio activo policial pero hemos encontrado ciertas imprecisiones en los textos legislativos autonómicos respecto al valor y alcance del informe médico de los Tribunales que venimos mencionando. Por ejemplo, La ley de Cantabria señala que sólo el tribunal médico puede disponer, en su caso, el reingreso del interesado a la actividad ordinaria, una vez que se produzca su total recuperación. Desde luego que el tenor literal de la Ley deja mucho que desear ya que el Tribunal Médico es un órgano colegiado sin facultades o competencias decisorias, sin perjuicio del carácter vinculante o no que se atribuya a sus dictámenes La revisión podrá ser solicitada por el interesado o por el alcalde con el informe, en todo caso, de la Jefatura del Cuerpo¹⁷¹⁶ (art. 27.3). Creemos, no obstante que la expresión de esta Ley es un error ya que el Tribunal Médico es un órgano colegiado sin facultades o competencias decisorias, sin perjuicio del carácter vinculante o no que se atribuya a sus dictámenes. No podemos reprochar nada al estilo de la Ley de Policía del País Vasco¹⁷¹⁷ que cumple los más estrictos formalismos: “previo dictamen favorable del Tribunal Médico”, como también se realiza en la Ley Foral de las Policías de Navarra.

¹⁷¹⁵ Art. 35 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León

¹⁷¹⁶ Art. 27.3 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales Cantabria

¹⁷¹⁷ Art. 89.2 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco

Con todo, si se nos permite un juicio de contenidos y su extensión quizás la Ley Gallega y la reciente Ley de Coordinación de Illes Ballears son las que más han desarrollado esta situación administrativa llegando en algunos casos a dar una sensación de un dirigismo milimétrico asfixiante de las competencias naturales que los municipios poseen al respecto.

- **Por estar en situación de embarazo el efectivo policial afectado.**

Desde luego que no hay sido unánime, dentro del grupo de Comunidades Autónomas que regularon la segunda actividad, contemplar este caso dentro de sus supuestos. Ni la Ley 26/1994, de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía y ni su Reglamento de desarrollo, el Real Decreto 1556/1995 de 21 de septiembre, de desarrollo y aplicación de la Ley 26/1994 de 29 de septiembre, por la que se regula la situación de segunda actividad en el Cuerpo Nacional de Policía, contemplaron esta posibilidad en el momento de poder ser incluida dentro del “paquete legislativo” ni tampoco en reformas posteriores ha sido objeto de inclusión. Si la filosofía que marca la disminución de capacidades físicas y psicofísicas es la protección ante el hecho causante del funcionario afectado y también la conservación de la mejor respuesta del servicio público encomendado, creemos que el marco actual de legislación social, tanto para el régimen especial de seguridad social de los funcionarios del Estado como el Régimen general para el resto de los funcionarios locales y autonómicos, ofrece suficientes medidas de protección para la situación de embarazo. Tampoco podemos considerar el embarazo como el resultado de una acción externa propiciada por una enfermedad o accidente que sea una amenaza para la integridad física, psíquica y espiritual de la persona en su relación con la prestación del servicio. En fin, lejos de ser unánime en el ámbito de nuestro estudio ha ofrecido divergencias, todas, desde luego, bien intencionadas y con el loable propósito de la protección de la funcionaria afectada. Por otro lado, pueden encontrarse soluciones provisionales que no impliquen la creación de puestos de trabajo y, por tanto, el compromiso de gastos “ad futurum” en los presupuestos municipales.

Reflejo de lo expresado es que tan sólo tres Comunidades Autónomas han contemplado y regulado este supuesto, en concreto, las Leyes de Coordinación de Galicia¹⁷¹⁸, Murcia¹⁷¹⁹ y Andalucía¹⁷²⁰. Para la Ley Gallega dicho período es ampliable al de lactancia: *“Igualmente pueden permanecer en la segunda actividad durante el periodo de lactancia, previa solicitud y siempre que, según el informe facultativo, las condiciones de su puesto habitual de trabajo no sean las más adecuadas a su situación”*¹⁷²¹.

Una vez hemos visto cómo las CC.AA. han traspasado el umbral competencial que el art. 39 de la LOFCS les atribuía y concebía como coordinación de las policías locales. Desde luego que la variedad normativa y de situaciones y denominaciones ha sido tal que es difícilmente reconocible un modelo organizativo policial respecto de otro. No propugnamos el uniformismo organizativo, ni estatutario pero sí que debe haber más puntos en común de los que inicialmente diseña la LOFCS que, en realidad, tiene más presente el nuevo fenómeno policial de las policías autonómicas “normales” y las especiales (Mozos de Escuadra, Policía Vasca y Policía Foral) que las ya tradicionales policías municipales.

4.9 Cuerpos de policía local que agrupan varios municipios

Ya hemos expuesto que para el Tribunal Constitucional solo los municipios son los competentes para la creación de un Cuerpo de policía local. Efectivamente la LOFCS señala explícitamente que los municipios podrán crear cuerpos de policía propios. Si la Ley orgánica, directamente incardinada en el art. 104.2 y el art. 149.1.29 CE, forma parte del bloque de constitucionalidad de

¹⁷¹⁸ Art. 63.3 c) de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia. Además el art. 67 la regula: *“1. Las funcionarias de los cuerpos de Policía local podrán solicitar el pase a la segunda actividad en el destino más acorde con la situación de su embarazo, previo informe facultativo que lo acredite. 2. Igualmente pueden permanecer en la segunda actividad durante el periodo de lactancia, previa solicitud y siempre que, según el informe facultativo, las condiciones de su puesto habitual de trabajo no sean las más adecuadas a su situación”*.

¹⁷¹⁹ Art. 34.3 de la Ley 4/1998, de 22 de julio, de coordinación de Policías Locales de la Región de Murcia: *“Por embarazo, a petición de la interesada, acreditándose el estado de gestación mediante certificado médico oficial; o de oficio, previa acreditación de la imposibilidad o disminución sensible de la capacidad para prestar el servicio, en cuyo caso deberá acreditarse esta circunstancia a través del procedimiento establecido en el apartado anterior para la causa de enfermedad”*.

¹⁷²⁰ Art.33 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía: *“Las funcionarias de los Cuerpos de Policía Local podrán pasar a la situación de segunda actividad durante el embarazo, previo dictamen médico que lo acredite”*.

¹⁷²¹ Art. 67.2 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

una forma destacada para esta materia, es evidente que es el factor máximo para cualquier consideración competencial pasa por sus disposiciones. Por eso, la capacidad innovativa de las CC.AA, en esta cuestión, pasaba por el respecto del municipio como único Ente local capaz de crear policías locales. Al mismo tiempo, el Tribunal Constitucional se encargó de deshacer cualquier duda sobre la referencia del calificativo de local respecto del sustantivo policía que, de ninguna de las maneras podría referirse a otro ente local que el municipio¹⁷²² a pesar de la existencia preconstitucional de “cuerpos de policía local provinciales” en contraposición terminológica con respecto a la denominación “policías municipales”. El resultado es lógico porque salva también la materia estatutaria de las policías locales respecto a “lo básico estatal”, ya que el municipio forma parte de esa conjunto de Entidades locales que por sí mismas son básicas y, por tanto, de regulación estatal¹⁷²³. Cualquier interpretación, entendemos, que nos llevará esta afirmación incluida la reciente innovación de la LOCS, la disposición adicional quinta, respecto a la “prestación de servicios de policía local”.

Pero además viene a añadirse a lo anterior, uno de los elementos constitutivos del municipio, el territorio, como único ámbito ordinario para el ejercicio de las facultades del cuerpo de policía local respectivo. Así lo asegura la LOFCS cuando afirma que “*dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito*

¹⁷²² Art. 11 de la LRBRL: “1. El Municipio es la entidad local básica de la organización territorial del Estado. Tiene personalidad jurídica y plena capacidad para el cumplimiento de sus fines. 2. Son elementos del Municipio el territorio, la población y la organización”. Por su parte el Tribunal Constitucional afirma con contundencia desde su primer pronunciamiento al respecto: “no se contempla la competencia para autorizar la creación de otros cuerpos distintos de los municipales” STC, Constitucional sección 1 del 21 de Enero del 1993 (ROJ: STC 25/1993) Recurso: 1753/1988 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE

¹⁷²³ “El «régimen local», que es, por tanto, el «régimen jurídico de las Administraciones Locales», resulta de este modo no una materia evanescente, disgregada en una pluralidad de asuntos sometidos a un régimen competencial diversificado tal como afirma la Generalidad de Cataluña, sino una materia con perfiles propios que, por imperativo de la garantía institucional de la autonomía local, contempla también -y no excluye- lo relativo a las competencias de los Entes locales. Por todo ello, podrá si acaso discutirse el alcance dado a las competencias del Estado derivadas del art. 149.1.18.ª de la Constitución al incluir, en concreto, entre ellas, la de establecer los criterios básicos en materia de competencias de las Entidades locales, pero en absoluto se ajusta a la realidad la afirmación de que el «régimen local» - equivalente, a «régimen jurídico de las Administraciones Locales» haya quedado reducido a las cuestiones estrictamente organizativas” STC, constitucional pleno, del 21 de diciembre de 1989 (ROJ: 214/1989). Recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 610/1985, etc. | Ponente: JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS

territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las autoridades competentes” y lo corrobora el Tribunal Constitucional, como hemos señalado repetidamente en epígrafes anteriores, con un apego a la literalidad del texto que no deja lugar a dudas al respecto: “excepción, además, cuya mención legal ha de considerarse como exhaustiva respecto de los restantes supuestos imaginables de actuación extraterritorial - dado el terminante tenor literal del precepto (“sólo podrán..., salvo...”) -, lo que excluye, por voluntad inequívoca del legislador estatal, cualquier otra salvedad, máxime si una y otra situaciones tienen distintos procedimientos de declaración o apreciación que constituyen formas diferenciadas de actuación policial, introduciéndose un supuesto adicional que suprime la exigencia del previo requerimiento de la autoridad competente¹⁷²⁴”. Es decir, la territorialidad reducida al término municipal, se convierte en un elemento estructural y constitutivo, del estatuto de las policías locales /municipales, de tal manera que su función “constitucional” no se explica sino por su territorialidad como tampoco se entendería la de un municipio. Por eso, las competencias de seguridad y orden público, y de policía administrativa especial, son propiamente municipales por ser de interés prevalente de su comunidad vecinal, forman parte del núcleo propio de la autonomía municipal pero la creación de policías locales también¹⁷²⁵, por cuanto que son –por decirlo así– la primera demostración de dicho ejercicio autónomo prestacional. Aunque ello no impide que en determinadas situaciones pueda ejercer sus funciones fuera del ámbito territorial del municipio respectivo. A este respecto la intervención del Tribunal constitucional también supuso la corrección de la incipiente doctrina del Tribunal Supremo sobre el correcto significado que la LOFCS podía ofrecer

¹⁷²⁴ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 49/1993) Recurso de inconstitucionalidad 257/89| Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL (Islas Baleares)

¹⁷²⁵ No parece, según el Tribunal Supremo, que esta característica sea predicable de las Entidades locales menores, aunque el final da pie a demostrar en sentido contrario: “*Es decir, establecer la medida de la autonomía local siempre, claro está en el respeto a la Constitución. La legislación vigente no contempla entre las facultades de las Entidades Locales Autónomas la que ha querido ejercer Encinarejo. Y no puede decirse que disponer de un propio Cuerpo de Policía sea un elemento imprescindible para la autonomía que pueda corresponder a una Entidad Local de ámbito territorial inferior al municipio. Desde luego, el recurrente no lo ha demostrado*” STS, constitucional sección 7, del 19 de mayo de 2008 (ROJ: STS 2759/2008). Recurso 886/2004 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA

sobre qué instituciones locales podían ejercer la competencia para la creación de cuerpos de policía local: *“Aunque es de compartir, desde luego, el criterio de la Sentencia apelada, que expresa que los preceptos enunciados contemplan las Policías locales o sus Cuerpos como algo municipal [y, en tal sentido, son relevantes los arts. 51 de la Ley Orgánica 2/1986, 21.1 h) de la LRBRL o las distintas normas de la transitoria 4.ª del Texto refundido, este dato no debe hacer olvidar que los servicios de competencia municipal se pueden prestar aisladamente o en forma asociada (art. 26.1 de la LRBRL) sin que sea admisible -en detrimento de una necesaria interpretación favorable al principio de autonomía local- que en ausencia de una norma legal que clara y expresamente lo prevea, se reduzca el ámbito material o funcional de una mancomunidad respecto de servicios de competencia de los municipios en ella asociados para la ejecución en común de obras y servicios de su competencia y, no debe olvidarse, de interés genuinamente local. Existiendo continuidad territorial entre los municipios (a efectos del art. 31.2 del Reglamento de Población y Demarcación Territorial de 11 de julio de 1986) y -como expresa la Exposición de Motivos de la Ley 2/1986 - mecanismos y fórmulas de coordinación distintos de la Junta Local de Seguridad (que no es órgano necesario, según el art. 54 de la Ley Orgánica 2/1986), **no apreciamos obstáculos para la creación del servicio de Policía local mancomunado que aquí se examina**¹⁷²⁶”.*

Sin embargo, esta doctrina constitucional acuñada y pacífica durante algún tiempo, puede que no proyecte los efectos deseados sobre realidades municipales que, o bien no reúnen los requisitos mínimos de población para la creación de cuerpos de policía local /municipal, o bien manifiestan una debilidad económica presupuestaria para el sostenimiento de un aparato policial mínimo e imprescindible para su operatividad, o incluso pueden darse ambas circunstancias al mismo tiempo, porque a veces es sinónimo una de la otra. Sea lo que fuere, la demanda de seguridad ha sido constante porque los núcleos rurales no han escapado a la acción del delito concertada a través de

¹⁷²⁶ STS, contencioso sección 1, del 27 de mayo de 1992 (ROJ: STS 17513/1992). Recurso de apelación | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PÉREZ

bandas especializadas en el robo de explotaciones agrícolas y agrarias sino del mismo entorno de las poblaciones. Es decir, si añadimos a los requisitos constitucionales generados en torno a la creación de los cuerpos policiales locales y su límites territoriales de actuación, las limitaciones para la creación de cuerpos locales de policía local /municipal a ciertos municipios, impuestas por las distintas leyes de coordinación, sin duda con la loable intención del mantenimiento sostenible del sistema, se han privado de facto a dichos municipios en primer lugar, y en el plano institucional, del ejercicio de sus competencias de seguridad y, en segundo lugar, se ha cercenado a los vecinos del servicio público de la seguridad más directo y cercano. A este respecto, la jurisprudencia ha señalado que la identificación de intereses “*en el ámbito local -en el que por definición debe ser mayor la osmosis entre el nivel de gobierno municipal y el de sus representados-¹⁷²⁷*” debe ser, si cabe, mayor.

Por tanto, era necesario contemplar estas realidades en la acción legislativa, tratando de salvar, en su respuesta, las exigencias doctrinales del Tribunal Constitucional y el bloque competencial en esta materia, para poder implantar sus propias políticas de seguridad. Efectivamente, Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural, ha contemplado la seguridad como un objetivo específico dentro de la medida legislativa¹⁷²⁸ y entre las medidas se señalan la realización de planes de acción concertada para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y la seguridad ciudadana referidos específicamente al ámbito rural, facilitando la cooperación de la Guardia Civil con los Cuerpos de Policía Local, **y de estos entre sí**¹⁷²⁹. Este inciso final es clave y el origen sin duda de la aprobación de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural y que opera una modificación de la Ley

¹⁷²⁷ STS, Contencioso sección 4 del 14 de Junio del 1994 (ROJ: STS 20435/1994) Recurso: | Ponente: JORGE RODRIGUEZ ZAPATA PEREZ

¹⁷²⁸ Así se señaló por el art. 2.2 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural: “2. *En particular, las políticas de desarrollo rural sostenible de las Administraciones Públicas que se deriven de esta Ley deberán orientarse a la consecución de los objetivos siguientes: c) Potenciar la prestación de unos servicios públicos básicos de calidad, adecuados a las características específicas del medio rural, en particular en los ámbitos de la educación, la sanidad y la seguridad ciudadana*”.

¹⁷²⁹ Art. 27 de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural

Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, adicionando la Disposición adicional quinta con el siguiente tenor literal: “*En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley. En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía*”. Conviene no perder de vista el título de la Ley Orgánica 16/2007 “*complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural*” y al margen de la dudosa técnica legislativa empleada ya que su contenido es única y exclusivamente orgánico pero no así el título de la Ley -ciertamente que podemos concluir que al legislador le cuesta reconocer que la materia relativa a policías locales tiene un alto componente orgánico y no hubiera desmerecido nada a la ley la inclusión de éstas en su título¹⁷³⁰- la modificación tiene su causa directa de la mejora en el medio rural de la seguridad ciudadana en su más amplio sentido, comenzando por la más próxima al ciudadano¹⁷³¹.

¹⁷³⁰ Quizás se podría haber empleado este título para la ley o alguno similar “De cooperación en materia de policías locales”, “De mejora del sistema policial local”...

¹⁷³¹ Efectivamente el art. 27 de la Ley contiene una batería de actuaciones dirigida a las Administraciones con el único objetivo de “incrementar la seguridad de los ciudadanos en el medio rural”. El Programa contiene las siguientes acciones: a) Promover planes de acción concertada para garantizar el libre ejercicio de los derechos y libertades y la seguridad ciudadana referidos específicamente al ámbito rural, facilitando la cooperación de la Guardia Civil con los Cuerpos de Policía Local, y de estos entre sí. b) Mejorar la presencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para mantener un adecuado nivel de seguridad de la población en las zonas rurales. c) Ejecutar un plan integral destinado a la construcción, rehabilitación y ampliación de Acuartelamientos de la Guardia Civil, teniendo en cuenta la población a la que presta servicio en el medio rural. d) Potenciar los sistemas de información y comunicaciones de la Guardia Civil destinados a la gestión operativa, en orden a mejorar el nivel de servicios que se presta a los ciudadanos en el ámbito rural. e) Incrementar las actuaciones de protección al medio ambiente rural, reforzando las intervenciones del Servicio de Protección de la Naturaleza de la Guardia Civil y fomentando los instrumentos de colaboración entre las diferentes Administraciones Públicas competentes. f) Promover el desarrollo de planes de prevención y protección contra la violencia de género y el maltrato hacia las mujeres en el medio rural.

El nuevo texto no supone una ruptura con la doctrina que hemos descrito repetidamente y sí una apuesta por la fórmula de la cooperación, salvando los elementos básicos –entitativos y estatutarios dijimos- de los cuerpos de la policía local /municipal y que ya se apuntara en la STC 85/1993: *“en cuanto al párrafo tercero, que estipula que “en casos de necesidad, los Municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación, pueden suscribir acuerdos de cooperación entre sus Policías”, cabe sin esfuerzo una interpretación del mismo conforme al bloque de la constitucionalidad. 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*¹⁷³²”. Fórmula cooperativa también compartida por la jurisprudencia del Tribunal Supremo cuando afirmaba que *“la normativa básica que dimana del citado precepto, de aquellas leyes autonómicas que han previsto supuestos de colaboración entre policías locales que no implican ni la creación de Policías supramunicipales, ni la actuación extraterritorial de los Cuerpos de Policía Municipal, declarando que en dicho artículo caben perfectamente fórmulas de colaboración y cooperación entre Cuerpos de Policía Municipal que no entrañen ningún tipo de actuación extraterritorial (sentencia del Tribunal Constitucional 52/1993) e incluso mecanismos de colaboración basados en la adscripción o transferencia temporal de efectivos de la Policía Municipal individualmente considerados (sentencias del Tribunal Constitucional 81/1993 y 86/1993). Sin embargo, como recoge la sentencia recurrida, en el caso examinado el proyecto formulado por los Ayuntamientos regula una actividad policial de patrullas mixtas compuestas por Policía local de cada municipio, regular y uniforme en el tiempo, la cual no presenta los caracteres de eventualidad y carácter extraordinario, que exige el artículo 51.3 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para que sea posible la actuación de los cuerpos de policía local fuera del ámbito*

¹⁷³² STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 85/1993). Recurso de inconstitucionalidad 2.091/1991 |Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

territorial del municipio. Podemos añadir que no supone una adscripción temporal de efectivos a otro municipio, sino una permanente actuación conjunta de efectivos policiales de uno y otro municipio, aun cuando formalmente se altere la adscripción funcional por razón del término municipal en que la patrulla se halle en cada momento concreto. No se advierte, en consecuencia, que se haya infringido el artículo 51.3 de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la interpretación con la que el Tribunal Constitucional perfila el alcance de su carácter básico¹⁷³³.

Así pues, existe un vía plenamente avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en orden a buscar la cooperación intermunicipal pero con las condiciones que salven el concepto y estatuto de las policías locales como cuerpo único de “cada” municipio que ejerce sus competencias en materia de seguridad ciudadana como manifestación del interés de los vecinos.

A continuación hemos señalado de forma contrapuestas las distintas disposiciones legislativa en relación con lo expuesto con el ánimo de expresar las diferencias entre los textos directamente declarados inconstitucionales frente a las últimas innovaciones que parecen recogerla vía expuesta más arriba:

TEXTOS IMPUGNADOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (INCONSTITUCIONALES)	TEXTOS IMPUGNADOS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL (CONSTITUCIONALES)	NUEVA DISPOSICION QUINTA COLABORACIÓN PARA LA PRESTACIÓN DE SERVICIOS DE POLICÍA LOCAL	DISPOSICIONES IMPUGNADAS ANTE EL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL RECIENTEMENTE
MADRID Los Municipios podrán constituir con otros, mediante el ejercicio del derecho asociativo, mancomunidades para la creación de un Cuerpo de Policía Local propio. Los Estatutos, sin perjuicio que cumplan los requisitos establecidos en la Ley de Bases de Régimen Local, deberán establecer la autoridad única bajo cuya dependencia jerárquica se hallará el Cuerpo de	CATALUÑA 1. Los municipios que no disponen de Policía Local pueden establecer convenios de cooperación con el Departamento de Gobernación para que la Policía Autonómica ejerza en su ámbito, además de las funciones que le son propias, las actuaciones concretas y de cooperación correspondientes a las Policías Locales. 2. Los municipios que disponen	LOFCS En los supuestos en los que dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local, podrán asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley.	RIOJA 1. Podrán asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local, ya sea a través de Auxiliares de Policía como a través de Cuerpo de Policía Local. La Consejería competente en materia de interior autorizará la creación de estas asociaciones. A tal

¹⁷³³ STS, contencioso sección 4, de 2 de julio de 2001 (ROJ: STS 5670/2001) Recurso: 8720/1995. |Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS

COMPETENCIA LOCAL EN MATERIA DE POLICIA Y RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS CUERPOS DE POLICÍA LOCAL

<p>Policía Local así como su sistema de nombramiento. Su actuación se ejercerá en el ámbito de los municipios adheridos al servicio y se ajustará a lo establecido en la presente Ley</p> <p>MURCIA 2. 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.</p> <p>ANDALUCIA Los municipios podrán mancomunarse para prestar el servicio de Policía, siempre que sus términos municipales sean contiguos. Igualmente, las Áreas Metropolitanas podrán prestar dicho servicio.</p> <p>El ámbito de actuación será el del territorio de la Mancomunidad o Área Metropolitana y las competencias atribuidas al Alcalde sobre Cuerpos de Policía Local las ejercerá el Presidente de la Mancomunidad o Área Metropolitana.</p> <p>ASTURIAS 1. 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</p> <p>EXTREMADURA 1. Los Cuerpos de Policía Local podrán ser creados por los municipios y mancomunidades del territorio de la Comunidad Autónoma de Extremadura, de acuerdo con lo previsto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en la legislación aplicable de Régimen Local y en la presente Ley</p>	<p>de Policía Local pueden solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autónoma para los servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva Policía Local.</p> <p>3. En casos de necesidad, los municipios limítrofes, previa autorización del Consejero de Gobernación, pueden suscribir acuerdos de cooperación entre sus Policías</p>	<p>En todo caso, el acuerdo de colaboración para la prestación de servicios por los Cuerpos de Policía Local dependientes de los respectivos municipios respetará las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y contará con la autorización de éste o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía.</p>	<p>efecto, los Ayuntamientos remitirán a la Consejería informe justificativo de las necesidades, proyecto de estatutos, costes y programa de implantación y adecuada prestación del servicio. Asimismo se solicitará informe a la Comisión de Coordinación de Policías Locales.</p>
-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

En el cuadro, decíamos se ha ofrecido una contraposición de los conceptos utilizados por los distintos preceptos reguladores ante la posible realidad de una policía local supramunicipal, como originariamente la concibió el legislador autonómico. Es fácil inferir diferencias sustanciales entre los textos, al margen de la inconstitucionalidad declarada para los preceptos de la primera columna, y cuya doctrina hemos expuesto detenidamente. Es decir, a los conceptos de policía intermunicipal o comarcal o policía local mancomunada o, como el caso Andaluz, policía local metropolitana, de los textos autonómicos, se contraponen la expresión *“ejecución de las funciones asignadas a dichas policías”* en la nueva redacción de la LOFCS, *por dos o más municipios limítrofes, pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, que no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local y se asocien para este fin*. De esta manera la Ley, siguiendo el camino marcado por la doctrina constitucional, faculta a los municipios –más bien reconoce ex art.2 LRBRL- para, desde las opciones previstas por el art. 10 de dicha Ley¹⁷³⁴, a cooperar entre sí para la prestación de un servicio que deberá estar presidido por la condición de autoridad del Alcalde, a los efectos previstos por la Ley Orgánica de Seguridad Ciudadana¹⁷³⁵, en cada municipio, la de jefe de la policía local /municipal

¹⁷³⁴ *“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 2. Procederá la coordinación de las competencias de las entidades locales entre sí y, especialmente, con las de las restantes Administraciones públicas, cuando las actividades o los servicios locales trasciendan el interés propio de las correspondientes Entidades, incidan o condicionen relevantemente los de dichas Administraciones o sean concurrentes o complementarios de los de éstas. 3. Las funciones de coordinación no afectarán en ningún caso a la autonomía de las Entidades locales”*

¹⁷³⁵ Esta condición es expresada por los arts. 2.2 y 29.2 de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana. El art. 2 detalla lo que la Ley entiende como autoridades competentes en materia de seguridad y para el ámbito local se determina: *“Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado anterior, las autoridades locales seguirán ejerciendo las facultades que les corresponden, de acuerdo con la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la legislación de Régimen Local, Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas, así como de Actividades Molestas, Insalubres, Nocivas y Peligrosas”*. La defectuosa construcción de artículo precedente ha de ser combinada con el art. 29.2 para encontrar el sentido real de lo pretendido y que no expresa sino el recelo respecto a las Administraciones locales: *“Por infracciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas en los apartados g), h), i) y j) del artículo 26, los Alcaldes serán competentes, previa audiencia de la Junta Local de Seguridad,*

respectiva, en su caso, y la territorialidad del término como límite para la actuación de las policía locales /municipales. Es decir, como se decía en la jurisprudencia del TC, no podemos asistir a que el presidente de una asociación, mancomunidad o comarca sea la autoridad para el restablecimiento del orden y seguridad pública, según sus diversas manifestaciones, ni tampoco a que sea jefe de un cuerpo policial local. Tampoco hemos de identificar el término “asociarse” que emplea la ley orgánica con los casos previstos por el art. 44 de la LRBRL ya que no se trata de la prestación de un servicio público “strictu sensu” o *de la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia* sino de posibilitar la ejecución de las funciones de la policía local /municipal en su ámbito competencial respectivo ya que sólo esta fórmula de acción administrativa directa, es la prevista por la Ley y la que puede propiciarla.

A nuestro modo de ver y, a pesar de encontrarse dentro de la vía ya expuesta, es evidente que el texto de la disposición adicional 5ª de la LOFCS necesitaría un desarrollo reglamentario por parte de la Administración General del Estado sobre el título competencial previsto por el art. 104.2 y 149.1.29 CE, no sólo por las cuestiones que se expondrán más abajo sino por ser una materia netamente estatal y de incardinación indudable con el art. 149.1.29 CE. Entendemos que el reglamento ex disposición adicional 5ª de la LOFCS, debería contener y regular los siguientes puntos:

1º Municipio o municipios implicados y su relación de vecindad.

para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y de multa en las cuantías máximas siguientes:

- Municipios de más de quinientos mil habitantes, de hasta un millón de pesetas.
- Municipios de cincuenta mil a quinientos mil habitantes, de hasta cien mil pesetas.
- Municipios de veinte mil a cincuenta mil habitantes, de hasta cincuenta mil pesetas.
- Municipios de menos de veinte mil habitantes, de hasta veinticinco mil pesetas.

Cuando no concurren las circunstancias previstas en el párrafo anterior, en las materias a que el mismo se refiere, los Alcaldes pondrán los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previa la sustanciación del oportuno expediente, propondrán la imposición de las sanciones que correspondan.

Para la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo 129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”

2º Efectiva ausencia de Fuerzas y cuerpos de seguridad tanto estatales como autonómicos o con una presencia que aconseje la creación del cuerpo de policía local

3º Razones efectivas de seguridad ciudadana para la creación del cuerpo de policía local /municipal para el ámbito territorial determinado

4º. Régimen poblacional necesario para la adopción del sistema.

5º. Municipio al que deba corresponder la creación del cuerpo de policía local y tanto la jefatura superior como inmediata de dicho cuerpo

6º. Régimen de actuación y ámbito territorial en el que desplegará sus funciones el cuerpo policial precitado incluyendo los términos municipales en los que actuará.

7º. Existencia obligatoria de una Junta de local de Seguridad comarcal o supramunicipal que sea órgano de encuentro y de superior decisión de los municipios asociados junto a los responsables territoriales de las restantes Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con presencia en la zona. Las funciones específicas que pudieran tener atribuidas sobre las ya previstas en el Real Decreto 1087/2010.

8º. Eventuales circunstancias de aumento poblacional en los períodos estivales y vacacionales, en su caso.

La Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, prevé este régimen específico de colaboración muy cercano a la vía expuesta y así prevé que los municipios con cuerpos de policía puedan convenir, previa autorización del Departamento competente en seguridad pública, que funcionarios de la Policía local de otros municipios, individualmente especificados, puedan actuar en sus términos municipales por tiempo determinado y mediante la aplicación de los mecanismos previstos en la legislación de función pública, cuando por insuficiencia temporal de los servicios sea necesario reforzar la dotación de una plantilla. De igual forma, los servicios que se realicen fuera del propio término municipal de acuerdo con lo prevenido se harán bajo la superior jefatura del Alcalde del municipio donde actúen, que designará el mando operativo en función de la naturaleza y peculiaridades del servicio. Sin embargo, y eso es lo problemático dado que a

nuestro entender es una materia de competencia Estatal como hemos expuesto, también prevé que los municipios vascos limítrofes podrán asociarse, previa autorización del departamento competente en seguridad pública, para la prestación de servicios policiales cuando no dispongan separadamente de recursos suficientes, ninguno de los asociados tenga más de 20.000 habitantes o en conjunto no sumen más de 50.000 habitantes, y respeten el resto de condiciones que se determinen reglamentariamente. E incluso se prevé un régimen jurídico propio de constitución de la nueva realidad: los acuerdos de asociación deberán precisar, al menos, los siguientes aspectos:

- a) Órgano unipersonal que ejercerá la jefatura del cuerpo.
- b) Uniformidad de la prestación del servicio en cada uno de los municipios asociados.
- c) Ubicación de la jefatura y dependencias del servicio.
- d) Régimen de funcionamiento y financiación, así como órganos municipales que asuman los servicios auxiliares de apoyo.
- e) Procedimiento de disolución de la asociación.
- f) Otros aspectos relacionados con la organización, funcionamiento y desarrollo de la asociación¹⁷³⁶.

4.10 Órganos de coordinación y comunicación autonómicos y locales.

La LOFCS dedica el capítulo III del Título IV, artículos 48 a 50, a establecer y definir precisamente qué órganos han de garantizar la coordinación entre las políticas de seguridad pública del Estado y de las Comunidades Autónomas. Para ello y sobre el modelo de Conferencia Sectorial¹⁷³⁷, se determina la creación del Consejo de Política de Seguridad¹⁷³⁸

¹⁷³⁶ Art. 48 y 49 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. Precisamente este último artículo se encuentra incluido dentro de un recurso de inconstitucionalidad presentado por el Presidente del Gobierno.

¹⁷³⁷ Art. 5.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común: *“Los órganos de cooperación de composición multilateral y de ámbito sectorial que reúnen a miembros del Gobierno, en representación de la Administración General del Estado, y a miembros de los Consejos de Gobierno, en representación de las Administraciones de las Comunidades Autónomas, se denominan Conferencias Sectoriales. El régimen de cada Conferencia Sectorial es el establecido en el correspondiente acuerdo de institucionalización y en su reglamento interno”*

cuyas atribuciones y efectiva actuación han sido papel mojado hasta momentos recientes, sin que la simbología de reunir a todos los responsables autonómicos con parte en la materia de seguridad pública y la presidencia de la Federación Española de Municipios y Provincias suponga un adelanto efectivo en esta materia. Es más, su ausencia ha llevado a que determinadas materias - como la creación de policías autonómicas entre otras- de consulta obligatoria haya sido obviada. Si el Consejo ha tardado casi 20 años en constituirse, es evidente que el “Comité de Expertos” previsto en el art. 49 LOFCS no es sino un nombre –como otros tantos- reflejado en una Ley¹⁷³⁹. Mejor suerte ha corrido la denominada Junta de Seguridad autonómica cuya regulación se ha establecido en la misma Ley y a la que se otorga el carácter de órgano competente para resolver las incidencias que pudieran surgir en la colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y de los Cuerpos de Policía de la Comunidad Autónoma¹⁷⁴⁰ y a la que se ha otorgado un carácter “operativo policial” como ocurre con las Juntas Locales de Seguridad. Las Juntas Locales de Seguridad, se establecen y se determina su régimen inicial en el art. 54 de la LOFCS, y han sido objeto, como hemos podido comprobar en epígrafe anteriores de un oscuro deseo por parte de las Comunidades autónomas, salvado “in extremis” por la literalidad del envío a desarrollo reglamentario que realiza la propia ley orgánica: ***La constitución de dichas Juntas y su composición se determinará***

¹⁷³⁸ Pesar del establecimiento de dicho Consejo en 1986, sin embargo su constitución y primera reunión no ha tenido lugar hasta el 28 de febrero de 2005, reunión a la que se invitó también a la Federación Española de Municipios y Provincias (FEMP). Afortunadamente esta decisión, aunque la LOFCS no contemplara la presencia de representantes municipales en el Consejo, fue adoptada por el Ministerio del Interior y las Comunidades autónomas. Este hecho hace justicia a la verdadera posición que los municipios desempeñan y desempeñarán en la seguridad pública. Esta noticia positiva no oculta la desastrosa gestión competencial que desde el Estado se ha llevado a cabo con la seguridad pública y la creación de policías autonómicas.

¹⁷³⁹ Dicho Comité Dicho Comité tiene la misión de asesorar técnicamente a aquél y preparar los asuntos que posteriormente vayan a ser debatidos en el Pleno del mismo y con carácter específico: - Elaborar y proponer fórmulas de coordinación. - Preparar acuerdos de cooperación. - Proponer programas de formación y perfeccionamiento de las Policías. - Elaborar planes de actuación conjunta

¹⁷⁴⁰ Art. 50.2 de la LOFCS. También en el art. 3.3 de la LEY 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña (La Junta de Seguridad de Cataluña es el órgano superior de coordinación entre la Policía de la Generalidad y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, de acuerdo con el artículo 13 del Estatuto de autonomía.), el art. 1.3 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi y la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra guarda silencio al respecto.

reglamentariamente. Al menos esta es la interpretación de la doctrina del Tribunal Constitucional: “es concluyente, pues, que no corresponde al precepto impugnado la competencia para regular la composición de dicha Junta ni por tanto para determinar su propia participación en la misma¹⁷⁴¹”.

Sin embargo, las Comunidades del País Vasco y Cataluña han regulado recientemente en sus leyes de ordenación del sistema de seguridad pública¹⁷⁴² de cada una de ellas, órganos específicos de coordinación entre las policías autonómicas y locales, además de crear – en el caso catalán – un sistema territorial de organización policial (regiones policiales). Efectivamente, son la denominadas Comisiones Regionales de Seguridad que desplaza a las Juntas Locales, y en el País Vasco las Comisiones de coordinación Policial de ámbito local, las cuales en el caso de Cataluña se superponen a las Juntas Locales de Seguridad.

- **Las Comisiones de coordinación policial de ámbito local del País Vasco**¹⁷⁴³.

Se establecen en las capitales y en cada una de las demarcaciones territoriales de la Ertzaintza y tiene una misión operativa de coordinación de los servicios policiales locales y autonómicos. La propia Ley determina que ambos grupos policiales deben deberán prestarse mutuo auxilio e información recíproca en el ejercicio de sus funciones respectivas. Estas Comisiones en realidad sustituyen a las Juntas Locales de Seguridad pero sin que se prevea la participación de

¹⁷⁴¹ STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (ROJ 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ (MADRID)

¹⁷⁴² Las dos leyes a las que se hacía referencia son la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña y la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, algunos de cuyos artículos están pendientes de pronunciamiento por el Tribunal Constitucional. A estos efectos la Resolución de 11 de octubre de 2012, de la Secretaría General de Coordinación Autonómica y Local, por la que se publica el Acuerdo de la Comisión Bilateral de Cooperación Administración del Estado-Administración de la Comunidad Autónoma del País Vasco en relación con la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi, determina: 1.º) Iniciar negociaciones para resolver las discrepancias suscitadas en relación con los artículos 8.3, 49, 50 y 55 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi. 2.º) Designar un Grupo de Trabajo para proponer a la Comisión Bilateral de Cooperación la solución que proceda. 3.º) Comunicar este Acuerdo al Tribunal Constitucional, antes del próximo día 6 de octubre de 2012, a los efectos previstos en el artículo 33.2 de la Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional, así como insertar el presente Acuerdo en el «Boletín Oficial del Estado» y en el «Boletín Oficial del País Vasco».

¹⁷⁴³ Art. 43 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi,

las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que quedan excluidas de este ámbito¹⁷⁴⁴. Las funciones que se le atribuyen son: a) Analizar la situación de la seguridad pública en el ámbito territorial correspondiente. b) Establecer procedimientos y contenidos concretos de intercambio de información, datos estadísticos y resúmenes mensuales de actividad policial y delictiva, con detalle de los aspectos que en cada municipio se consideren de relevancia para la seguridad en el municipio. c) Elaborar criterios de actuación comunes y el reparto de responsabilidades operativas en materia de seguridad preventiva, y fijar normas y procedimientos de colaboración. d) Elaborar protocolos y planes de actuación para prevenir la comisión de hechos delictivos, atendiendo a los criterios y directrices emanados de la planificación de la seguridad pública. e) Conocer, informar y canalizar las solicitudes de asistencia por la Ertzaintza a las entidades locales en los supuestos legalmente previstos. f) Resolver aquellas cuestiones que puedan suscitarse en la aplicación de los sistemas de información recíproca y coordinación de datos entre servicios policiales. g) Conocer de los incidentes entre los cuerpos de policía del País Vasco actuantes en el ámbito de la comisión.

- **Comisiones Regionales de Seguridad de Cataluña**¹⁷⁴⁵.

Toman como ámbito territorial la denominada por la ley ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, *región policial* que supone la agrupación de varias áreas básicas policiales¹⁷⁴⁶. Cada región policial debe tener una

¹⁷⁴⁴ El Estatuto de Autonomía del País Vasco sólo prevé como órgano de colaboración policial entre los Cuerpos policiales Estatales y la policía autonómica la Junta de Seguridad Autónoma (art. 17.4): “Para la coordinación entre la Policía Autónoma y los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado existirá una Junta de Seguridad formada en número igual por representantes del Estado y de la Comunidad Autónoma”

¹⁷⁴⁵ Se prevén en el art. 12 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña

¹⁷⁴⁶ El art. 19 la define: “*El área básica policial es la unidad mínima, geográfica y poblacional, dotada de unos servicios básicos para la atención primaria de las demandas de prevención, seguridad ciudadana, control del tráfico e investigación de primer nivel. El servicio básico se compone, por una parte, de una comisaría principal de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra y de las demás comisarías desconcentradas que requieran las necesidades y extensión del área, y, por otra, de los cuerpos de policía local que existan en el territorio, coordinados por las juntas locales correspondientes. El Gobierno debe determinar el ámbito de las áreas básicas policiales de acuerdo con criterios demográficos y geográficos y en función de la demanda social y local de servicios de seguridad. La delimitación de las áreas básicas policiales debe adecuarse a los términos de los municipios y, si procede, a su organización administrativa, territorial y judicial*”

comisaría regional, con sede en la comisaría del área básica policial que determine el Gobierno, por razones de eficacia, de eficiencia, de desconcentración, económicas, sociales, demográficas e históricas. Evidentemente el sistema tomo como base la organización y despliegue de los Mozos de Escuadra. A diferencia de la Comunidad autónoma del País Vasco se prevé si así lo acuerda la Administración del Estado, con voz y voto, y dentro del ámbito de sus competencias, los jefes de la guardia civil y del cuerpo nacional de policía que tengan responsabilidades funcionales en el municipio¹⁷⁴⁷. De igual forma, se prevé que, si lo requieren los asuntos a tratar, puedan asistir también a las reuniones de las comisiones regionales de seguridad, con voz pero sin voto, representantes de la judicatura y de la fiscalía. Componen las comisiones regionales de seguridad: a) El consejero o consejera del departamento con competencias en materia de seguridad pública, que la preside, o la persona en quien delegue. b) Los alcaldes de los municipios que la integran, que pueden delegar su representación en el concejal o concejala competente en materia de seguridad. c) El delegado o delegada territorial del Gobierno, que puede delegar su representación en el subdirector o subdirectora general. d) El jefe o jefa de la comisaría de la región policial, o el mando en quien delegue, en los términos establecidos por reglamento. e) El jefe o jefa de la comisaría del área básica policial, o el mando en quien delegue, en los términos establecidos por reglamento. f) Los jefes de las policías municipales de los ayuntamientos, si procede.

4.10.1 Las Juntas Locales de Seguridad

Las Juntas Locales de Seguridad cierran el título V de la LOFCS, dedicado a las Policías locales, estableciendo que en los municipios que tengan Cuerpo de Policía propio, podrá constituirse una Junta Local de Seguridad, que será el órgano competente para establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad en su ámbito territorial. Como puede verse el precepto no indica

¹⁷⁴⁷ Art. 12.3

ni el número de efectivos de policía local ni la obligatoriedad de éstas ya que son concebidas, en primer término, como órgano netamente operativo en su vertiente de coordinación y cooperación policial aunque, en segundo término, se conciben como un órgano de participación institucional –los responsables de seguridad pública en el ámbito territorial de su influencia- y de participación ciudadana. El hecho de la supremacía del componente operativo y de coordinación policial ha sido recalcado por la Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, al establecer con carácter necesario la constitución de una Mesa de Coordinación operativa como órgano permanente y estable en el seno de las juntas locales de seguridad¹⁷⁴⁸. Por eso, desde el primer momento, se “hizo camino al andar” y a falta de la regulación normativa prevista, se inició su funcionamiento de facto.

Señala DE BENITO LANGA que, hasta la promulgación del reglamento, el único y exclusivo instrumento jurídico era la Instrucción de 10 de junio de 1988, del Ministerio del Interior, dirigida a los Directores Generales de la Guardia Civil y de la Policía, así como a los Gobernadores Civiles y Delegados del gobierno de Ceuta y Melilla en la que se establecían las funciones de aquéllas con el objeto de auxiliar y valorar la situación de la seguridad pública en el municipio¹⁷⁴⁹. Así pues, el órgano surge como una necesidad de aunar esfuerzos entre todas las instituciones implicadas y los cuerpos policiales para satisfacer las necesidades de seguridad y orden público en los municipios. Las funciones que, desde el primer momento se pusieron en práctica y que finalmente han sido consagradas por el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas

¹⁷⁴⁸ Art. 11 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña. En el párrafo segundo se establece que “*La Mesa de Coordinación Operativa debe estar integrada por los jefes de la policía de la Generalidad-mozos de escuadra y de la policía local que son miembros de la Junta Local de Seguridad y, si procede, por los demás mandos de policía o de seguridad que determine la Junta Local. Los jefes de policía que son miembros de la mesa pueden ser asistidos por los funcionarios y técnicos que sean precisos por razón de las actuaciones que deben llevarse a cabo*”. El art. 14 del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, sólo la establece de forma potestativa.

¹⁷⁴⁹ Julia de Benito Langa “*Juntas Locales de Seguridad*”. Revista la Administración Práctica. Noviembre de 2010. Pág. 1086.

Locales de Seguridad, podemos agruparlas en torno a los siguientes conceptos:

- **Funciones relativas a la seguridad ciudadana**

La variedad sociológica de los municipios es suficientemente amplia como para encasillar sus funciones por eso se señala que la Junta de Seguridad debe “proponer las prioridades de actuación, las acciones conjuntas y las campañas de prevención que contribuyan a la mejora de la seguridad ciudadana y la seguridad vial¹⁷⁵⁰”. Aunque, podríamos decir que el producto estrella es el Plan Local de Seguridad, instrumento de planificación que puede tener multiplicidad de objetivos, desde la contingencia de elaborarse un Plan de seguridad para las fiestas locales como planes de larga duración (2- 4 años) que desarrolle políticas públicas de seguridad de impacto en el municipio.

Como tal órgano es el foro adecuado para analizar y valorar la situación de la seguridad ciudadana en el municipio y, en particular, conocer, analizar y valorar la evolución de la criminalidad y otros problemas que afecten al normal desarrollo de la convivencia en el término municipal. Además tiene la facultad de proponer las prioridades de actuación, las acciones conjuntas y las campañas de prevención que contribuyan a la mejora de la seguridad ciudadana y la seguridad vial. En este ámbito de la seguridad, se le encomienda arbitrar fórmulas que garanticen el intercambio fluido de toda la información que pudiera ser relevante para la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia en el ámbito local, entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúan en el término municipal. La Ley catalana incluso establece que las Juntas Locales de seguridad tengan conocimiento de los servicios de seguridad privada que tienen autorización para operar en el municipio¹⁷⁵¹. Al mismo tiempo y dentro de este terreno se le encomiendan funciones relacionadas con la protección civil: cooperar con los servicios de protección civil, en los términos que se establezcan en la legislación y en el planeamiento en materia de protección civil. Precisamente la Junta es el

¹⁷⁵⁰ Art. 4 d) del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad.

¹⁷⁵¹ Art. 10 d) de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña

órgano ideal para la coordinación de estas tareas en circunstancias de catástrofes naturales y demás eventos insospechados. La Ley de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña, atribuye el conocimiento de las Juntas locales de los planes de emergencias y los planes o medidas de seguridad vial, de seguridad en acontecimientos deportivos y de juego y espectáculos, y otros que incidan en la situación de seguridad del municipio, y tenerlos en cuenta en las previsiones del plan local de seguridad¹⁷⁵².

- **Como órgano de comunicación y encuentro de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad que operan en el municipio.**

Por eso precisamente el preámbulo del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprobó el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, señala que las Juntas Locales de Seguridad constituyen, a la vez, no sólo los órganos de coordinación operativa, sino también informativa, facilitando cauces de canalización que permitan la colaboración de los sectores sociales e institucionales afectados en la correcta planificación de la seguridad pública, lo que redundará, sin duda, en un mayor acercamiento entre la sociedad y las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y, consecuentemente, en una mejor protección por éstas del libre ejercicio de los derechos y libertades públicas reconocidos constitucionalmente.

En el elenco de las funciones encomendadas a las Juntas locales de Seguridad se establece la primera en el orden de prelación: “Establecer las formas y procedimientos necesarios para lograr una coordinación y cooperación eficaz entre los distintos Cuerpos de Seguridad que ejercen sus funciones y competencias en el ámbito territorial del municipio”. Si hemos insistido en su vertiente operativa, es evidente que la comunicación y coordinación de los distintos cuerpos policiales es un factor decisivo para su propia existencia. De igual forma, ha de ser el cauce propicio para garantizar el intercambio constante de toda la información que pudiere ser relevante para la seguridad ciudadana y el normal desarrollo de la convivencia en el ámbito local, entre las distintas Fuerzas y Cuerpos de Seguridad que actúan en el término

¹⁷⁵² Art. 10 c) de la LEY 4/2003, de 7 de abril, de ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña

municipal. La operatividad de las Fuerzas policiales tiene su continuidad necesaria con la información sobre el entorno real en el que se mueven. Para este fin han resultado extraordinariamente valiosos como factor que diseña los servicios policiales, la elaboración dentro del espacio urbano y su proximidad del llamado “Mapa de riesgos” que incluso ha llegado a trasladarse a Representación gráfica de los informes georreferenciados generados con la herramientas informáticas que permiten visualizar la distribución de incidentes ocurridos en la ciudad, según diversos criterios (geográficos, temporales...) y a distintos niveles: (ciudad, distritos, calle...). Toda actuación coordinada en cuanto al diseño de las operaciones puede conllevar “roces”, precisamente la Junta de Seguridad local es el ámbito preciso para que, en el ámbito de sus atribuciones, conozca de los conflictos e incidentes de competencia surgidos entre los Cuerpos de Seguridad del Estado y el respectivo Cuerpo de Policía Local.

- **Como órgano administrativo consultivo**

Pero, al mismo tiempo es un órgano administrativo de consulta necesario, por ejemplo, para el inicio del procedimiento de incorporación efectiva de las policías locales como policía judicial (Informar la propuesta de participación del Servicio de Policía Local con las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado en las funciones de policía judicial, de conformidad con la normativa vigente y con los Acuerdos de Colaboración suscritos entre el Ministerio del Interior y el respectivo municipio) o como, determina la Ley Orgánica sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, cuando el Alcalde, previo procedimiento instruido al efecto, imponga sanciones graves o leves en materia de espectáculos públicos y actividades recreativas, tenencia ilícita y consumo público de drogas y por las infracciones leves tipificadas¹⁷⁵³, los Alcaldes serán competentes, **previa**

¹⁷⁵³ Los ilícitos administrativos sobre las que puede actuar el Alcalde se establecen en el art. 26 de la ley Orgánica y son: “g) *La exhibición de objetos peligrosos para la integridad física de las personas con la finalidad de causar intimidación.* h) *Desobedecer los mandatos de la autoridad o de sus agentes, dictados en directa aplicación de lo dispuesto en la presente Ley, cuando ello no constituya infracción penal.* i) *Alterar la seguridad colectiva u originar desórdenes en las vías, espacios o establecimientos públicos.* j) *Todas aquellas que, no estando calificadas como graves o muy graves, constituyan incumplimientos de las obligaciones o vulneración de las prohibiciones establecidas en la presente Ley o en leyes especiales relativas a la seguridad ciudadana, en las reglamentaciones específicas o en las normas de policía dictadas en ejecución de las mismas”*

audiencia de la Junta Local de Seguridad, para imponer las sanciones de suspensión de las autorizaciones o permisos que hubieran concedido los municipios y de multa en las cuantías que la misma Ley establece¹⁷⁵⁴. Precisamente sobre este trámite ante la Junta Local de Seguridad se ha pronunciado la jurisprudencia calificándolo de necesario: *“Junto a lo anterior esas Juntas Locales de Seguridad cumplen también tareas dirigidas a ordenar y mejorar la convivencia ciudadana, (...) Eso justifica la audiencia que prevé la Ley 1/1992, de las Juntas Locales de Seguridad por la autoridad municipal competente para la imposición de sanciones en los supuestos a que se refiere el Art. 29.2 de la Ley Orgánica citada, y la recta interpretación del precepto no puede ser otra que la que sostiene la Sentencia recurrida de que esa audiencia se produzca una vez que se hayan presentado las alegaciones por el presunto responsable de la infracción cometida. Las razones para ello son las que derivan del conocimiento que las Juntas poseerán acerca del estado de la seguridad y la convivencia ciudadana en el municipio, e, incluso, en el lugar concreto del mismo en que acaecieron los hechos denunciados, y que podrán ser útiles a la autoridad a la hora de formar el criterio que le lleve a sancionar de un modo u otro la conducta enjuiciada, o, en su caso, archivar el expediente incoado*¹⁷⁵⁵”.

La Junta también se dota de instrumentos competenciales para efectuar el seguimiento de los acuerdos alcanzados, verificando su cumplimiento y evaluar sus resultados. En este ámbito resulta especialmente útil para la tarea operativa policial y administrativa la elaboración de protocolos de actuación en el caso de la realización de operaciones conjuntas y para el empleo de los medios técnicos policiales precisos en el ámbito local. Las Comisiones de coordinación policial de ámbito local del País Vasco (sus homónimas) precisamente, les encarga elaborar protocolos y planes de actuación para

¹⁷⁵⁴ Para los restantes casos, no obstante, los Alcaldes pueden proponer las sanciones administrativa, previa instrucción del expediente administrativo: Cuando no concurren las circunstancias previstas en el párrafo anterior, en las materias a que el mismo se refiere, los Alcaldes pondrán los hechos en conocimiento de las autoridades competentes o, previa la sustanciación del oportuno expediente, propondrán la imposición de las sanciones que correspondan

¹⁷⁵⁵ STS, Contencioso sección 4 del 09 de Febrero del 2011 (ROJ: STS 287/2011) Recurso: 17/2009 | Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA

prevenir la comisión de hechos delictivos, atendiendo a los criterios y directrices emanados de la planificación de la seguridad pública¹⁷⁵⁶. Al mismo tiempo se les insta a que pulsen y recojan la opinión y faciliten la cooperación de las diferentes entidades sociales sobre los problemas locales relacionados con la seguridad y la convivencia ciudadana, a fin de integrar en la actuación pública las preocupaciones y opiniones del tejido social del municipio.

Tras la revisión y clasificación de las funciones atribuidas al órgano por la normativa ¿podríamos decir que sólo pueden ser estas, dado que falta la típica cláusula abierta a competencias con origen en otras disposiciones? Al respecto la jurisprudencia ya se ha pronunciado en el sentido de que cabe aumentar el elenco competencial de las Juntas locales de seguridad de tal manera que el catálogo contemplado en el art. 4 del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, es claramente ampliable: “Buena prueba de lo anterior lo constituye el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre , por el que se aprobó el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, y que si bien no es aplicable al supuesto que nos ocupa, pone de manifiesto al referirse a las competencias de la Juntas Locales de Seguridad que su función va más allá de la estricta y esencial diseñada en el Art. 54 de la Ley Orgánica 2/1986 de establecer las formas y procedimientos de colaboración entre los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Policía propia del municipio en que se constituya y en su ámbito territorial¹⁷⁵⁷”.

El Reglamento reserva un capítulo en exclusiva a las Juntas de Seguridad de Distrito en aquellos municipios en que sus peculiares características demográficas lo aconsejen y su organización municipal lo permita. Corresponde a las Juntas Locales de Seguridad, a propuesta de la Corporación Local, acordar su constitución, y se determina que quedan bajo su dependencia. De igual forma, sus funciones quedan a disposición de la Junta Local. Nos parece evidente que estos órganos, potestativos también, están

¹⁷⁵⁶ Art. 43 de la Ley 15/2012, de 28 de junio, de Ordenación del Sistema de Seguridad Pública de Euskadi

¹⁷⁵⁷ STS, Contencioso sección 4 del 09 de Febrero del 2011 (ROJ: STS 287/2011) Recurso: 17/2009 | Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA

diseñados para los municipios de gran población en cuyo diseño de organización se establece la “territorialización” de la organización municipal a través de las Juntas de Distrito¹⁷⁵⁸ con carácter obligatorio.

Finalmente, haremos referencia al ámbito de aplicación que prevé la disposición adicional única, la cual limita, de forma poco explicable, la norma reglamentaria reguladora de las Juntas Locales de seguridad, directamente incardinada en el artículo 149.1.29 CE, a las Comunidades Autónomas no tengan Cuerpo de Policía propio, y excluyendo su aplicación a las Comunidades Autónomas con Cuerpo de Policía propio, con competencia para la protección de las personas y bienes y para el mantenimiento del orden público, ni a los municipios con regulación especial reflejada en ley estatal o autonómica¹⁷⁵⁹. Aunque también nos da una pista de por dónde ha ido evolucionando la interpretación de la exclusividad competencial del art. 149.1.29 CE y las rendijas por donde ha ido escapándose dicha exclusividad.

¹⁷⁵⁸ Así se establece en el art. 128 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, en la redacción dada por la Ley 57/2003, de 16 de diciembre, de medidas para la modernización del gobierno local.

¹⁷⁵⁹ El Real Decreto se refiere a la regulación especial de los municipios de Madrid y Barcelona. Aunque en el caso de Madrid el art. 36 de la Ley 22/2006, de 4 de julio, de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid, se remite a la normativa general: “1. La Junta Local de Seguridad de Madrid ejerce las funciones que le atribuye su normativa reguladora. 2. En las sesiones de la Junta Local de Seguridad de Madrid podrán participar como vocales, de acuerdo con la Administración del Estado, los mandos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que tengan responsabilidades funcionales en el municipio, así como, en su caso, un Juez o Magistrado designado por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y un Fiscal designado por el Fiscal Jefe del Tribunal Superior de Justicia”. En el caso de Barcelona, la redacción de la Ley estatal 1/2006, de 13 de marzo, por la que se regula el Régimen Especial del municipio de Barcelona es casi mimética: “1. La Junta Local de Seguridad de Barcelona ejerce las funciones que le atribuye su normativa reguladora. 2. En las sesiones de la Junta Local de Seguridad de Barcelona podrán participar como vocales, de acuerdo con la Administración del Estado, los mandos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que tengan responsabilidades funcionales en el municipio, así como, en su caso, un Juez o Magistrado designado por la Sala de Gobierno del Tribunal Superior de Justicia y un Fiscal designado por el Fiscal jefe del Tribunal Superior de Justicia”. Por su parte la Carta Municipal de Barcelona (Ley autonómica 22/1998, de 30 de diciembre, de la Carta Municipal de Barcelona) en su art. 131, se señala: 1. *Corresponden a la Junta Local de Seguridad de Barcelona las siguientes funciones: a) Elaborar las políticas y planes de seguridad ciudadana y de prevención del delito, dentro del ámbito municipal. b) Elaborar los programas de coordinación colaboración y cooperación de las fuerzas y cuerpos de seguridad que operen en la ciudad, adoptar las pertinentes decisiones en esta materia, hacer su seguimiento y ejecutarlas. c) Intercambiar información entre las distintas fuerzas y cuerpos de seguridad para un mejor cumplimiento de las respectivas funciones. 2. El alcalde o alcaldesa, en calidad de presidente de la Junta Local de Seguridad, tiene la capacidad ejecutiva necesaria para garantizar el cumplimiento de los acuerdos de la Junta por sus miembros*

En cuanto a la naturaleza de la Juntas locales de seguridad, está fuera de toda duda su naturaleza colegiada, no en vano se hace una remisión expresa al régimen de funcionamiento de dichos órganos de la los órganos colegiados en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común¹⁷⁶⁰, y que es un órgano de colaboración interadministrativa de carácter complementario también¹⁷⁶¹ pero es un órgano de la Administración periférica de la General del Estado, dado que su presidencia corresponde al Alcalde salvo que asista el Delegado del Gobierno en la Comunidad Autónoma o el Subdelegado del Gobierno en la Provincia, en cuyo caso es presidencia conjunta, y se integran en éste los representantes de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado que ejerzan sus funciones en el ámbito territorial del Municipio, o bien, local dado que también las funciones de Secretaría de la Junta Local la desempeñarán alternativamente, por periodos de un año, un funcionario del Ayuntamiento designado por el Alcalde, o de la Administración General del Estado, designado por el Delegado o Subdelegado del Gobierno¹⁷⁶². A mi modo de ver, las Juntas local de seguridad no son órganos propiamente locales, son órganos concebidos como reflejo de la única competencia estatal en materia de seguridad a la que subvienen las corporaciones locales. Incluso podemos adivinar cierto anclaje en la idea pasada del Alcalde como elemento representativo del poder central, junto a sus funciones territoriales locales. Entendemos, pues que son órganos de colaboración interadministrativa de carácter complementario adscritos a la Administración periférica del Estado. Precisamente el pronunciamiento del Tribunal Supremo respecto a la figura de la secretaria de la Junta Local de Seguridad puede añadir algo más a este argumento: “*Lo anterior lleva a la conclusión inexcusable que no pueden*

¹⁷⁶⁰ Art. 6 del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad

¹⁷⁶¹ Al respecto el art. 58 de la LRBRL establecía que “*Las Leyes del Estado o de las Comunidades Autónomas podrán crear, para la coordinación administrativa, órganos de colaboración de las Administraciones correspondientes con las entidades locales. Estos órganos, que serán únicamente deliberantes o consultivos, podrán tener ámbito autonómico o provincial y carácter general o sectorial*”

¹⁷⁶² Art. 5 del Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, por el que se aprueba el Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad

equipararse las Juntas de seguridad de las que se trata en el presente litigio (Juntas Locales de Seguridad y Juntas de Distrito) a tales órganos [los de gobierno ordinarios de los municipios] de forma que pudiera exigirse que en ellos necesariamente tuvieran que ejercer la fe pública el mismo tipo de funcionario , los pertenecientes a la escala de funcionarios con habilitación de carácter estatal. (...) En conclusión, los artículos 5 y 16 del Reglamento que regula las Juntas Locales de Seguridad, aprobado por el Real Decreto 1087/2010, de 3 de septiembre, no resultan contrarios a derecho por no reservar la secretaría de las mismas a funcionarios de la Escala de Funcionarios con habilitación de carácter estatal o, en su caso y a propuesta de los titulares de la secretaría, a funcionarios de la corporación carentes de dicha habilitación y que actuarían como delegados del secretario¹⁷⁶³.

5. Sistema normativo de las policías locales.

5.1 El ordenamiento jurídico propio de estos Cuerpos y su estructura. Lo característico del Estatuto de las Policías locales.

El Tribunal Constitucional ya tempranamente adelantó que el ordenamiento regulador de estos Cuerpos “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 la 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 nitidez¹⁷⁶⁴”. Efectivamente, como se dice, la “voluntas legis” queda en la sombra no sólo por la defectuosa técnica jurídica empleada, sino también por la escasa regulación estatal que aclare precisamente este

¹⁷⁶³ STS, Contencioso sección 3 del 21 de Febrero del 2012 (ROJ: STS 1426/2012) Recurso: 505/2010 | Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO

¹⁷⁶⁴ STC, constitucional pleno, de 21 de enero de 1993 (STC 25/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.753/1988 |Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

ordenamiento y su aplicación sistemática. Señalaba MORELL OCAÑA que en los ámbitos estatutarios, el ordenamiento realiza dos funciones distintas en relación con los sujetos a que se refiere. Una primera en la que contempla a los actores más característicos suyos que son los que nacen o se constituyen en su entorno, y respecto de los cuales establece los requisitos constitutivos y su régimen fundamental: lo que, con una terminología arraigada ya, aunque imprecisa, se podría denominar su *estatuto personal*. Y otra respecto de los sujetos que, constituyéndose o habiendo nacido en otros ámbitos –un ordenamiento estatutario distinto- adquieren ahora la cualidad jurídica o status contemplado por el Derecho estatutario de que se trate¹⁷⁶⁵. Ese quizás puede que sea el diagnóstico del grupo normativo regulador de un Cuerpo policial, como son los cuerpos de policía local /municipal, recientemente incorporados al estatus de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad ex art. 104 CE pero para el que la confusión normativa es el elemento más sobresaliente y característico.

El ordenamiento jurídico regulador debe partir necesariamente de cinco preceptos constitucionales: el art. 104 CE¹⁷⁶⁶, el art. 137 CE¹⁷⁶⁷, el art. 148.1.22 CE¹⁷⁶⁸, el art. 149.1.18 CE¹⁷⁶⁹ y, finalmente, del art. 149.1.29 CE¹⁷⁷⁰, desde los

¹⁷⁶⁵ Luis Morell Ocaña “*La personificación y otorgamiento de “status” en el derecho Administrativo. Rasgos generales del “status” de los Entes Administrativos*” RAP. Nº 100-102. Enero-diciembre de 1983. Pág. 974.

¹⁷⁶⁶ 1. Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la dependencia del Gobierno, tendrán como misión proteger el libre ejercicio de los derechos y libertades y garantizar la seguridad ciudadana. 2. Una ley orgánica determinará las funciones, principios básicos de actuación y estatutos de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad

¹⁷⁶⁷ El Estado se organiza territorialmente en municipios, en provincias y en las Comunidades Autónomas que se constituyan. Todas estas entidades gozan de autonomía para la gestión de sus respectivos intereses

¹⁷⁶⁸ Las Comunidades Autónomas podrán asumir competencias en las siguientes materias: La vigilancia y protección de sus edificios e instalaciones. La coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. A este respecto el Tribunal Supremo dice que” la facultad de coordinación de las policías locales no constituye propiamente, a tenor del art. 148.1.22 de la Constitución Española, una mera «base» como pueden serlo las demás relativas al Régimen Local (art. 149.1.18), sino el contenido de una Ley Orgánica a cuyos términos han de someterse las Comunidades Autónomas. **STS, Contencioso sección 1 del 20 de Enero del 1989 (ROJ: STS 189/1989) Recurso: | Ponente: PAULINO MARTIN MARTIN**

¹⁷⁶⁹ El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.

que se ejecutarán su mandatos y contenidos a través del cauce precisamente en ellos establecidos. Tres leyes de carácter orgánico son llamadas a regular el estatuto jurídico y la distribución competencial en relación con todas la fuerzas y cuerpos de seguridad, hay una llamada también a una regulación indirecta, más bien de creación de la figura o institución policial, en el respectivo estatuto de autonomía que también es una ley orgánica, y finalmente dentro de esta “categoría” legislativa una implícita remisión a la regulación de la materia de seguridad pública como competencia exclusiva del Estado, engarzada con el art. 17 CE (toda persona tiene derecho a la libertad y a la seguridad), en el que el componente de organicidad también llamado a tener su espacio regulador. Resta, pues, la regulación de los aspectos legislativos básicos del régimen estatutario de los funcionarios en lo que pudiera ser de aplicación y las bases del régimen local que se incardinan directamente en las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y en el principio de autonomía local predicado para todos los entes territoriales en que se configura el Estado y que se “teoriza” a través de la técnica de la garantía institucional. Así pues, este es el ámbito desde el que partirá el régimen ordinamental de las policías locales y sobre el que el legislador debió cumplir su misión específica.

Las tres leyes orgánicas previstas por la CE han sido recogidas de forma unificada¹⁷⁷¹ en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad señala,

¹⁷⁷⁰ *El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias: Seguridad pública, sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una ley orgánica*

¹⁷⁷¹ Así lo dice expresamente el Tribunal Constitucional y lo avala: “*Los términos de la Ley Orgánica a los que aquél precepto constitucional se refiere para delimitar la coordinación y demás facultades en relación con las Policías Locales se contienen en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación, así como las dependientes de las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales (art. 2). Esta es, pues, la Ley orgánica que según el precepto constitucional, delimita las facultades que puede ejercer la Comunidad autónoma respecto de las Policías locales*”. STC, constitucional pleno, de 11 de febrero de 1993 (STC 51/1993). Recurso de inconstitucionalidad 2.169/1990 | Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ y en otra “*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*

para los Cuerpos de policía local /municipal, que son Institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la presente Ley, con adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos; de la misma forma que, los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica. Y en el comienzo de la LOFCS se decía 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. A las anteriores disposiciones legislativas hemos de añadir Real Decreto Legislativo 781/1986, por el que se aprueba el texto refundido de las disposiciones vigentes en materia régimen local, la cual señala 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

Del articulado mencionado podemos extraer las siguientes conclusiones:

1º En el ámbito de las **competencias de seguridad y orden públicos**, al momento de aprobarse a LOFCS, incluyen el grupo normativo local la LRBRL y las disposiciones de la LOFCS que señalen o delimiten competencias de seguridad. Aunque a ésta hemos de añadir naturalmente la ley Orgánica de Protección de la Seguridad ciudadana con cláusulas específicas dedicadas a los municipios y los titulares de sus órganos. La propia LOPSC añade al grupo normativo las disposiciones normativas locales (Ordenanzas)¹⁷⁷²

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” STC, constitucional pleno, de 11 de febrero de 1993 (STC 50/1993) Recurso de inconstitucionalidad 532/1989 | Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL

¹⁷⁷² Art. 29.2 “in fine” de la Ley Orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana: ***“Para la concreción de las conductas sancionables, las ordenanzas municipales podrán especificar los tipos que corresponden a las infracciones cuya sanción se atribuye en este artículo*** a la competencia de los Alcaldes, siempre dentro de la naturaleza y los límites a los que se refiere el artículo

2º En la **creación de los Cuerpos** de policía local /municipal el grupo normativo es, de la misma forma, la propia LOFCS, la LRBRL y se añade lacónicamente: “y la legislación autonómica”

3º En su **régimen estatutario**, el grupo se forma desde las disposiciones estatutarias y principios de actuación comunes de la LOFCS a todas la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas, los Reglamentos municipales específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos, hasta las disposiciones básicas comunes a todos los funcionarios públicos ex art. 149.1.18 CE, del que es un exponente básico el Estatuto Básico del Empleado público que incluye específicamente a los Cuerpos de policía local – con peculiaridades normativas- dentro de su ámbito de aplicación. Quizás el problema dentro de este grupo de normas radique en lo previsto por la Disposición Final Tercera de la LRBRL, en cuanto prevé que el personal de las Policías Municipales gozará de un Estatuto específico aprobado reglamentariamente. Tampoco podemos olvidar que el régimen disciplinario de los cuerpos de policía local también está regulado por una ley orgánica y es el mismo que se aplica al cuerpo nacional de policía.

4º Sobre las **funciones atribuidas** a los Cuerpos de policía local /municipal, el grupo normativo viene dado por la LOFCS y las disposiciones legislativas de régimen local.

Sin embargo y a pesar de la legislación señalada, el problema está sobre lo qué haya de considerarse como régimen estatutario de las policías locales, sabiendo que los contornos “no pueden definirse en abstracto y a priori” (STC 99/1987)¹⁷⁷³, pero que para otros cuerpos policiales aparece con

129.3 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común”

¹⁷⁷³ La STC, Constitucional sección 1 del 11 de Junio del 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso: 763/1984 | Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS, señala que en el estatuto de funcionarios “*Ha de entenderse comprendida, en principio, la normación relativa a la adquisición y pérdida de la condición de funcionario , a las condiciones de promoción en la carrera administrativa y a las situaciones que en esta puedan darse, a los derechos y deberes y responsabilidad de los funcionarios y a su régimen disciplinario, así como a la creación e integración, en su caso, de cuerpos y escalas funcionariales y al modo de provisión de puestos de trabajo al servicio de las administraciones públicas, pues habiendo*

contornos más precisos y con el sistema de fuentes más directo. Además, la aparente inclusión de las CC.AA., realizada por el art. 51.2 de la LOFCS, para regular el estatuto de las policías locales no faculta para una actuación completa desde una competencia plena. Efectivamente, según la doctrina expuesta por el Tribunal constitucional en torno al art. 39 de la LOFCS – coordinación y puntos comunes de las policías locales sobre las que puede ejercer sus competencias las CCAA.-, y sobre lo afirmado respecto al régimen estatutario por el art. 52.1 LOFCS, con su adecuado tenor literal respecto a la acción autonómica “las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas” (¿qué entiende la ley con la expresión entiende *al respecto*?). Entiendo que la acción normativa autonómica se refiere parte del “régimen estatutario”. La LOFCS lo que pretende es que las CCAA deben regular sobre la cuestión estatutaria de las policías locales lo que sea procedente –respectivo- del contenido del art. 39 LOFCS conforme a la interpretación del Tribunal Constitucional. La verdadera voluntad legislativa de la LOFCS, ex art. 39, puede contenerse dentro de lo que el Tribunal constitucional apuntó, en un caso distinto al presente pero análogo en su planteamiento, respecto a “*la extensión de la materia «régimen jurídico» no abarca la totalidad de los aspectos que puede ofrecer la normación de una Entidad pública, siendo, por ende, más reducido que aquel que contemple directa y globalmente, la regulación in genere de la Entidad o tipo de Administración de que se trate*¹⁷⁷⁴” Es decir, que *per se*, la posible interpretación del art. 52.1 LOFCS pasa exclusivamente por lo dictado al respecto por la propia Ley orgánica (recordamos el art. 39) que constituye el concepto más reducido del régimen estatutario a completar por las restantes normas básicas y la propia regulación municipal. No es, pues, una facultad completa, o más allá de lo común establecido por la LOFCS, de regulación del régimen estatutario de las policías locales sino lo estrictamente señalado por la propia LOFCS. A este respecto

optado la constitución por un régimen estatutario, con carácter general, para los servidores públicos (arts. 103.3 y 149.1.18)”

¹⁷⁷⁴ STC, constitucional pleno, del 21 de diciembre de 1989 (ROJ 214/1989) Recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 610/1985 |Ponente: JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS

creemos que la Ley de Coordinación de Policías locales de Madrid recoge esta afirmación cuando su Título III se iniciaba con la rúbrica “*Del régimen jurídico de los Cuerpos de Policía Local*” y con el tenor literal del artículo 30 que dispone no sobre un estatuto –total o parcial- sino sobre un régimen jurídico a la espera de la norma estatal: “*Hasta tanto sea aprobado el Estatuto específico del personal de las Policías Locales, los Cuerpos de Policía Local se estructurarán...*”

En cualquier caso, la extraña composición del ordenamiento regulador del estatuto de los policías locales /municipales ha sido reconocida por el propio Tribunal Constitucional que incluso llama la atención sobre su propia inexistencia formal: “la cual, a su vez, reenvía al régimen estatutario de los funcionarios públicos, con las singularidades propias de los policías locales: agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad. Partiendo de la base de que los miembros de la policía local son necesariamente funcionarios públicos de la Administración municipal, al analizar su régimen jurídico, ***hemos de señalar que carecen de estatuto jurídico específico y formal (a pesar de la previsión de la disposición final tercera de la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local), sin perjuicio de que se pueda abstraer un estatuto material, heterogéneo,*** de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública, de la Ley Orgánica 2/1986 de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad (LOFCS), y —a nivel local— de la Ley 7/1985 reguladora de las bases de régimen local (LBRL) y ulterior Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 abril, del texto refundido de disposiciones legales vigentes en materia régimen local, sin que, como se ha dicho, deba tomarse en consideración lo establecido en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del estatuto básico del empleado público (LEEP), que procede a derogar parcialmente las referidas Ley de medidas para la reforma de la función pública, Ley reguladora de las bases de régimen local y el texto

refundido de disposiciones legales vigentes en materia de régimen local¹⁷⁷⁵”. Aspecto este, confirmado por la jurisprudencia del Tribunal supremo que recoge los conceptos estatutarios del Tribunal Constitucional respecto a lo que, podríamos denominar “virtualidad” del estatuto de las policías locales /municipales: “en realidad, el reglamento parte de la consideración de aquellos como funcionarios públicos de carrera del municipio respectivo, lo que implica, como dice la STC 175/2011, de 8 de noviembre, ***su sujeción a un régimen estatutario heterogéneo, constituido por la Ley 30/84, la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y la Ley 7/1985 de Bases de Régimen Local***. La Ley autonómica se limita a regular los aspectos más relevantes de los derechos de los policías municipales, como son los sindicales, los relativos a la incompatibilidad con el ejercicio de la función policial o que afectan a la huelga, pero nada impide su concreción en el desarrollo reglamentario, a fin de adaptarlos a las peculiaridades de la función policial¹⁷⁷⁶”. Pero es que nada pueden aportar textos legales dispositivos a tal empresa, como, por ejemplo, el art. 36 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales de Cataluña, cuando afirma que “*Las situaciones administrativas de los Policías locales se regulan de acuerdo con la normativa aplicable a los funcionarios locales, teniendo siempre en cuenta las peculiaridades del Cuerpo a que pertenecen*”. La indeterminación legal es evidente.

Es verdad que formalmente no podemos encontrarnos con una ley /norma que aglutine en torno a la unidad formal de la disposición legislativa y/ o normativa cuanto haya de disponerse en el estatuto de los policías locales /municipales, pero esta es una consecuencia de la distribución competencial respecto a este cuerpo policial pero, sobre todo, por la ausencia normativa y /o legislativa del Estado y a la que nos hemos referido repetidamente. Hecho que no se debe en exclusiva a una interpretación de la doctrina al respecto de lo que sea más conveniente sino porque el Ejecutivo ha desoído el mandato de la

¹⁷⁷⁵ STC, constitucional pleno, del 8 de noviembre de 2011 (STC 175/2011). Cuestión de inconstitucionalidad 1323/1999 |Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

¹⁷⁷⁶ . STS, contencioso sección 7, del 3 de diciembre de 2012. (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011. Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

Disposición final 3ª de la LRBRL, aprobada el 2 de abril de 1985 y publicada en el BOE, el 03 de Abril de 1985, y con fecha de vigencia de 20 días desde su publicación. Quizá sea de aplicación aquello que BALBÉ, en tiempos ya lejanos, afirmaba del derecho administrativo cuando afirmaba que el Derecho Administrativo en cuanto sector de lo jurídico y portador de todas y cada una de sus notas genéricas, no se haya constituido únicamente por leyes, sino por la rica complejidad complejidad que se comprende bajo la rúbrica *ius*, tiene un valor y alcance que excede en mucho los lindes de la mera teoría¹⁷⁷⁷. Así pues, el Estatuto y todo el grupo ordinamental existe, pero exige de un mayor esfuerzo interpretativo, no exento de errores, y para el que es fundamental el orden de aplicación de las normas la hora de configurar el estatuto y sus contenidos.

Pero después de todo esto, con la heterogeneidad normativa respecto de su propio estatuto y su ausencia formal ¿podemos hablar, como en algunas sentencias hace el Tribunal Supremo, de que las policías locales /municipales son funcionarios locales propios de cada corporación local en exclusiva? ¿Cabe hablar de una doble vertiente funcionarial o, mejor de relación de servicios, marcada por su adscripción funcional –al municipio- frente a una adscripción orgánica “ad extra” –al Gobierno de la nación, ex art. 104.1 CE¹⁷⁷⁸- de estos funcionarios?

MARTIN MATEO señalaba tiempo atrás que al constituir los entes locales un subsistema de relaciones públicas, habrá de determinarse de alguna manera cuáles sean precisamente las competencias cuya normación le corresponden y cuáles los intereses generales cuya tutela incumbe a otra comunidad territorial más extensa¹⁷⁷⁹. Esa es precisamente la necesidad: la de una regulación que establezca el estatuto de estos cuerpos locales de policía y su inserción en el sistema normativa de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Porque el ordenamiento regulador de las policías locales /municipales y su

¹⁷⁷⁷ Manuel Balbé, “*Derecho administrativo*”, en Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo I Ed. Francisco SEIX. Barcelona 1950. Pág. 60.

¹⁷⁷⁸ Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, *bajo la dependencia del Gobierno...*

¹⁷⁷⁹ Ramón Martín Mateo, “*Autonomía local y sistema normativo español*” RAP Nº 94. Enero – abril de 1981. Pág. 62

expresión formal, el estatuto, es un verdadero subsistema normativo dentro de la función pública local pero con un engarce de suficiente cualidad para que también constituya un subsistema normativo dentro del sistema normativo de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así lo entendemos y así también parece entenderlo el EBEP al dedicar un apartado específico para las policías locales dentro de la función pública local.

Por lo tanto, podemos señalar las siguientes disposiciones, como elementos constituyentes, en la actualidad, del **Estatuto material de los Cuerpos de Policía local /municipal**:

1. En la **creación de los Cuerpos de policía local /municipal**: Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, que es la Ley cabecera para todos los apartados que destaquemos, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, el R.D. legislativo 781/86, (en virtud de la habilitación concedida por la disposición adicional 1ª) y las leyes de coordinación de policías locales.
2. Sobre las **funciones atribuidas a los Cuerpos de policía local /municipal**: Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del Régimen Local, el Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, sobre Régimen Local y los Reglamentos municipales reguladores de los Cuerpos de policía local /municipal.
3. Sobre las **peculiaridades de su naturaleza**, derechos, deberes, principios entitativos de su relación de servicio: Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, las leyes de coordinación de policía local /municipal dentro del espacio delimitado por el art. 39 de la LOFCS y conforme a la interpretación que da de éste el Tribunal Constitucional y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos. Dentro de estas podemos incluir los Reglamentos respectivos del Cuerpo de la policía local, Acuerdos de condiciones de trabajo y dedicación al servicio, Acuerdos retributivos y Acuerdos de acción social corporativa.

4. Dentro del capítulo de **derechos sindicales de los Cuerpos de policía** local: Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, Ley Orgánica 11/1985, de 2 de agosto, de Libertad Sindical y la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ahora bien, cómo sea la relación entre unas y otras disposiciones legislativas y su orden de aplicación lo estudiaremos en el siguiente epígrafe.

5.1.1 El sistema de prelación de fuentes en materia de policía local

Aunque la anterior exposición nos proporciona alguna pista sobre las operaciones de interpretación, a la hora de aplicar las fuentes del ordenamiento y su orden de prelación dentro del estatuto material –manifiestamente mejorable- de los cuerpos de policía local /municipal, sin embargo sigue reinando un desorden conceptual desconcertante, que a nuestro modo de ver ha aumentado con el EBEP. Desde luego que si la *voluntas legis* (remisiones en cadena y hasta de reenvíos mutuos) de que hablaba el Tribunal Constitucional sobre la materia, en un temprano pronunciamiento, era harto difícil descubrirla entonces no digamos ahora con todo el escenario que hemos expuesto.

No es de aplicación, como no podía ser de otra manera, el criterio jerárquico dado el conjunto normativo expuesto en el que los principios de competencia y especialidad son básicos dado que las tres administraciones implicadas tienen competencia normativa al respecto, son los que pueden interactuar para poder establecer una solución en el acertijo normativo propio del Estatuto material de las policías locales /municipales. El proceso bien puede ser empleado en el mismo sentido del que VILLAR PALASI y VILLAR EZCURRA señalan respecto a un sistema normativo incompleto en el que existe un fenómeno de fisión de las normas en su producción -favorecido por la partición competencial, decimos nosotros- ya que aparecerán como elementos aislados dando la sensación de que se tratan de auténticas normas completas. Al mismo tiempo conjugado con una fusión en su proceso de aplicación, ya que necesariamente habrán de reunirse junto con los restantes

elementos dispersos para ofrecer la totalidad de la regulación existente¹⁷⁸⁰. De lo que no cabe duda alguna es que la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad es la norma “cabecera” de este subsistema normativo u ordenamiento peculiar y su estatuto, la formalización de éste. A este respecto parece clara la previsión de la Jurisprudencia del Tribunal supremo pero su afirmación no cuenta con las disposiciones legislativas no orgánicas estatales que, desde luego ha de ser encajadas: “Quede claro, pues, que ha de estarse primeramente a lo que establezca la propia ley orgánica -que se limita a mandar a los poderes públicos que deben promover las condiciones para una "adecuada promoción profesional" de los miembros de los cuerpos y fuerzas de seguridad. Son las normas que rigen cada uno de ellos, no sólo estatales, sino también autonómicas (respecto de policías autonómicas y por el título competencial para articular la coordinación de policías locales) e incluso disposiciones administrativas municipales (respecto de la policía local) las que han de concretar cuáles sean, en cada caso, esas "condiciones más favorables para una adecuada promoción profesional". Ni que decir tiene que las resoluciones de aplicación, singularmente las convocatorias selectivas y para la provisión de puestos de trabajo, han de atenerse a la normativa propia de aplicación¹⁷⁸¹”. O Como recientemente afirmaba el Tribunal Constitucional respecto a la atribución competencial que además en nuestro caso tiene una incidencia importante en el sistema de prelación y aplicación de las normas estatutarias de las policías locales: “*para proceder a una calificación competencial correcta deberá estarse tanto al sentido o finalidad de los títulos competenciales en juego, como al carácter, sentido y finalidad de los preceptos impugnados, es decir, al contenido del propio precepto controvertido (por todas, STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5)*¹⁷⁸²”. Teniendo en cuenta que **“el principio de competencia explica la relación entre la ley orgánica y la ley ordinaria, y la relación entre la ley estatal y la ley autonómica, pero no**

¹⁷⁸⁰ José Luis Villar Palasí y José Luis Villar Ezcurra “*Principios de Derecho administrativo I*”. Ed. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. 4ª Edición. Madrid 1999. Pág 254.

¹⁷⁸¹ STS, Contencioso sección 7 del 13 de Julio del 2007 (ROJ: STS 5464/2007) Recurso: 33/2004 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

¹⁷⁸² STC, constitucional pleno, del 6 de junio de 2013 (ROJ: STC 135/2013) Recurso de inconstitucionalidad núm. 964-2004 | Ponente: JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS

permite construir relaciones de colisión o cooperación entre leyes idénticas por su posición (...) STC 5/1981 (relativa a la reserva constitucional de ley orgánica), de la que no se puede deducir que el Tribunal Constitucional haya establecido el principio de competencia para resolver los conflictos entre normas, como parece pretender la demanda, pues el criterio de la competencia sirve para determinar la constitucionalidad de las leyes estatales cuando se enfrentan a las autonómicas, pero no para resolver conflictos entre normas dictadas por el Estado. Y el tercer y último aspecto se funda en la doctrina de la STC 137/1986 (que afirma la necesidad de colaboración de la ley orgánica y la ordinaria cuando se trata de articular competencias estatales con las autonómicas), de la que tampoco se puede extraer ningún principio que vincule al legislador estatal en relación con su potestad legislativa y la forma en que debe ejercerla¹⁷⁸³”.

Partiendo de la metodología expuesta acerca de la fisión y función de normas integrantes del conjunto normativo regulador del estatuto de las policías locales hemos de dividir necesariamente, tal como destacamos en el epígrafe anterior las normas en los siguientes apartados con el objeto de, y mientras no se produzca alteración alguna, finalmente fusionarlas en su aplicación a la realidad, señalando al mismo tiempo que actuación legislativa o normativa cabría y la Entidad competente para ello. Así, hemos de distinguir:

1. El conjunto normativo creador y configurador de los Cuerpos de policía local o su núcleo estatutario.

Hemos de partir de la norma cabecera del sistema porque es la que, en este apartado, da la pauta, sabiendo que el otro factor a tener en cuenta, el

¹⁷⁸³ STC, constitucional pleno, del 5 de junio de 2013 (ROJ: 132/2013) Recurso de inconstitucionalidad núm. 4247/2002 | Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS. La sentencia además incide en algo similar con nuestro análisis del subsistema normativo y su expresión formal del estatuto de las policías locales: “*la Constitución no prevé que el principio de competencia o especialidad obligue a que sólo puedan aprobarse constitucionalmente normas homogéneas que se refieran a una materia concreta. (...) Por tanto, aun aceptando que una ley como la impugnada puede ser expresión de una deficiente técnica legislativa, no por ello cabe inferir de modo necesario una infracción de la Constitución habida cuenta que el juicio de constitucionalidad que corresponde hacer a este Tribunal “no lo es de técnica legislativa” [SSTC 109/1987, de 29 de junio, FJ 3 c); y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4], ni de “perfección técnica de las leyes” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 4), pues nuestro control “nada tiene que ver con su depuración técnica” (SSTC 226/1993, de 8 de julio, FJ 5; y 195/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)*”

competencial, arranca para las dos Administraciones superiores –La General del Estado y la Autonómica- de los art. 104.2 CE (en cuanto que sólo por ley orgánica puede ser aprobado el estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) e indirectamente del art. 149.1.29 así como del art. 148.1.22 CE para el caso de la coordinación de las policías locales por parte de las CC.AA. Para el caso de los municipios, por la potestad consustancial a su autonomía, como es la potestad normativa, seguida de su atribución competencial en materia de seguridad establecida por la LRBRL. De esta manera, la Ley Orgánica instituye que “*Los municipios podrán crear cuerpos de policía propios, de acuerdo con lo previsto en la presente ley, en la Ley de Bases de Régimen Local y en la legislación autonómica*” art. 51.1. Por tanto, la secuencia lógica en la prelación de fuentes es la establecida y consta del propio art. 51 de la LOFCS, comenzando por ella misma que atribuye tal potestad a las Corporaciones locales municipales y no a otras entidades locales. Ahora bien, es preciso destacar que el acto de creación de un cuerpo no es, en sí mismo, un acto singular sin naturaleza normativa¹⁷⁸⁴, necesitado de una habilitación legal sustancial previa, si se quiere ser consecuente con la doctrina constitucional de creación, integración y extinción de Cuerpos, Escalas y categorías de funcionarios que además como señala el Tribunal Constitucional tenga “la base de una regulación legal sustantiva (STC 99/1987)” por eso era necesario que el escalón subsiguiente prosiguiera con las disposiciones de la Ley de Bases de Régimen local al respecto que son las que deben habilitar dicha función normativa local junto a las remisiones o desarrollos normativos que ésta ley o, mejor conjunto legal, establezca¹⁷⁸⁵. Estos, pues, son los que hayan de otorgar esa base legal sustantiva para la creación y regulación de los

¹⁷⁸⁴ “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” STC, Constitucional sección 1 del 21 de Enero del 1993 (ROJ: STC 25/1993) Recurso: 1753/1988 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE.

¹⁷⁸⁵ Es interesante señalar a este respecto lo que la STS, Contencioso sección 1 del 26 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 13475/1994) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO, señala como “*núcleo de su régimen estatutario*”: “*su régimen jurídico estatutario, que será el regulado en la propia Ley con las adaptaciones que se determinen reglamentariamente, aspecto este que constituyendo el núcleo de su régimen estatutario no se cuestiona, como ya hemos dicho, en este proceso. Y asimismo, es la Ley la que prevé la opción voluntaria del paso del personal de las Escalas declaradas a extinguir a las correspondientes de nueva creación en la Ley*”

cuerpos de policía local en cada municipio. La LRBRL ofrece una precariedad normativa para estos Cuerpos específicos alarmante, pero la declaración de la disposición final tercera –aún no cumplida– acerca de que el personal de las Policías Municipales gozará de un Estatuto específico, aprobado reglamentariamente, teniendo en cuenta respecto de los primeros la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, es lo suficientemente importante como para reclamar su desarrollo ya que la creación de los cuerpos de policía local /municipal necesitan de esta colaboración reglamentaria¹⁷⁸⁶ cuyo carácter básico aseguraría un mínimo de uniformidad normativa en su estatuto. Pero previamente a ello, la base de una regulación legal sustantiva en el régimen local sobre los cuerpos de policía local, la podemos encontrar en el Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, cuyo carácter básico ya hemos resaltado en epígrafes anteriores. Por tanto, al art. 51 de la LOFCS, hemos de añadir en el escalón siguiente a la LRBRL y el Texto Refundido exponente de esta regulación básica en cuyos arts 129, 172 y la disposición transitoria 4^a¹⁷⁸⁷, podemos encontrar la base legal para que se

¹⁷⁸⁶ Hay gran cantidad de ejemplos de la colaboración del Reglamento con la Ley conforme a los visos de la doctrina del Tribunal Constitucional que determinaba: “(...) la regulación por ley no es, pues, imposible una intervención auxiliar o complementaria del reglamento, pero siempre como se dijo en el fundamento jurídico 4. de la STC 83/1984, de 24 de julio que estas remisiones <sean tales que restrinjan, efectivamente, el ejercicio de esa potestad (reglamentaria) a un complemento de la regulación legal, que sea indispensable por motivos técnicos o para optimizar el cumplimiento de las finalidades propuestas por la constitución o por la propia ley>, de tal modo que no se llegue a <una total abdicación por parte del legislador de su facultad para establecer reglas limitativas, transfiriendo esta facultad al titular de la potestad reglamentaria, sin fijar ni siquiera cuales son los fines u objetivos que la reglamentación ha de perseguir>.” STC, Constitucional sección 1 del 11 de Junio del 1987 (ROJ: STC 99/1987) Recurso: 763/1984 | Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS. Por su parte el Tribunal Supremo la avala: “su régimen jurídico estatutario, que será el regulado en la propia Ley con las adaptaciones que se determinen reglamentariamente, aspecto este que constituyendo el núcleo de su régimen estatutario no se cuestiona, como ya hemos dicho, en este proceso”. STS, Contencioso sección 1 del 26 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 13475/1994) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

¹⁷⁸⁷ La DT4^a señala como de aplicación con el régimen jurídico de las disposiciones básicas: 1. La Policía Local sólo existirá en los Municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo que el Ministerio de Administración Territorial autorice su creación en los de censo inferior. Donde no existan, su misión se llevará a cabo por los auxiliares de la Policía Local, que comprenderá el personal que desempeñe funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones, con la denominación de Guardas, Vigilantes, Agentes, Alguaciles o análogos. 2. Dentro de cada Municipio, la Policía se integrará en un Cuerpo único, aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades. Bajo la superior autoridad y dependencia directa del Alcalde, el mando inmediato de la Policía Local corresponderá en cada Entidad al Jefe del Cuerpo. 3. Orgánicamente, la Policía Local estará integrada por una escala técnica o de mando y otra ejecutiva. En la escala técnica podrán existir los empleos de Inspector,

aprueben las normas estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Los restantes artículos añaden las competencias y bases necesarias para que las disposiciones locales puedan regular la creación del Cuerpo de policía local respectivo. De una manera un tanto confusa y poco exacta, el Tribunal Supremo hace referencia a estos dos escalones que estamos comentando: “ello a parte, el Art. 147.1 del R.D. legislativo no se refiere específicamente a los funcionarios de la policía local , sino a los funcionarios municipales en general, mientras que el Art. 52 de la L.O. 2/1986 fija de modo específico el régimen estatutario de los Cuerpos de Policía Local , debiéndose resolver el contraste entre una y otra norma, a parte de su diferente entidad normativa, **en razón del principio de especialidad, que impone la prevalencia de la norma especial** (en este caso la L.O. 2/1986, Art. 52) **sobre la general** (en este caso el Art. 147.1 R.D. legislativo 781/86 y su remisión a la L. 30/1984)¹⁷⁸⁸. Y si alguien podía dudar sobre la aplicabilidad al caso del Texto Refundido, el Supremo invita a tenerlo en cuenta a la hora de establecer el sistema de prelación de fuentes: “por último, el Texto refundido de las disposiciones vigentes en materia de Régimen Local, aprobado por Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril, tras cerrar el círculo de remisiones en su art. 173 al disponer 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 , contiene en la disposición transitoria 4 .ª una regulación aplicable "en tanto no se aprueben las Normas Estatutarias de los Cuerpos de Policía Local, de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 7/1985, de 2 de abril, y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo », y establece, entre otras, la norma restrictiva de que "la Policía local sólo existirá en los municipios con población superior a 5.000 habitantes, salvo autorización

Subinspector y Oficial, pero los dos primeros sólo podrán crearse en los Municipios de más de 100.000 habitantes; en la ejecutiva los de Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia. 4. El ingreso como Guardia de la Policía Local se hará por oposición, exigiéndose no exceder de treinta años de edad y acreditar las condiciones físicas que se determinen. 5. Los miembros de los Cuerpos de Policía Local, en el ejercicio de sus funciones, tendrán a todos los efectos legales el carácter de Agentes de la Autoridad.

¹⁷⁸⁸ STS, Contencioso sección 7 del 21 de Abril del 1997 (ROJ: STS 2755/1997) Recurso: 8375/1994 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

para los de censo inferior por parte del Ministerio de Administración Territorial»¹⁷⁸⁹. Precisamente el art. 129 del Real Decreto legislativo 781/1986, de 18 de abril señala algo esencial respecto a lo que proponemos y es que “*corresponde a los órganos de la Corporación local, según la distribución de competencias prevista en la Ley 7/1985, de 2 de abril, las restantes competencias en materia de personal a su servicio y, en particular, el establecimiento de escalas, subescalas y clases de funcionarios y la clasificación de los mismos*”. Así pues de nuevo se nos revelan básicas, valga la redundancia, las disposiciones del Texto Refundido¹⁷⁹⁰ que “casan” perfectamente y complementan la disposición orgánica del art. 51 de la LOFCS, y se redondean con el art. 172, en su conjunto, con la particularidad de la letra a) del párrafo segundo: “Se comprenderán en esta Subescala, (la Subescala de Servicios Especiales reservada a funcionarios que desarrollen tareas que requieran una aptitud específica y sin perjuicio de las peculiaridades de cada Corporación), las siguientes clases: a) *Policía Local y sus auxiliares*”. Finalmente, a esta colaboración de la ley ordinaria con la orgánica¹⁷⁹¹, hemos

¹⁷⁸⁹ STS, Contencioso sección 1 del 27 de Mayo del 1992 (ROJ: STS 17513/1992) Recurso: | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ y también la STS, Contencioso sección 1 del 27 de Mayo del 1992 (ROJ: STS 10686/1992) Recurso: | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ

¹⁷⁹⁰ A este respecto cabe recordar la afirmación del Tribunal Constitucional en el sentido de que hay “*también otras leyes estatales atributivas de competencias, que forman parte del bloque de la constitucionalidad*” **STC, Constitucional sección 1 del 15 de Diciembre del 2005 (ROJ: STC 332/2005) Recurso: 5014/2000 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS**. Precisamente nosotros mantenemos que el Texto refundido, junto a la LRBL forma parte del bloque de constitucionalidad. Además es interesante tener en cuenta esto: “*No es una excluyente exigencia constitucional que las normas de atribución de competencias tengan que hacerse por Ley Orgánica. No se trata evidentemente de que una atribución competencial pueda hacerse por Ley Orgánica, que nada lo impide, sino que tenga forzosamente que realizarse por Ley Orgánica, que es lo que, caso de no hacerse, determinaría la infracción que denuncia la Sala de Sevilla. Desde luego, del término "constitución" no puede obtenerse la ineludible exigencia de que una norma que confiera competencias tenga que reunir la condición de Ley Orgánica, que sólo esto, y no la conveniencia técnica de que así sea, puede determinar su inconstitucionalidad (...) cabe que el Legislador ordinario concrete las materias específicas objeto del conocimiento de tales órdenes, produciéndose, de este modo, una colaboración entre ambas formas normativas -Ley Orgánica y Ley ordinaria- que no obsta a la reserva establecida en el art. 122.1 C.E. y que, por tanto, resulta constitucionalmente lícita (cfr., sobre la admisibilidad de semejante colaboración dispuesta en las Leyes Orgánicas, la STC 137/1986, fundamento jurídico 3º).*” **STC, constitucional pleno, de 1 de julio de 1993 (ROJ: STC 224/1993). Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 5/91 y 649/91, |Ponente: ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO**

¹⁷⁹¹ “*constituyendo precisamente un supuesto de colaboración entre la ley orgánica y la ley ordinaria considerada constitucionalmente lícita en nuestra STC 224/1993, de 1 de julio. Colaboración que podemos apreciar, en el presente supuesto, no sólo como lícita sino incluso necesaria, en aras del principio de seguridad jurídica proclamado en el art. 9.3 CE, habida cuenta de la concurrencia que se produce, en la concreta materia de que aquí se trata, entre los órdenes contencioso-administrativo y*

de añadir al DT 4^a del precitado Texto refundido, que añade la temporalidad de su vigencia hasta la aprobación reglamentaria del Estatuto especial de las policías locales y que incide en el régimen jurídico propio de la creación de los Cuerpos de policía local, en cuanto a su estructura en categorías: *“dentro de cada Municipio, la Policía se integrará en un Cuerpo único, aunque puedan existir especialidades de acuerdo con las necesidades. (...) Orgánicamente, la Policía Local estará integrada por una escala técnica o de mando y otra ejecutiva. En la escala técnica podrán existir los empleos de Inspector, Subinspector y Oficial, pero los dos primeros sólo podrán crearse en los Municipios de más de 100.000 habitantes; en la ejecutiva los de Suboficial, Sargento, Cabo y Guardia”*. Ha de tenerse en cuenta la doctrina del Tribunal Constitucional para con la creación de Escalas y categorías funcionariales policiales: *“Así las cosas, no resulta aplicable nuestra doctrina sobre la igualdad y la desigualdad entre estructuras funcionariales de creación legal, donde la norma que las crea puede apreciar diferencias relevantes fundadas en el régimen abstracto diseñado por ella misma, de modo que el legislador –en el caso local, el normador añadimos nosotros- cuenta con un amplio margen de discrecionalidad a la hora de configurar el status del personal que presta sus servicios en las Administraciones públicas (STC 7/1984, de 25 de enero, AATC 352/2007, de 24 de julio; 112/2008, de 14 de abril, y 99/2009, de 23 de marzo)”* ya que *“la creación de las escalas dentro de un cuerpo único (...) responde, según la propia Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, a la necesidad de dotar a la institución policial de una organización más racional y coherente, posibilitando la mejor prestación de los servicios de un colectivo jerarquizado así como la promoción interna como medida de incentivación de los funcionarios. La finalidad última es, pues, la profesionalización de la carrera policial¹⁷⁹²”*.

social. Ante la situación de confusión creada por las indecisas soluciones jurisprudenciales a la hora de resolver las fricciones existentes, el legislador ordinario, sin violentar el esquema general del art. 9 LOPJ, configura una exclusión específica y expresa” (STC 121/2011, FJ 7). STC, constitucional sala 1^a, del 26 de septiembre de 2011 (ROJ: STC 146/2011) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 7532-2010, | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

¹⁷⁹² STC, Constitucional sección 1 del 24 de Noviembre del 2010 (ROJ: STC 120/2010) Recurso: 5085/2009 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ

Finalmente hemos de añadir, en el siguiente escalón, la legislación autonómica que, naturalmente debería recoger las normas mencionadas y respetar el régimen de aplicación establecido en el art. 51 de la LOFCS. A este respecto señalaremos que como viene siendo habitual encontramos gran variedad pero desde luego la aplicación de las normas tal y como la hemos desarrollado sólo la contemplamos en contadas excepciones. En su inmensa mayoría las leyes de Coordinación de policías locales de las Comunidades autónomas se antepone a todas las fuentes primarias del subsistema normativo y no sabemos realmente sobre qué supuesto competencial del bloque de constitucionalidad han deducido dicha alteración. La fórmula es tan clarividente como esta: *“Los Municipios (...) podrán crear Cuerpos de Policía propios, de acuerdo **con lo previsto en esta Ley**, en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en la Ley Reguladora de Bases de Régimen Local¹⁷⁹³”*. Esta fórmula –de expolio normativo la calificaría yo- extraída de la Ley de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid, es seguida por las Leyes de Coordinación del Ley del Principado de Asturias, la de Cantabria. Este mismo camino es el completado por la Ley de Coordinación de la Rioja¹⁷⁹⁴, la de Castilla y León y la de Canarias¹⁷⁹⁵

En cambio, la Ley de coordinación de Galicia sigue escrupulosamente el contenido del art. 51 de la LOFCS: “Los ayuntamientos de la Comunidad Autónoma de Galicia podrán crear cuerpos de Policía local propios, siempre que lo estimen oportuno en función de sus necesidades, de acuerdo con lo previsto en la Ley orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad, la Ley reguladora de las bases de régimen local, la Ley de Administración local de

¹⁷⁹³ Art. 2 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad Autónoma de Madrid

¹⁷⁹⁴ Así lo señala el art. 34 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja: “Los miembros de los Cuerpos de Policía Local son funcionarios de los Ayuntamientos sometidos, en cuanto a su régimen estatutario, a la presente ley, a la Ley Orgánica 2/1986, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, **a los reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos y a las disposiciones generales que les sean de aplicación en materia de función pública**”

¹⁷⁹⁵ Art. 20 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias:” *Los Policías Locales son funcionarios de carrera de los Ayuntamientos respectivos, estando sometidos, en cuanto a su régimen estatutario, a la presente Ley, a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la Ley de Bases de Régimen Local y a las disposiciones generales de aplicación en materia de función pública*”

Galicia, la presente ley y otras disposiciones que sean de aplicación¹⁷⁹⁶. De igual forma lo hace la Ley de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana, la de Castilla La Mancha¹⁷⁹⁷, la de Extremadura, la reciente Ley de Coordinación de Illes Balears¹⁷⁹⁸ y la de Andalucía.

Algunas, incluso, atribuyen a la LOFCS una función de simple elemento de inspiración para otras normas, lo cual a nuestro parecer roza el esperpento, y este es el caso de la Ley de Cantabria¹⁷⁹⁹ y la de Castilla y León¹⁸⁰⁰: “*Su régimen estatutario queda sometido a la presente Ley dentro de los principios generales de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado, los Reglamentos específicos de cada Cuerpo y demás legislación que sea de aplicación*”.

En el caso de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco, al señalar en el caso de las policías locales que “los municipios participan en el mantenimiento de la seguridad pública en los términos establecidos en esta ley, la legislación de régimen local, la Ley Orgánica de Protección de la Seguridad Ciudadana, la Ley de Policía del País Vasco y la normativa vigente en materia de emergencias y protección civil, tráfico y seguridad vial, y espectáculos públicos y actividades recreativas¹⁸⁰¹”. La omisión de la LOFCS pudiéramos entenderla que se basa a la hora de determinar su sistema de prelación de

¹⁷⁹⁶ Art. 22 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia

¹⁷⁹⁷ Que sigue nuestros postulados en cuanto a la legislación a incluir dentro del régimen local: “*Los municipios de Castilla-La Mancha podrán crear Cuerpos de Policía con observancia de lo dispuesto en la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, la normativa básica de Régimen Local, la presente Ley y demás disposiciones que resulten de aplicación*”. Art 12 de la Ley 8/2002, de 23-05-2002, de Coordinación de Policías Locales de Castilla-La Mancha

¹⁷⁹⁸ Art. 48 de la Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears: “*En su condición de funcionarios, los miembros de los cuerpos de policía local y los policías en los ayuntamientos que no hayan constituido cuerpo de policía local tienen los derechos que les atribuye la legislación vigente en materia de régimen local, los que contiene la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad, los derivados de su régimen estatutario y de esta ley ...*”

¹⁷⁹⁹ Ley en la que se produce un acierta contradicción entre el art. 2.5 y 33 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales Cantabria, cuando este último se antepone la ley de coordinación al resto de las normas

¹⁸⁰⁰ Art.3 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León: “*Los Cuerpos de Policía Local son Institutos Armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, cuyo régimen estatutario queda sometido a la presente Ley, dentro de los principios generales de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los Reglamentos específicos de cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos*”

¹⁸⁰¹ Art. 6 de la Ley.

fuentes referido a la creación de las policías locales, en la supletoriedad de la LOFCS, declarada en la disposición Final Primera¹⁸⁰² en cuanto norma aplicativa para su policía autonómica pero es que a las policías locales de los municipios del País Vasco es plenamente aplicable la LOFCS.

Las Leyes de Coordinación de Murcia y Aragón omiten cualquier referencia al régimen aplicativo de normas para la creación de los cuerpos de policía local. Posición similar es la mantenida por la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra.

Tras esta rápida pasada sobre la legislación autonómica, llamada a participar en la regulación de la creación de los cuerpos de policía local/municipal en el orden establecido por la LOFCS, no podemos sino manifestar la necesidad, desde un punto de vista de la seguridad jurídica (ex art. 9.3 CE), de aclarar por el Estado normador este aspecto nuclear del subsistema normativo de las policías locales.

2. El conjunto normativo de los Cuerpos de policía local y su prelación en cuanto a las funciones atribuidas para el mantenimiento del orden y seguridad pública (ex art. 25.1 a), b) y c) de la LRBRL)

El art. 53 de la LOFCS no deja lugar a dudas sobre su verdadera intención y es la de “acotar” la funciones propias y específicas de los Cuerpos de policía local /municipal (“Los Cuerpos de Policía Local deberán ejercer las siguientes funciones”). ¿Han de entenderse ampliables por una posible intervención de la legislación autonómica? No lo entendemos así porque las referencias legales y normativas a este respecto siempre hablan de la intervención normadora estatal. Así, por ejemplo, la única posibilidad de aumento de funciones contemplada en la Disposición Adicional décima de la

¹⁸⁰² Disposición final Primera de la LOFCS reza como sigue: 1. Lo dispuesto en la presente Ley no será de aplicación a la competencia que el artículo 17 del Estatuto de Autonomía atribuye a las instituciones del País Vasco en materia de régimen de la Policía Autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo, que seguirá regulándose por dicho Estatuto en la forma en que se determina por el mismo. 2. No obstante lo establecido en el número anterior, los artículos 5, 6, 7 y 8 que contienen los principios básicos de actuación, y las disposiciones estatutarias comunes, por su carácter general, se aplicarán al régimen de la Policía Autónoma del País Vasco. 3. La coordinación entre las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado y la Policía Autónoma en el territorio de la Comunidad Autónoma del País Vasco se realizará por la Junta de Seguridad, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 17 y la disposición transitoria cuarta del Estatuto de Autonomía del País Vasco.

LRBRL sólo contempla dicha intervención: “en el marco de lo dispuesto en las Leyes Orgánicas 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, y en las disposiciones legales reguladoras del régimen local, se potenciará la participación de los Cuerpos de policía local en el mantenimiento de la seguridad ciudadana, como policía de proximidad, así como en el ejercicio de las funciones de policía judicial, a cuyos efectos, por el Gobierno de la Nación, se promoverán las actuaciones necesarias para la elaboración de una norma que defina y concrete el ámbito material de dicha participación”. Por tanto, la prelación de fuentes en esta materia viene dada, sobre todo, por el principio de especialidad, dado que hablamos de un único sujeto competencial, el Estado legislador y normador. De esta manera, la enumeración de funciones y su contenido básico y nuclear ha de ser regulado desde la organicidad legal prevista por el art. 104.2 CE ya que nos encontramos en otro ámbito nuclear del estatuto de las policías locales /municipales para el que también puede reclamarse al colaboración de la ley ordinaria (vid. Nota 1928) y también reglamentaria. La única manifestación que se ha producido ex lege respecto a las funciones de los cuerpos de policía local/municipal ha sido el art. 173 del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local que se remite en bloque a la LOFCS: “La Policía ejercerá sus funciones de acuerdo con lo previsto en el Título V de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad” Por tanto, la prelación de fuentes ha de establecerse desde el principio de especialidad, lo cual implica que, en materia de funciones de los cuerpos de policía local/ municipal y aquello que forme parte de su contenido esencial ha de ser aplicada, en primer término la LOFCS, la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial para el caso en que se produzca un aumento de funciones como policía judicial y la Ley orgánica 1/1992, de 21 de febrero, sobre Protección de la Seguridad Ciudadana, respecto a la asunción de nuevas funciones como policía administrativa seguridad y orden público. En, segundo término hemos de

señalar a la legislación básica de régimen local y finalmente el Reglamento “non nato” de la Disposición final 3ª de la LRBRL

3. Prelación de fuentes en torno a las peculiaridades de su naturaleza, derechos, deberes y los principios entitativos de su relación de servicio:

Nuevamente, hemos de partir de la Ley orgánica pero esta vez por partida doble ya que se ha de añadir a la LOFCS, la Ley Orgánica 4/2010, de 20 de mayo, del Régimen disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, cuya aplicación a los cuerpos de policía local /municipal es establecida de forma diáfana en la disposición final sexta: “la presente Ley Orgánica se aplicará a los Cuerpos de Policía Local de acuerdo con lo previsto en la legislación orgánica reguladora de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”, y que de nuevo nos muestra el requiebro hacia la LOFCS, cuando este era absolutamente prescindible, pero, en fin, está visto que la combinación de normas y reenvíos de los envíos, es el sino del subsistema normativo de las policías locales /municipales. Así pues, el régimen disciplinario cae de lleno dentro de la regulación Estatal, cosa que en su momento no estuvo nada claro en cuanto a los efectos desplegados por los arts. 27 y 28 de la LOFCS, pero con pistas suficientes para el establecimiento de un sistema de prelación y aplicativo propio, dado que el Real Decreto 884/1989, de 14 de julio, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario del Cuerpo Nacional de Policía, (vigente hasta el 10 de junio de 2010), no contemplaba a las policías locales dentro del ámbito de aplicación. Los problemas surgidos entonces respecto al régimen disciplinario de las policías locales /municipales y sobre la norma a aplicar, conforme al sistema de prelación de fuentes diseñado por la LOFCS en relación con el régimen estatutario, fue resuelto por la jurisprudencia¹⁸⁰³, utilizando una fórmula que hemos referido más arriba: “la

¹⁸⁰³ Así, por ejemplo, “no comparte este Tribunal, la determinación de la normativa aplicable que se ha hecho por el Juzgador de la primera instancia, acudiendo a la disciplina de los funcionarios de la Generalidad de Cataluña, para la tipificación y sanción de las faltas graves, atribuidas al sancionado, Policía Local en esa Comunidad, pues hay que entender que la interpretación que en la sentencia impugnada se ha hecho de los arts. 52 y 27 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad , es

regulación del régimen de las Fuerzas de Seguridad en España” y por el Reglamento Orgánico de la Policía Gubernativa aprobado por Decreto 2028/1975, de 17 de julio; así como por algunas leyes de coordinación que tipificaron las infracciones y las correspondientes sanciones. Ciertamente que el aserto jurisprudencial hace un alegato importante en cuanto al régimen propio de las policías locales /municipales y su sustantividad e independencia normativa respecto al ordenamiento de las Comunidades con relación a sus propias policías –algo con lo que no están de acuerdo algunas CC.AA. al incluirlas en leyes integrales sobre los Cuerpos de policía de “su” territorio y su función pública.

Pues bien el art. 52 de la LOFCS establece que “los Cuerpos de Policía Local son Institutos armados, de naturaleza civil con estructura y organización jerarquizada, rigiéndose, *en cuanto a su régimen estatutario*, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la presente Ley, con adecuación que exija la dependencia de la Administración correspondiente, las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas y los Reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos”. Por tanto, el aspecto más general –en cuanto a los contenidos típicos de un estatuto de funcionarios, como la selección, promoción, etc.- del estatuto los policías locales ofrece otro sistema de prelación de fuentes aunque a nuestro modo de ver por causa de los contenidos del art- 39 de la LFCS. Es decir que el

inadecuada, en cuanto que se aparta del verdadero sentido del precepto primeramente citado, que puede deducirse de la significación que en el Ordenamiento jurídico español se atribuye a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (entre las que el art. 2.º, c), de la citada Ley Orgánica encuadra a los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones locales), respecto de las que el art. 149.1.29 de la Constitución atribuye al Estado competencia exclusiva para su regulación y que, conforme al art. 104, p. 2, de esta Suprema Norma, debe realizarse mediante una Ley Orgánica (...) que las disposiciones de las Comunidades Autónomas nombradas por el precepto, son las dirigidas específicamente a la Policía local, y no las generales de los funcionarios de la Generalidad a que acudió la sentencia impugnada, sin que conste la existencia de tales normas específicas, y lo mismo en relación a las normas municipales a que el precepto hace referencia. *De ahí que deba entenderse, atendiendo al sistema total de la regulación del régimen de las Fuerzas de Seguridad en España, que la tipificación de las faltas graves y leves de los funcionarios de la Policía local, en el momento de los hechos, estaba constituida por el Reglamento del Régimen Disciplinario de la Policía gubernativa, Decreto 1346/1984, de 11 de julio, declarado entonces vigente por la disposición transitoria cuarta, 2, de la tan nombrada Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad”* STS, Contencioso sección 1 del 17 de Febrero del 1992 (ROJ: STS 16436/1992) Recurso: | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE

precepto se sustenta en dos partes: la primera, “rigiéndose, en cuanto a su régimen estatutario, por los principios generales de los capítulos II y III del título I y por la sección cuarta del capítulo IV del título II de la presente Ley...” que, además de su singularidad, se proyecta sobre la segunda parte, por cuanto que los restantes agentes normativos deben contemplar sus disposiciones, y se refiere a los “*principios básicos de actuación*”, a las “*disposiciones estatutarias comunes*” y el “*régimen disciplinario*” a aplicar a las policías locales /municipales que deben ser adaptadas a la dependencia de la Administración correspondiente. Es decir, a los municipios y su realidad variada de tipología, órganos propios de gobierno, órganos de negociación y concertación social y su régimen jurídico específico. No a otra cosa. La segunda parte del precepto ha de partir necesariamente de la advertencia jurisprudencial: “*el mencionado artículo 52 LOFCS, se ha verificado la adecuación a que la propia norma se refiere, debiendo destacarse, no obstante, que las llamadas "disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas", no implican que las normas específicas contenidas en la Ley Orgánica citada deban entenderse sustituidas por la normativa general de la función pública con la que la respectiva Comunidad regule el régimen jurídico de sus funcionarios públicos, cuyo ámbito no abarca a los Cuerpos de Policía Local, los cuales dependen de los Municipios*¹⁸⁰⁴”, que establece el escalón siguiente, “*las disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas*”, no parte de un modo absoluto e incondicionado al estar delimitadas por el contenido de la primera parte del precepto, que hemos comentado, y por los contenidos del art. 39 LOFCS el delimitador de las facultades de coordinación -desde el punto de vista de un mínimo común denominador estatutario-, cuyo contenido ha sido también interpretado por la doctrina del Tribunal Constitucional, y que ha pasado siempre por ese contenido y no otro¹⁸⁰⁵. Para la jurisprudencia del

¹⁸⁰⁴ STS, contencioso sección 7, del 3 de abril de 1998 (ROJ: STS 2206/1998) Recurso: 3734/1993 | Ponente: RAMON TRILLO TORRES

¹⁸⁰⁵ Tenemos referencias de expresiones disparatadas y de absoluta imprecisión a la hora de determinar el sistema de prelación de fuentes. Por ejemplo la *ORDEN 1148/1997 de 24 de septiembre, de la Consejería de Presidencia, por la que se aprueban las Bases Generales para el ingreso en los Cuerpos de Policía Local de la Comunidad de Madrid, a través de la categoría de Policía, en cumplimiento de lo establecido en el apartado 3 del artículo 29 del Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la*

Tribunal Supremo, a pesar de no ser mencionada por el art. 52 FOFCS, ha de tener siempre “hueco” la legislación del régimen local, quizás en el lugar que le hubiera correspondido por el non nato reglamento de la DF. 3º de la LRBL: “en el mismo sentido, la sentencia del Tribunal Constitucional 175/2011, de 8 de noviembre, declara que la Policía Local tiene naturaleza de fuerza y Cuerpo de seguridad, conforme a los términos preceptuados en el artículo 2 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; está integrada en institutos armados de naturaleza civil, *de conformidad con lo previsto en el artículo 52 de la expresada Ley Orgánica y está formada por funcionarios al servicio de la Administración Local, en consonancia con lo establecido en los artículos 130 y 171.1 y 2 del Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local*¹⁸⁰⁶”. Como podíamos suponer, las CC.AA han antepuesto su regulación a las restantes, olvidando o, mejor orillando, el art. 39 de la LOFCS, los propios preceptos de aplicación directa de ésta y la Ley orgánica del régimen disciplinario del Cuerpo nacional de policía. Así, por ejemplo, la Ley de Coordinación de la Comunidad de Madrid, en la rúbrica de su art. 33, habla de un régimen estatutario que “*Los Policías Locales son funcionarios de carrera de los Ayuntamientos respectivos, estando sometidos, en cuanto a su régimen estatutario, a la presente Ley, a la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a la Ley de Bases de Régimen Local y a las disposiciones generales de aplicación en materia de función pública. El régimen de*

Comunidad de Madrid, aprobado por Decreto 112/1993, de 28 de octubre., en cuyo art. 1.4, se dice: La realización de las pruebas selectivas se realizará de acuerdo con lo previsto en las presentes Bases de Convocatoria, siendo en todo caso de aplicación supletoria para lo no previsto en las mismas, lo dispuesto en las siguientes normas: - Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local. - Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de Disposiciones Legales vigentes en materia de Régimen Local - Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública. - Real Decreto 364/1995, de 10 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al servicio de la Administración general del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración general del Estado. - Real Decreto 896/1991, de 7 de junio, por el que se establecen las Reglas básicas y los Programas mínimos a que debe de ajustarse el Procedimiento de Selección de los Funcionarios de la Administración Local. - Ley 1/1986, de 10 de abril, de la Función Pública de la Comunidad de Madrid. - Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid. - Decreto 112/1993, de 28 de octubre, por el que se aprueba el Reglamento Marco de Organización de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid. En realidad es una acumulación sin concierto de normas aplicables

¹⁸⁰⁶ STS, Contencioso sección 7 del 03 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

situaciones administrativas de los miembros de los Cuerpos de Policía local se regulará en los respectivos Reglamentos conforme a la legislación aplicable a los funcionarios locales, sin más especificidades que las derivadas de su función y del Cuerpo al que pertenecen”.

Pero, ¿realmente podemos aceptar que la intervención de las CC.AA respecto del régimen estatutario en su integridad sea sólo su competencia a pesar de lo expresado por el art. 39 de la LOFCS y la ambigüedad –mala redacción- del art. 52 de la misma Ley? Desde luego que no y comenzaremos por la doctrina del Tribunal Constitucional para rebatir tal exclusividad, que, por otro lado, ha sido un hecho al no encontrar contención su acción legislativa, como hemos podido demostrar. Así el Tribunal Constitucional recientemente ha dicho: *“En ella, tras analizar las normas que configuran el régimen jurídico de los funcionarios de policía local —análisis contenido en el fundamento jurídico 4 al que nos remitimos ahora— concluíamos que de él se desprende que “la ‘titulación’ se erige en requisito esencial de la ‘promoción interna’ (ex art. 92 LBRL), elemento éste del ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’, lo cual conduce al título competencial del art. 149.1.18 CE”.* Seguidamente, sirviéndonos de la doctrina sentada en las SSTC 99/1987, de 11 de junio, FJ 4, y 388/1993, de 23 de diciembre, FJ 2, llegábamos a la conclusión de que en este ámbito funcional *“la regulación de las materias de ‘promoción interna’ y ‘titulación’, ostentan carácter básico (ex art. 1.3 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la función pública), y se encuadra sin dificultad en el ‘régimen estatutario de los funcionarios públicos’ del art. 149.1.18 CE” (FJ 5).* Del propio modo, en esta misma Sentencia descartábamos que pueda *“estimarse encuadrable la materia de ‘titulación’, aunque se refiera a las policías locales, en el art. 149.1.29 CE de ‘seguridad pública’, porque sólo sería posible mediante una interpretación forzada del art. 39 c) LOFCS que atribuye a las Comunidades Autónomas “fijar los criterios de selección, formación, promoción y movilidad de las policías locales, determinando los niveles educativos exigibles para cada categoría, sin que en*

ningún caso el nivel pueda ser inferior a graduado escolar¹⁸⁰⁷. De la misma fecha, la STC 4/2012, siguiendo el mismo camino afirma que *“parte de que se trata de una norma que incide en el régimen estatutario de los funcionarios públicos —los policías locales— para el que el Estado tiene competencia exclusiva en cuanto a su régimen jurídico básico, el Parlamento de Andalucía sostiene que se trataría de una especificidad propia del régimen estatutario de los cuerpos de policía local que la Comunidad Autónoma podría establecer en el ejercicio de sus competencias en materia de coordinación de las policías locales andaluzas reconocidas en el art. 14.2 del Estatuto de Autonomía de 1981¹⁸⁰⁸”*. Y sin duda aplicando el criterio expresado por el Tribunal Constitucional respecto a la concurrencia competencial podemos llegar a que ha de ser de aplicación la legislación básica de régimen local y cuando se pertinente la legislación básica de funcionarios: *“Sobre concurrencia de títulos competenciales nuestra doctrina podría resumirse en los siguientes: **Primero, que “el orden de competencias y la definición de las que, en cada caso, se ejerzan, no pueden quedar a merced de las alegaciones de las partes, sino que deben ser determinadas en atención a los criterios objetivos que sobre cada materia establecen la Constitución, los Estatutos de Autonomía y las Leyes a las que éstos y aquélla se remitan” (STC 69/1988, de 19 de abril, FJ 2). Segundo, que “cuando se ofrezcan por las partes en el proceso constitucional diversas calificaciones sustantivas de las disposiciones o actos en conflicto que pudieran llevar a identificaciones competenciales también distintas, ha de apreciarse, para llegar a una calificación competencial correcta, tanto el sentido o finalidad de los varios títulos competenciales y estatutarios, como el carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas al conflicto, es decir, el contenido del precepto controvertido, delimitando así la regla competencial aplicable al caso” (STC 153/1989, de 5 de octubre, FJ 5). Y, tercero, que “como criterio general a tener en cuenta en los supuestos de concurrencia de títulos competenciales el***

¹⁸⁰⁷ STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 3/2012) Recurso: 4346/2003 | Ponente: LUIS IGNACIO ORTEGA ALVAREZ

¹⁸⁰⁸ STC, Constitucional pleno, del de 13 de enero de 2012 (ROJ: 4/2012) Cuestión de inconstitucionalidad 1836/2005| Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

de la prevalencia de la regla competencial específica sobre el de la más genérica (así, en SSTC 87/1987, FJ 2 y 69/1988, FJ 4) ... a este criterio no se le puede atribuir un valor absoluto (STC 213/1988, FJ 3) ... ya que en ciertos sectores, las competencias específicas y las generales ‘han de ejercerse conjunta y armónicamente, cada cual dentro de su respectivo ámbito material de actuación, que será preciso delimitar en cada caso’” (STC 197/1996, de 28 de noviembre, FJ 4)¹⁸⁰⁹. Y, más recientemente, de nuevo se insiste en que: “Es relativamente indiferente que se tome como norma básica sobrevenida el art. 18.2 LEEP o el preexistente art. 22.1.1 de la Ley 30/1984, porque ambos estatuyen lo mismo: la titulación es requisito indispensable para lo que la Ley del estatuto básico del empleado público denomina “promoción interna vertical” [art. 16.3 c)]. Los citados preceptos son formalmente básicos con arreglo al art. 1.3 de la Ley 30/1984 y las disposiciones finales primera y segunda LEEP. El carácter materialmente básico del requisito de titulación para la promoción interna viene reconocido en las SSTC 388/1993, 175/2011 y, ante todo, 2/2012, dada la similar redacción del apartado ahora cuestionado con el invalidado por esta última sentencia¹⁸¹⁰”. Es evidente que incluso en una materia tan cercana a la selección –aunque ésta sea interna o *intra* cuerpo /categoría- incluida en el catálogo del art.39 de la LOFCS, admite la regulación básica estatal.

Sin embargo, el camino elegido para completar la “fórmula incompleta” del art. 52 FOFCS, propiciando la regulación, en vista de la ausencia reglamentaria de la DF 3ª de la LRBRL, no ha sido la mejor opción. El EBEP, tanto por la evidente deficiente técnica empleada, como la defectuosa prelación de fuentes realizada, en la que desplaza al último término la LOFCS -porque precisamente el problema está en lo que no dice la LOFCS sobre las policías locales-, como la exclusión propiciada por art. 3.2 EBEP¹⁸¹¹, de los Cuerpos de

¹⁸⁰⁹STC, constitucional pleno, del 8 de noviembre de 2011. (ROJ: 175/2011). Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1323-1999, | Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

¹⁸¹⁰ STC, Constitucional sección 1 del 11 de Febrero del 2013 (ROJ: STC 33/2013) Recurso: 5060/2012 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

¹⁸¹¹ Art. 3.2: 2 del EBEP: *Los Cuerpos de Policía Local se rigen también por este Estatuto y por la legislación de las Comunidades Autónomas, excepto en lo establecido para ellos en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.*

Policía Local de la regulación estatal local junto al art. 4.e) EBEP¹⁸¹², ya que las policías locales son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, y tampoco hay previsión alguna de su aplicación o legislación básica del Estado, lleva a desencajar aún más el conjunto normativo o subsistema normativo de las policías locales. Esto lleva a HERNÁNDEZ VAILLO a decir que el régimen jurídico de los Cuerpos de Policía Local, dada su particular naturaleza, ha de quedar excluido de la regulación del EBEP por expresa previsión de sus artículos 3.2 y 4 e), conteniéndose en la LOFCS, por lo que la reserva de ley establecida en el art. 56.1 c) del EBEP¹⁸¹³, no resulta de aplicación respecto de los cuerpos de policía local, siendo competentes las CC.AA para fijar los criterios de selección de dichos cuerpos de policía local, mediante normas con rango reglamentario, en aplicación del art. 39 de la LOFCS¹⁸¹⁴. De la misma forma que compartimos parte del argumento relativo a la ineficacia aplicativa del EBEP para las policías locales /municipales, no compartimos que la edad máxima de acceso a los cuerpos de policía local /municipal emane desde el art. 39 c) de la LOFCS para regulación por parte de las CC.AA, a través de sus leyes de coordinación o incluso su potestad reglamentaria. Los llamados “criterios de selección y promoción” del apartado c) del art. 39 son conceptos jurídicos que nada tienen que ver con los derechos subjetivos de los ciudadanos del Estado español. Es decir, la edad mínima o máxima para el ingreso en los cuerpos de policía local es un derecho subjetivo que lo entronca directamente con el art. 149.1.1 CE (la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales) y el art. 149.1.18 CE (del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los

¹⁸¹² Art. 4 e) del EBEP: Las disposiciones de este Estatuto sólo se aplicarán directamente cuando así lo disponga su legislación específica al siguiente personal: e) Personal de **las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad**.

¹⁸¹³ c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. *Sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.*

¹⁸¹⁴ Jaime Hernández Vaillo “*Sobre la aplicación de Estatuto Básico del Empleado Público a los Cuerpos de Policía local y el principio de especialidad normativa consagrado en la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. STSJ de Andalucía de 4 de mayo de 2010*”. RAAP. Nº 77. Mayo – agosto 2010. Pág. 210.

administrados un tratamiento común ante ellas). Luego, ha de ser objeto de regulación básica con independencia de que sea por ley o por reglamento, a pesar de lo establecido por el EBEP que representa un problema para el sistema de prelación de fuentes del régimen estatutario de las policías locales /municipales, con la aplicación y exclusión de la misma fuente.

Finalmente, el art. 52 LOFCS, establece el siguiente escalón que está constituido por la normativa propiamente municipal: los Reglamentos específicos para cada cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos. La LOFCS hace con ello un explícito reconocimiento a la autonomía municipal plasmada en la potestad de autonormarse y la ejecución de políticas de personal y sistemas retributivos plasmadas en las correspondientes normas o Acuerdos negociados¹⁸¹⁵. Capacidad que, de una u otra forma, es reconocida por algunas leyes de coordinación, aunque, por lo general los limitan supuestos concretos en unos casos y en otras les otorgan una posición secundaria y casi marginal. En el caso, por ejemplo, de la Ley de Madrid se les reconoce un papel explícito, únicamente, para regular las situaciones administrativas de los funcionarios policiales: *“El régimen de situaciones administrativas de los miembros de los Cuerpos de Policía local se regulará en los respectivos Reglamentos conforme a la legislación aplicable a los funcionarios locales, sin más especificidades que las derivadas de su función y del Cuerpo al que pertenecen (art 33.2)”*. La cuestión fundamental aquí es solventar en qué medida el ejercicio de la potestad reglamentaria local a la hora de establecer y regular un cuerpo de policía local es una potestad de organización local, o dimanante de ella, que debe ser protegida e incluida dentro del “catalogo” de funciones que son manifestación de la autonomía local. Por otro lado hay que tener en cuenta que los reglamentos de los Cuerpos de Policía local /municipal, constituyen en la mayoría de los casos su estatuto formal, unificador del estatuto material, y que

¹⁸¹⁵ “Nada impide que un Ayuntamiento, en el ejercicio de su potestad de autoorganización y del principio de autonomía municipal, pueda alcanzar y cerrar acuerdos con las organizaciones sindicales en relación con el personal a su servicio para ejercicios futuros si bien el contenido de dichos pactos y acuerdos puede ser que no se lleve a efecto como consecuencia de los límites establecidos en la legislación presupuestaria” STS, contencioso sección 7, del 28 de junio de 2011 (ROJ: STS 4149/2011) Nº de Recurso: 6756/2009 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

regula la actuación profesional inserta dentro del modelo organizativo policial basado en la estructura jerarquizada y la plena disponibilidad en el marco de una relación especial de sujeción con la Administración local respectiva. Cuestión esta que viene a complementar lo afirmado por la doctrina del Tribunal constitucional respecto al régimen regulador de las policías locales /municipales: *“a la vista de los preceptos señalados podemos reconocer que la policía local tiene, por una parte, naturaleza de fuerza y cuerpo de seguridad (art. 2 LOFCS), integrada, por otra parte, en institutos armados de naturaleza civil (art. 52 LOFCS), regida por los principios de mérito, capacidad y antigüedad (art. 6.6 LOFCS) e integrada por funcionarios al servicio de la Administración local (arts. 130, 171.1 y 2 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local) coordinados por las Comunidades Autónomas de conformidad con la LOFCS y LBRL y con funciones públicas que implican el ejercicio de autoridad (art. 92.2 LBRL), razón por la cual su desempeño se reserva exclusivamente a personal funcional (art. 92.2 LBRL y art.172 del texto refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local)”*¹⁸¹⁶.

5.1.2 Los reglamentos municipales reguladores de los Cuerpos de policía local /municipal. Sentido y alcance

Lo reglamentos específicos para cada cuerpo, según la LOFCS, están llamados a configurar, sobre la propia realidad de cada cuerpo policial local, su estatuto funcional. El legislador orgánico llama a la colaboración de la potestad reglamentaria municipal para concluir el círculo específico de fuentes, por un lado, y, por otro desarrollar el complejo de las relaciones especiales de sujeción que caracteriza esta posición estatutaria. Estamos hablando, en la inmensa mayoría de los casos, de efectos jurídicos de la norma *“ad intra”*, es decir desde la autoridad –ya que nos encontramos ante agentes de la autoridad- hasta el instrumento de dicha acción que, en última instancia produce efectos *ad extra* (servicio público de la seguridad y orden público).

¹⁸¹⁶ STC, constitucional pleno, del de 8 de noviembre de 2011 (ROJ: STC 175/2011). Cuestión de inconstitucionalidad núm. 1323-1999 |Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

Aunque, precisamente, algunos de estos efectos *ad extra* los que pueden alterar la tipología reglamentaria desde el planteamiento de la clasificación doctrinal del reglamento.

Como no podía ser de otra forma, en primer término, hemos de referirnos a las leyes de coordinación de las policías locales de las CC.AA para adivinar su mayor o menor proclividad a darte parte en la terea reguladora de los cuerpos de policía local teniendo como punto de partida la efectiva facultad conferida por el art. 4.1 a) de la LRBRL¹⁸¹⁷, sabiendo que “para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las entidades locales, la legislación del Estado y la de las Comunidades Autónomas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los Municipios, las Provincias y las Islas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la entidad local, de conformidad con los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos¹⁸¹⁸.

Algunas leyes del coordinación, a pesar de lo apuntado, prescinden total y absolutamente de hacer mención alguna a la posición de fuentes respecto a los reglamentos de la policía local /municipal respectiva, e incluso se les ignora a la hora de completar determinados aspectos de la ley que son de puro y estricto ámbito municipal. Parece como si la potestad reglamentaria municipal significara una amenaza a las potestades autonómicas. Es el caso, por ejemplo de Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia, cuya única alusión -convenientemente disfrazada- es el art. 17.1 a) cuando se atribuye a la Comisión de Coordinación de las policías locales la misión de “emitir informe sobre los proyectos de disposiciones generales que, en materia de policía local, dicten los distintos órganos de la Xunta de Galicia y las

¹⁸¹⁷ En su calidad de Administraciones públicas de carácter territorial, y dentro de la esfera de sus competencias, corresponden en todo caso a los municipios, las provincias y las islas: a) Las potestades reglamentaria y de autoorganización.

¹⁸¹⁸ Art. 2.1 de la LRBRL.

corporaciones locales”, siguen su ejemplo la ley de coordinación de Andalucía y la de la Comunidad de Madrid con la única alusión a la adaptación de aquellos a las disposiciones de la propia ley. Este grupo de leyes contendría un reconocimiento de la potestad reglamentaria local en esta materia de forma indirecta, fiados quizás en el propio reconocimiento de esta facultad en la Ley Orgánica.

Predomina, por lo general en dichas leyes, la referencia a estos Reglamentos como fuente normativa de último grado, algo obvio según lo expuesto, pero parece ser el único protagonismo normativo que, de forma mayoritaria, quieren atribuirles las leyes autonómicas de coordinación¹⁸¹⁹. Si bien, hay otro grupo de leyes de coordinación –que podríamos calificar de benévolas conforme a lo que estamos describiendo- que reservan y reenvían directamente a los reglamentos de la policía local la regulación de las situaciones administrativas de los funcionarios policiales: “el régimen de situaciones administrativas será desarrollado por los respectivos reglamentos conforme a lo previsto en la legislación aplicable a los funcionarios locales, sin más especificidades que las que se deriven de su función y del cuerpo al que pertenezcan¹⁸²⁰”. Es el caso del Principado de Asturias, Cantabria y Canarias. A las que habría de añadirse la Ley de Coordinación de Policías Locales de La Rioja que admite la posibilidad de regular la situación administrativa de segunda actividad, de acuerdo con sus peculiaridades organizativas y presupuestarias, siempre y cuando dicha regulación no suponga menoscabo o empeoramiento de las medidas establecidas legalmente¹⁸²¹ e, incluso la

¹⁸¹⁹ Así por ejemplo, el Art. 3.1 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de coordinación de Policías Locales de Castilla y León: “*Los Cuerpos de Policía Local son Institutos Armados de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, cuyo régimen estatutario queda sometido a la presente Ley, dentro de los principios generales de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, a los Reglamentos específicos de cada Cuerpo y demás normas dictadas por los correspondientes Ayuntamientos*”

¹⁸²⁰ Art. 25.2 de la Ley del Principado de Asturias 2/2007, de 23 de marzo, de Coordinación de Policías Locales, en el mismo sentido el art.35.2 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de Coordinación de las Policías Locales de Cantabria y el art.20.2 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de coordinación de Policías Locales de Canarias

¹⁸²¹ El tenor literal de la Disposición adicional segunda de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja, es como sigue: *La regulación de la segunda actividad que contiene la presente ley no impide que cada Ayuntamiento, en el ejercicio de sus potestades, pueda aprobar en su reglamento unas modalidades de segunda actividad, de acuerdo con sus peculiaridades organizativas y*

reserva a los reglamentos específicos de cada Cuerpo de Policía Local la posibilidad de establecer un régimen de otorgamiento de condecoraciones, premios, honores y distinciones a sus miembros en el desempeño de sus funciones en determinados supuestos y circunstancias, conforme a lo dispuesto en el reglamento marco aprobado por la Comunidad Autónoma¹⁸²².

Algunas leyes de coordinación denominan a estos reglamentos como “de organización y funcionamiento de los cuerpos de policía local”, así lo hace la ley de Valencia¹⁸²³, La Rioja y Navarra. Lo cual incide en determinados aspectos de la función que deben desempeñar estos Reglamentos. De todas la Leyes de coordinación examinadas, ofrece una posición de ventaja y de reconocimiento amplio de las facultades normativas locales sobre este ámbito de las policías locales, la Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra, en cuyo art. 22 con la rúbrica “Reglamento de organización”, establece que las entidades locales que cuenten con Cuerpos de Policía elaborarán un reglamento de organización, en el que constarán los empleos o graduaciones existentes en ellos y, en su caso, las diversas unidades de que conste el Cuerpo, las funciones específicas de cada unidad y los requisitos necesarios para acceder a las mismas. Toda una apuesta audaz, conforme al panorama que hemos expuesto. Finalmente señalaremos como algo que nos parece insólito y fuera de todo lugar, sin perjuicio de otras medidas de audiencia y participación, la disposición final segunda de la reciente Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, que respecto de los reglamentos de policía local municipal, admite que los ayuntamientos del ámbito territorial de las Illes Balears que tengan cuerpos de policía local deben aprobar o, si procede, adaptar, **una vez negociados**

presupuestarias, siempre y cuando dicha regulación no suponga menoscabo o empeoramiento de las medidas establecidas en la presente ley

¹⁸²² Art. 35.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja.

¹⁸²³ Art. 10 de la Ley 6/1999, de 19 de abril, de la Generalitat Valenciana, de Policías Locales y de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad Valenciana: “Los reglamentos de organización y funcionamiento de los cuerpos de policía local que se aprueben por las respectivas corporaciones locales deberán ajustarse a los criterios y contenidos mínimos de la norma-marco sobre estructura, organización y funcionamiento de los cuerpos de policía local, a que se refiere el apartado uno. a) del artículo 8 de esta ley”. En similares términos (reglamentos de organización y funcionamiento del Cuerpo de Policía Local) el art. 21 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de Coordinación de Policías Locales de La Rioja

con los sindicatos, los reglamentos de policía local de conformidad con las previsiones de esta ley. Es decir, se habla de negociar, y si bien es verdad, que negociar no significa llegar a Acuerdos finalmente, entendemos que se contraría primero la autonomía municipal para establecer el procedimiento para la elaboración y aprobación de sus normas reglamentarias, conforme a las reglas básicas estatales¹⁸²⁴, y, en segundo lugar se contraría las potestades de las Corporaciones locales respecto a sus potestades de organización y la regulación y determinación concreta, en cada caso, de los sistemas, criterios, órganos y procedimientos de acceso al empleo público y la promoción profesional¹⁸²⁵.

Es cierto que la autonomía local es configurable por el legislador estatal y el autonómico y no tiene un contenido concreto¹⁸²⁶, pero no hasta el punto de que en este aspecto concreto como es el estatuto formal más cercano a cada cuerpo de policía local se pierda toda posibilidad de normar y crear una posible estructura organizativa, de carrera, de medios técnicos y demás en poder de las Corporaciones locales municipales. Así pues, el reglamento regulador del cuerpo de las policías locales es una manifestación de la autonomía local y necesita de un ejercicio con posibilidades de acción a pesar de actuar como norma inspiradora y delimitadora las normas-marco autonómicas del art. 39 LOFCS: “No es posible dudar de la afirmación que contiene el motivo en relación con la autonomía que poseen los **municipios "para la gestión de sus respectivos intereses" Art. 137 de la CE, que reconoce de ese modo la "garantía institucional de la autonomía local"**, y que se concreta en la Carta Europea de Autonomía Local, de 15 de octubre de 1985, Instrumento de Ratificación de 20 de enero de 1988, artículos 3, 4 y 6,

¹⁸²⁴ Al respecto véase el Art. 49 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local y los art. 146 y ss del Real Decreto 2568/1986, de 28 de noviembre, por el que se aprueba el Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Jurídico de las Entidades Locales

¹⁸²⁵ Arts. 37.2 a) y e) de la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

¹⁸²⁶ “Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas” STC, constitucional pleno del 21 de diciembre de 1989 (ROJ: 214/1989) Recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 610/1985 | Ponente: JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS

entre otros, el primero de los cuáles define en el apartado 1 la autonomía local como "el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes" y que en el siguiente artículo 4 enumera el alcance de esa autonomía en sus distintos números, para en el Art. 6 garantizar su potestad de autoorganización, y, por supuesto, también, en el resto de normas que les afectan. ***Partiendo de ahí, y como es lógico, ya anticipamos igualmente la potestad normativa plena de que disponen las Corporaciones Locales, que les reconoce el Art. 4 de la Ley 7/1985, al expresar en su apartado a) que dentro de la esfera de sus competencias poseen la "potestad reglamentaria y de autoorganización"***¹⁸²⁷.

5.1.2.1 Reglamento autónomo

A pesar de tener un carácter organizativo compartido con el carácter estatutario del régimen jurídico de los cuerpos de policía local, creemos que estos reglamentos tiene la naturaleza de reglamentos autónomos con matices que la acercan a la Ordenanza. Aunque, según el triple significado que da CLAVERO ARÉVALO al reglamento autónomo, nuestro caso quizás se conforma más con la idea del *reglamento independiente* que es propio de cuando no existen normas de rango legal sobre una determinada materia, sintiéndose la necesidad de que tal materia encuentre una regulación jurídica¹⁸²⁸. De igual forma SALAS HERNÁNDEZ, estudiando los reglamentos de los servicios públicos, señala que la tesis de reglamentos jurídicos y administrativos no tiene en modo alguno lugar en relación con estos reglamentos encontrándose definitivamente superada, dado que los efectos jurídicos son claros¹⁸²⁹. Creemos que Ordenanzas y reglamentos, sobre todo

¹⁸²⁷ STS, contencioso sección 4, 29 de octubre de 2010. (ROJ: 5852/2010), N° de Recurso: 516/2009. | Ponente: CELSA PICO LORENZO

¹⁸²⁸ Manuel Clavero Arévalo “*¿Existen reglamentos autónomos en el Derecho Español?*” RAP n° 62. Mayo –agosto 1970. Pág. 10.

¹⁸²⁹ Javier Salas Hernández “*Reglamentos de los servicios públicos y elementos normativos desgajados de los mismos (algunas reflexiones sobre su respectivo contenido y límites)*...”. REDA, n° 21. 1979. Pág 262.

éstos, podrían encajar en la categoría “reglamentos independientes con naturaleza autónoma”. Por eso, recientemente FUENTETAJA PASTOR, ha señalado que la diferencia entrambos no deja de ser convencional, llegando incluso la legislación local de grandes ciudades a equipararlos¹⁸³⁰. De hecho, la jurisprudencia del Tribunal supremo que, a su vez, recuerda la doctrina del Tribunal Constitucional sobre la ordenanza, cuyo sustrato argumental es perfectamente extrapolable a los reglamentos locales, dado que el ejercicio de la potestad reglamentaria corresponde al Pleno, “integrado por todos los Concejales (art. 22.1 LBRL) elegidos, en los términos que establece la legislación electoral general, "mediante sufragio universal, igual, libre, directo y secreto" (art. 19.2 LBRL), respeta escrupulosamente las exigencias de autoimposición o de autodisposición de la comunidad sobre sí misma que», como viene señalando el Tribunal Constitucional, «se adivinan en el sustrato último de la reserva de ley» [FJ 10 a)]. En fin, singularidad de la Ordenanza frente al reglamento que, seguramente, ha querido poner de manifiesto el máximo intérprete de nuestra Constitución al utilizar en alguna ocasión, no la expresión potestad reglamentaria sino la de « **potestad de Ordenanza** » [STC 233/1999, cit., FFJJ 9 y 10 c)] (...) esta última corriente jurisprudencial considera que, aunque la expresión de la voluntad política de las corporaciones locales se concrete en decisiones de naturaleza y alcance administrativo, **lo que se traduce, desde la perspectiva normativa, en una potestad estrictamente reglamentaria, delimitada materialmente por los principios de jerarquía normativa y reserva de ley, reconoce una específica caracterización de dicha potestad derivada de la autonomía local y de la**

¹⁸³⁰ Jesús Ángel Fuentetaja Pastor y Carmen Fernández Rodríguez (Coordinadores) “*Manual de Derecho Local*“. Ed. Iustel. 1ª edición Madrid. 2010. Pág. 129. Buena prueba de la igualdad jerárquica de ambos viene dada por la consideración del propio normador municipal, cuando afirma en el Reglamento de Agentes de Parques del Ayuntamiento de Madrid: “*La forma del presente documento como Reglamento, norma de mayor rango en el ámbito local, viene determinada por el especial relieve de las funciones a desempeñar por estos Agentes de Parques, especialmente en su condición de agentes de autoridad*” Reglamento de Agentes de Parques del Ayuntamiento de Madrid, aprobado por el Pleno el 27/10/2005 (BO. Comunidad de Madrid 31/01/2006 núm. 26 pág. 72-74)

legitimación democrática directa que corresponde a las corporaciones locales¹⁸³¹”.

Pero la cuestión de la diferencia entre Ordenanza y reglamento local no oculta otra referente a la de su propia naturaleza, desde el punto de vista del sistema de fuentes. Y dados los escasos pronunciamientos de nuestros tribunales sobre la inserción de las ordenanzas y reglamentos locales dentro de la tipología de las normas reglamentarias generales, hemos de pensar en figuras ya tratadas de alguna u otra forma por la doctrina del Tribunal constitucional y la jurisprudencia del Tribunal Supremo sobre la asimilación a las formas reglamentarias tradicionales ya que la denominada “potestad de ordenanza”, con sus propios caracteres singulares, no altera su auténtica naturaleza reglamentaria, como el caso de los Estatutos de Autonomía cuya peculiaridad tampoco altera su inserción formal dentro de las leyes orgánicas. Por eso, el modelo normativo en el pensamos para estos reglamentos locales son, sin duda, los estatutos de las universidades, sobre los cuales hay un pronunciamiento claro sobre su naturaleza y alcance por parte de la doctrina del Tribunal Constitucional, sabiendo, por otro lado, que las Universidades también gozan de autonomía¹⁸³², esta vez como derecho fundamental: *“los Estatutos, cuya norma habilitante es la Ley de Reforma Universitaria, no son desarrollo de ella, sino disposiciones reglamentarias donde se plasman las potestades de darse normas, autonomía en sentido estricto y auto-organización. A diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de las Leyes, que deben seguir estrictamente la letra y el espíritu de la que traen causa, los Estatutos universitarios se mueven en otro ámbito donde la Ley no sirve sino como marco para acotar o deslindar y, por tanto, los preceptos estatutarios sólo podrán ser tachados de ilegales si contradijeran frontalmente las normas que configuren la autonomía universitaria, pues si admitieren una interpretación conforme a ella, habría de concluirse en favor de su validez*

¹⁸³¹ STS, contencioso sección 2, del 19 de diciembre de 2012. (ROJ: STS 9135/2011) N° de Recurso: 2884/2010 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO

¹⁸³² Art. 27.10 CE: “Se reconoce la autonomía de las Universidades, en los términos que la ley establezca”.

(SSTC 55/1989 [RTC 1989\55]¹⁸³³ y 130/1991 [RTC 1991\130]). Pues bien, los Estatutos de la Universidad de Valencia fueron aprobados por el Consejo de la Generalidad Valenciana, en Decreto 172/1985, a propuesta del Claustro Universitario Constituyente según el itinerario previsto en la Disposición transitoria segunda de la Ley de Reforma Universitaria y su texto por tanto ha de merecer en principio la presunción de legalidad¹⁸³⁴. Precisamente, para el Tribunal Constitucional el reglamento autónomo tiene cabida en nuestro ordenamiento pero sobre instituciones dotadas de un régimen especial de autonomía -como característica propia de ésta- y con una finalidad no sólo de organización propia del ente en cuestión, sino también como norma fundante de las relaciones jurídicas con sujetos “religados” con la propia institución /ente /corporación con un carácter especial. Al mismo tiempo, el reglamento autónomo puede regular o producir algunas relaciones jurídicas “ad extra” como norma reguladora de un ente prestador de servicios públicos sin que se altere su situación de supremacía general a los que afecten respecto de la Administración. Por contraposición, el Tribunal Constitucional lo distingue del reglamento independiente al que se asocia a la idea contenida en la STC 102/1995: “la expresión medio ambiente aparece por primera vez en el **Reglamento (independiente) de actividades molestas, insalubres, nocivas y peligrosas (Decreto 2.414/1961, de 30 de noviembre)**¹⁸³⁵”. Aunque también reserva esta denominación a los reglamentos organizativos: “pero, junto a

¹⁸³³ “Por otra parte, los Estatutos, aunque tengan su norma habilitante en la Ley de Reforma Universitaria, no son, en realidad, normas dictadas en su desarrollo, son reglamentos autónomos en los que plasma la potestad de autoordenación de la Universidad en los términos que permite la ley. Por ello, como destaca el Consejo de Estado en los Dictámenes a que hacen referencia la recurrente y el Ministerio Fiscal en sus respectivos escritos, a diferencia de lo que ocurre con los reglamentos ejecutivos de leyes que para ser legales deben seguir estrictamente el espíritu y la finalidad de la ley habilitante que les sirve de fundamento, los Estatutos se mueven en un ámbito de autonomía en que el contenido de la Ley no sirve sino como parámetro controlador o límite de la legalidad del texto. Y, en consecuencia, sólo puede tacharse de ilegal alguno de sus preceptos si contradice frontalmente las normas legales”. STC, constitucional sala 2ª, del 23 de febrero de 1986 (ROJ: STC55/1989) Recurso de Amparo núm. 1342/1986 | Ponente: GLORIA BEGUÉ CANTÓN. En el mismo sentido la STC, constitucional sala 1ª, del 6 de junio de 1991. (ROJ: STC 130/1991) Recurso de amparo núm. 1879/90, Ponente: FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE,

¹⁸³⁴ STC, constitucional sala 1ª, del 21 de abril de 1997 (ROJ: 75/1997) Recurso de Amparo núm. 3157/1992. | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

¹⁸³⁵ STC, constitucional pleno, del 26 de junio de 1995 (ROJ: STC 102/1995) Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1.220/89, 1.232/89, 1.238/89, 1.239/89, 1.260/89 y 1.268/89. Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

éstos, -se refiere a lo ejecutivos- existen los reglamentos de organización que, todo lo más alcanzan a normar las relaciones de la Administración con los administrados en la medida en que ello es instrumentalmente necesario por integrarse éstos de una u otra forma en la organización administrativa, pero no los derechos y obligaciones de éstos en aspectos básicos o con carácter general. **Sin tratar la cuestión de si dichos reglamentos tienen verdaderamente carácter independiente, cuestión que aquí no es necesario resolver, hay que admitir que los mismos no aparecen necesariamente como complementarios de la Ley¹⁸³⁶”.**

Conforme a lo que hemos expuesto, y desde el régimen propio de los Estatutos universitarios, reglamentos autónomos, y sobre lo que el propio Tribunal constitucional piensa respecto a dichos reglamentos autónomos, se pone de manifiesto la identidad de los Reglamentos de los cuerpos de policía local con aquéllos que, a pesar de verse delimitados por las normas - marco autonómicas, reflejo de las disposiciones legislativas, recuperan su posición central en detrimento de éstos, cuando la Corporación local municipal cumple con su iniciativa de dictar el reglamento. Es decir, la adaptación del cuerpo de policía local /municipal de la Corporación correspondiente a las previsiones de la propia ley, se muestra *ex lege* orgánica, cuando los municipios ejerzan la potestad reglamentaria de forma plena¹⁸³⁷ para completar el subsistema normativo regulador del estatuto de las policías locales /municipales, porque las normas – marco autonómicas no tienen la eficacia ad extra reguladora de las relaciones estatutarias de los funcionarios policiales respecto de su norma reglamentaria y respecto de sus relaciones orgánicas y funcionales dentro de la

¹⁸³⁶ STC, constitucional pleno, del 4 de mayo de 1982 (ROJ: STC 18/1982) Conflictos positivos de competencia núms. 220 y 230 del año 1981, acumulados. | Ponente: ÁNGEL ESCUDERO DEL CORRAL

¹⁸³⁷ "el *derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes*" y que en el siguiente artículo 4 enumera el alcance de esa autonomía en sus distintos números, para en el Art. 6 garantizar su potestad de autoorganización, y, por supuesto, también, en el resto de normas que les afectan". STS, contencioso sección 4, 29 de octubre de 2010. (ROJ: 5852/2010), Nº de Recurso: 516/2009. | Ponente: CELSA PICO LORENZO

Partiendo de ahí, y como es lógico, ya anticipamos igualmente la potestad normativa plena de que disponen las Corporaciones Locales, que les reconoce el Art. 4 de la Ley 7/1985, al expresar en su apartado a) que dentro de la esfera de sus competencias poseen la "potestad reglamentaria y de autoorganización".

estructura organizativa del cuerpo, y su simultánea inserción en la Administración general municipal. Ni tan siquiera podemos hablar de la necesidad previa de la norma – marco (facultad contenida en el art. 39 de la LOFCS) ya que no es necesaria su existencia para el ejercicio de la potestad reglamentaria municipal en esta materia y que también nos parece facultativa para las propias CC.AA. De la misma forma, que no hubiera sido necesaria la forma de ley para regular la coordinación de las policías locales porque la LOCS, en la prelación de fuentes del art. 52.1, habla de “disposiciones dictadas al respecto por las Comunidades Autónomas”, sí hubiera sido necesaria que existiera una habilitación legal orgánica para que las Corporaciones locales municipales dictaren los reglamentos locales reguladores de sus policías locales, al adquirir éstas el estatus de Fuerza y cuerpo de seguridad -también ex lege- para los que existe una reserva de ley orgánica en la regulación de su régimen estatutario, (ex art.104.2 CE.). Pero todo ello naturalmente como un principio configurador de la autonomía local, no como una “tutela” legislativa de la potestad reglamentaria local al modo de los reglamentos ejecutivos. Esta idea, sin embargo no es la que señala -y desde luego con la que no estamos de acuerdo- GARCÍA GARCÍA, cuando afirma que precisamente esa necesidad de ley previa que, como hemos dicho, podrá limitarse a una mediación formal deslegalizadora o habilitadora “*in genere*” a las normas reglamentarias, la determinante de la imposibilidad de hablar de materia organizatoria de reglamento independiente¹⁸³⁸. A este respecto, nos parece interesante resaltar lo afirmado en la exposición de motivos del Reglamento de Cuerpo de la Policía Municipal de Madrid porque precisamente se hace una relación de las funciones que esta norma tiene en su ámbito que en algunos aspectos –la segunda actividad en la Comunidad de Madrid- toma la iniciativa reguladora: “*en el aspecto estatutario, el Reglamento pretende, al igual que la legislación en que se apoya, el reconocimiento y respeto de los derechos personales y profesionales, pero con obligadas limitaciones por razón de las especiales características de la función policial, así como una descripción pormenorizada*”

¹⁸³⁸ Juan Antonio García García, “*Reglamento independiente y Constitución Española*”. Revista Jurídica de Navarra, nº 14. 1992. Pág. 112.

de los deberes del Policía Municipal, buscando el necesario equilibrio entre aquellos derechos y estos deberes para hacer compatible la razón de servicio a la sociedad y los intereses profesionales del colectivo policial. También incorpora al estatuto personal de los Policías Municipales de Madrid una más amplia reglamentación de la situación de segunda actividad, figura ya recogida en la Ley de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad. En este texto se recogen también otros temas sobre los que la práctica policial cotidiana demostró la necesidad de su tratamiento reglamentario; entre otros, la asignación de destinos, la entrega, custodia y uso del arma de fuego reglamentaria, las relaciones con los medios de comunicación o la defensa jurídica de los miembros del Cuerpo¹⁸³⁹.

Es decir, que el reglamento del cuerpo policial correspondiente recoge la situación organizativa, de medios humanos y de logística real de cada corporación que, por razones obvias, no puede ofrecer un modelo uniforme de organización ni de estructuras de Escalas y ni de categorías, aunque las funciones a realizar son las mismas para todos –desde un municipio de 10.000 habitantes hasta una gran metrópoli- porque las competencias asignadas al ente territorial son, en esencia, las mismas. Esta adaptación llevada a cabo por cada reglamento municipal es lo que BOIX REIG denominó hace algún tiempo como la *doctrina del complemento indispensable*, extraída de las manifestaciones del Tribunal supremo, y que supone asegurar la plena efectividad legal, manteniendo con ello la naturaleza de la Institución que reglamenta, esa es su novedosa aportación al ordenamiento jurídico. El mismo autor, recogiendo la postura de Villar Palasí, habla del reglamento y ordenanza local cuando, a veces, pueda contraponerse con otras normas reglamentarias, como de *“incrustación de lo concreto en la norma jurídica”*¹⁸⁴⁰, entendiendo ésta, en nuestros días, como la norma jurídica básica reguladora de un ámbito competencial u organizativo determinado. Ahora bien, existe un límite que debe respetar siempre el reglamento del cuerpo y es, en primer término, el sistema

¹⁸³⁹ Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal, aprobado por el Pleno el 31/03/1995 (BO. Comunidad de Madrid 15/05/1995 núm. 114)

¹⁸⁴⁰ Vicente Boix Reig, *“Los reglamentos municipales en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”*. RAP nº 78; Septiembre/Diciembre 1975. Pág. 237, 242.

de fuentes descrito, la LOFCS, LRBRL y la legislación autonómica que actúan como control de la discrecionalidad administrativa reguladora expresada a través de la potestad reglamentaria local y no como una suerte de “canon” de ejecución y desarrollo reglamentario *ex lege*¹⁸⁴¹.

Según lo expuesto ¿Podemos hablar de deslegalización de la materia relacionada con las policías locales /municipales ex art. 52 LOFCS? Si tenemos en cuenta la afirmación de TORNOS MÁS en el sentido de que la Ley no debe desarrollar un derecho definido en el texto constitucional, por tanto, reducir la discrecionalidad administrativa en sus intervenciones, sino que debe impulsar y dirigir la intervención administrativa que permita alcanzar el fin previsto en la Constitución, no cabe duda que podemos hablar de deslegalización según nuestra apreciación, aunque la deslegalización tan sólo tendría cabida, en opinión de TORNOS MÁS, en el ámbito del reglamento independiente cuando esta materia hubiera sido previamente regulada por una norma con fuerza de Ley¹⁸⁴². A esto debemos añadir también, en nuestro caso, el límite de las normas – marco también previstas por la LOFCS, en orden a la búsqueda de los elementos normativos comunes a todas las policías locales de un ámbito territorial determinado: la Comunidad Autónoma. Pero es que, como afirma el Tribunal Constitucional se ha de reconocer que en todos ellos (reglamentos ejecutivos, independientes y autónomos) se actúa el ejercicio de la función ejecutiva en sentido amplio (STC 18/1982)

Precisamente si nos acercamos a una norma reglamentaria de esta naturaleza, encontraremos este factor de innovación “organizativa” que no implica un desarrollo legislativo rígido e impersonal y sí una norma adaptativa a la realidad policial del municipio: “*el Reglamento, además de representar un*

¹⁸⁴¹ “no siendo ejecutivos aquellos Reglamentos dictados en ejecución de las partes normativa genérica y denominados “independientes», “autónomos» o “*praeter legem*” que si bien han de respetar el bloque de legalidad formal (principio de competencia, legalidad y jerárquica normativa, artículos 9, 103 y 106 y concordantes de la Constitución, y artículos 1.2 del Código Civil, artículos 23, 28 y concordantes de la Ley de Régimen Jurídico de la Administración del Estado) no están sujetos a determinados requisitos de control previo” STS. contencioso sección 1, del 12 de noviembre de 1987 (ROJ: STS 8491/1986) Apelación Ponente: JUAN GARCIA-RAMOS ITURRALDE

¹⁸⁴² Joaquín Tonos Más, “*La relación entre Ley y Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional*”. RAP .nº 100-102. 1983. Págs. 479 y 505.

*esfuerzo para evitar incorrecciones de técnica legislativa, **pretende hallar respuesta a todas las facetas de la vida policial**, ya haciendo una transposición exacta de preceptos de las Leyes comentadas, ya realizando una regulación exhaustiva de las cuestiones más importantes o determinando, en otros supuestos, los aspectos esenciales de la organización y el funcionamiento del cuerpo de Policía Municipal de Madrid, para una regulación puntual mediante instrucciones, normativas y circulares de régimen interno, al entender que este debería ser su marco normativo de desarrollo*¹⁸⁴³.

Obsérvese la expresión empleada en la exposición de motivos del Reglamento del Cuerpo de la Policía municipal de Madrid, “evitar incorrecciones de técnica legislativa”. Ciertamente la afirmación contrasta con la técnica habitual empleada para los reglamentos meramente ejecutivos lo que nos da a entender cuáles son las pretensiones normativas del municipio y la necesaria adaptación a cada realidad municipal, como decíamos. El fuerte carácter organizativo de estos reglamentos asegura también su carácter no aplicativo de la ley, como señalaba la precitada STC 18/1982, de 4 de mayo, y, cuando menos, carácter independiente de la Ley. Las incorrecciones legislativas aludidas hemos de entender en un sentido amplio tal y como recientemente ha recordado el Tribunal Constitucional, con un carácter netamente antiformalista y sobre una doctrina que es un refresco de otra anterior, lejana en el tiempo, se dice: “*en este punto debemos recordar que desde la STC 18/1982, de 4 de mayo, venimos considerando que la competencia estatal de “**legislación**” ha de entenderse en sentido material, refiriéndose, por tanto, no sólo a la ley en sentido formal, sino también a los reglamentos ejecutivos e, incluso, a las circulares, si tienen naturaleza normativa*¹⁸⁴⁴”. Es más incluso la jurisprudencia ha admitido para los reglamento municipales la utilización de la técnica de los conceptos jurídicos indeterminados: “*La utilización de conceptos jurídicos indeterminados por las*

¹⁸⁴³ Reglamento para el Cuerpo de Policía Municipal, aprobado por el Pleno el 31/03/1995 (BO. Comunidad de Madrid 15/05/1995 núm. 114). Párrafo de la exposición de motivos que coincide en su redacción exactamente con la del Reglamento de Organización, Funcionamiento y Régimen Interno de la Policía Local de Granada (BOP del 18/06/2012)

¹⁸⁴⁴ STC, constitucional pleno, del 31 de enero de 2013 (ROJ: STC 14/2013) Recurso de inconstitucionalidad núm. 2521-2002. | Ponente: FRANCISCO JOSÉ HERNANDO SANTIAGO

normas reglamentarias y, en concreto por las Ordenanzas municipales, es no sólo posible y constitucionalmente lícito sino habitual e inevitable, con el límite de que su concreción sea factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia". En definitiva, supone una técnica en la que, junto a las zonas de certeza positiva y negativa, se distingue un llamado "halo o zona de incertidumbre", en relación con el cual es también posible la concreción inicial por parte de la Administración y el definitivo control jurisdiccional mediante la aplicación de los criterios propios de la interpretación normativa. Técnica de expresión normativa admisible en cuanto respeta en grado suficiente el principio de seguridad jurídica, pues mediante una labor de reducción de los conceptos utilizados y apreciación de las circunstancias concurrentes, habitual en la técnica jurídica, puede resolverse, en cada caso, si concurre o no el supuesto determinante, según la previsión de la Ordenanza¹⁸⁴⁵

Los reglamentos de los Cuerpos de policía local / municipal con su expreso reconocimiento y la posición en el sistema de fuentes por parte de la LOFCS son una manifestación de la relación jurídica y normativa entre el Estado y la Corporaciones locales, como afirmaba el Tribunal Constitucional: **“nada impide, en efecto, que el Estado pueda entablar relaciones directas con las Entidades Locales, tal como ya se declaró por este Tribunal Constitucional en la STC 84/1982 (fundamento jurídico 4.º) y ello porque la configuración constitucional del régimen local no permite calificarlo como «intracomunitario» o «extracomunitario».** Y si bien es aconsejable que esas posibles relaciones entre el Estado y las Entidades Locales no supongan, en la medida de lo posible, la exclusión de las Comunidades Autónomas, lo cual viene apoyado, además, por el principio de colaboración interadministrativa, no menos cierto es que también debe atenderse a la propia eficacia y operatividad de esos órganos de colaboración que aglutinan a diversas instancias políticas y administrativas. Sin duda, los mecanismos de cooperación y colaboración no se agotan en la creación de órganos colegiados, tal como ya hemos visto, lo cual abunda en el criterio de la necesidad de extremar cautelas, por meras

¹⁸⁴⁵ STS, Contencioso sección 4 del 23 de Noviembre del 2010 (ROJ: STS 6033/2010) Recurso: 4780/2006 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA

razones de economía y eficacia administrativa, en orden a la institución y puesta en funcionamiento de ese tipo de manifestaciones orgánicas” y continua señalando la sentencia que “en definitiva, la autonomía local no es «intracomunitaria», ni las Entidades locales meras «administraciones indirectas» o entes descentralizados de la Comunidad. Por el contrario, la autonomía local configura el «modelo de Estado» que nuestra Constitución diseña. Pues bien, sin perjuicio de la superior entidad cualitativa de la autonomía local, no hay en manera alguna subordinación jerárquica, ya que ello resulta radicalmente contradictorio con la propia idea de autonomía local, tal como quedó expuesta en la STC 4/1981. Ahora bien, delimitada así la exigencia de orden competencial vinculada a la garantía constitucional de la autonomía de las entidades locales, la concreción última de las competencias locales queda remitida -y no podía ser de otra manera- a la correspondiente legislación sectorial, ya sea estatal o autonómica, según el sistema constitucional de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas¹⁸⁴⁶”. Así pues, la delimitación de la competencia normadora local en materia de los Cuerpos de policía local viene predeterminada desde la LOFCS, la LRBRL y el art. 39 de la propia LOFCS con respecto a la coordinación de las CC.AA de los distintos cuerpos de policía local /municipal de su Comunidad.

Como reglamento independiente con naturaleza autónoma, los reglamentos de los Cuerpos de policía local /municipal, se insertan en el subsistema normativo del estatuto de las policías locales como complemento necesario y adaptativo al medio y la realidad social sobre la que debe prestar sus funciones jurídicas delimitadoras. El propio subsistema necesita de éstos, aunque los delimita a través de las regulaciones expuestas, con la finalidad de extender la organicidad del estatuto de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad¹⁸⁴⁷, ex art. 104.2 CE, hasta la última organización de cualquier

¹⁸⁴⁶ STC, constitucional pleno, del 21 de diciembre de 1989 (ROJ 214/1989) Recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 610/1985 |Ponente: JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS

¹⁸⁴⁷ “Y esto es, precisamente, lo que hacen los artículos 97 y 98 del citado reglamento: recoger un catálogo de derechos y deberes que son los propios de los funcionarios de la Administración Local, **pero**

Cuerpo de policía local /municipal. Por otro lado, la llamada a la participación normadora a través del ejercicio de la potestad reglamentaria local, es *"contiene el motivo en relación con la autonomía que poseen los municipios para la gestión de sus respectivos intereses"* Art. 137 de la CE, que reconoce de ese modo la *"garantía institucional de la autonomía local"*, y que se concreta en la *Carta Europea de Autonomía Local*, de 15 de octubre de 1985, *Instrumento de Ratificación* de 20 de enero de 1988, artículos 3, 4 y 6, entre otros, el primero de los cuáles define en el apartado 1 la autonomía local como *"el derecho y la capacidad efectiva de las Entidades locales de ordenar y gestionar una parte importante de los asuntos públicos, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de sus habitantes"* y que en el siguiente artículo 4 enumera el alcance de esa autonomía en sus distintos números, para en el Art. 6 garantizar su potestad de autoorganización, y, por supuesto, también, en el resto de normas que les afectan.

Partiendo de ahí, y como es lógico, ya anticipamos igualmente la potestad normativa plena de que disponen las Corporaciones Locales, que les reconoce el Art. 4 de la Ley 7/1985, al expresar en su apartado a) que dentro de la esfera de sus competencias poseen la *"potestad reglamentaria y de autoorganización"*¹⁸⁴⁸.

adaptados a los principios que rigen su actuación y que detallan los artículos 5 y 6 de la L.O. 2/1986 a los que remite, su art. 52. Es más, la Disposición Final Tercera de la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases de Régimen Local contempla un estatuto específico para el personal de las Policías Municipales, que, como destaca la STC 175/2011, de 8 de noviembre, no existe pero que, si existiera tiene que tener en cuenta la L.O 2/1986, de 13 de marzo, de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad" STS, Contencioso sección 7 del 03 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

¹⁸⁴⁸ STS, contencioso sección 4, 29 de octubre de 2010. (ROJ: 5852/2010), N° de Recurso: 516/2009. | Ponente: CELSA PICO LORENZO

CONCLUSIONES

Primero. La seguridad pública englobaría un conjunto plural de actuaciones orientadas a la misma finalidad descrita (protección de las personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y orden ciudadano) bajo el parámetro del ordenamiento y que contendría dentro de ello la acción puramente policial. Por tanto, como parte inescindible de la seguridad ha de incluirse el orden público, *como la referencia a la situación espacial /territorial y de comportamientos que propician la convivencia y la interacción mutua en una comunidad política determinada, con independencia de su posible positivización -que puede no darse-, y por la que podemos identificar externamente la seguridad ciudadana.* Se ha hablado mucho –sobre todo por la doctrina del Tribunal Constitucional- de seguridad pública, seguridad ciudadana pero poco sobre orden público sobre lo que se ha proyectado la tendencia por parte de aquél de proyectar la amplitud de otros campos del derecho cuando el más básico y primigenio es su indudable e intrínseca conexión con la seguridad individual y colectiva. Por tanto hemos preferido utilizar un concepto “compuesto” denominado seguridad y orden públicos en la primera parte de nuestro estudio porque ambos se interaccionan y ya que forman una dualidad inescindible lo definimos como *el conjunto de medidas, preventivas y reactivas, tendentes a la protección de personas y bienes, para su pleno desenvolvimiento social e individual, a través del conjunto de derechos y deberes fundamentales recogidos en el Título I de nuestra constitución, junto a las que de manera directa e inmediata aseguren dicho desenvolvimiento en lugares y espacios públicos.*

Pero es que este concepto jurídico lejos de permanecer circunscrito a su propio ámbito, con el aval de la doctrina del propio Tribunal constitucional y de la doctrina Podemos hablar, pues, de la seguridad y orden públicos como un

“*númerus apertus*” en cuanto a sus posibilidades expansivas sobre ámbitos, no incluidos a priori, pero potencialmente incorporables a esta materia, y por ende de posible acción Estatal.

De ahí, precisamente, que sea difícil separar el ámbito competencial de la seguridad pública y orden público porque es una atribución del Estado “uno”, al que pueden tan sólo coadyuvar las Administraciones territoriales en que se desconcentra, bien sobre algunas funcionalidades del término seguridad en cada lugar, bien sobre una atribución de funciones sobre un grupo funcional de creación y gestión del Ente territorial (ex art. 149.1.29 CE) pero señalando que ejercen competencias del Estado “persona” soberano y responsable de la protección de los derechos fundamentales de sus ciudadanos. Extremo este, que con la evolución paulatina de la doctrina del Tribunal constitucional hacia una mayor participación de las CC: AA en la materia “seguridad y orden público” ha ido creando un sentido “identitario” de dicha materia que se ha llegado a plasmar en algunos textos Estatutario de la segunda generación.

Pero es que este concepto jurídico lejos de permanecer circunscrito a su propio ámbito, con el aval de la doctrina del propio Tribunal constitucional y de la doctrina Podemos hablar, pues, de la seguridad y orden públicos como un “*númerus apertus*” o como una cláusula general de apoderamiento, en cuanto a sus posibilidades expansivas sobre otros ámbitos, no incluidos a priori, pero potencialmente incorporables a esta materia, y por ende de posible acción Estatal.

Segundo. Podemos distinguir, siguiendo la doctrina tradicional, dos sectores dentro del concepto “policía administrativa”, uno representado por la *policía administrativa “general” de seguridad y orden público*, y la *policía administrativa especial*. Es evidente que hablamos de una dualidad inseparable en la unidad del concepto “policía administrativa”. Por tanto, manifiesta poco rigor la diferenciación de las policías locales como policías de control netamente administrativo –policía administrativa- en contraposición con otras policías calificadas de policías de seguridad, como si esta última calificación fuera la esencia explicativa indiscutible de la policía y el paradigma de toda

policía en su grado máximo. Uno y otro sector, en puridad responden a la seguridad y orden público en sus diferentes facetas tan necesarias como imprescindibles en los diversos sectores de la intervención administrativa en nuestra sociedad. Es decir, no es menos importante –por ser calificada de policía administrativa el control del aforo en un local dedicado al espectáculo público que la persecución de unos atracadores tras la comisión del delito en una gasolinera. Uno y otro ejemplo responden a la policía administrativa.

A su vez la doctrina constitucional ha diferenciado dentro del concepto de *policía administrativa “general” de seguridad y orden público*, un concepto también de cierta raigambre en la tradicional jurídica y es el *policía gubernativa de seguridad*, representado por las actividades materiales características de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, tanto en su vertiente *prepolicial* como de *reacción policial*. A este concepto se le otorga un carácter no jurídico, plenamente material, sin embargo, nosotros no consideramos que lo “jurídico” haya sido desplazado por la acción material ya que es posible encontrar este componente en todos los actos de policía gubernativa.

Tercero. Conforme a nuestro sistema constitucional no entendemos posible que las CC.AA tengan “*per se*” competencias en materia de seguridad pública, por un lado, dada la íntima conexión existente entre la seguridad pública y los derechos contenidos en el Título I de la CE y la interpretación de éstos que ha de ser realizada a la luz del artículo 10 de la CE, por otro, porque se encuentra ínsita en el carácter de soberanía propia del Estado. Lo cual no significa que, como afirma la LOFCS, no coadyuven al mantenimiento de la seguridad pública, pero realmente ejercen una competencia propia e inescindiblemente Estatal. El Tribunal Constitucional en una evidente maduración del posible “haz” competencial ligado al concepto de seguridad y orden público, ha llegado atribuir a las CC.AA las atribuciones de la denominada policía gubernativa de seguridad sobre la base de la existencia de un cuerpo propio de policía autonómico, e incluso el orden público esencial en su ámbito territorial. Aunque es ciertamente interesante volver a señalar aquí la tentación, más que evidente, a la que ha sucumbido numerosos textos

estatutarios de la segunda generación, que ha descrito de forma inmejorable nuestro Tribunal Supremo: *no podemos, pues, plantearnos la existencia de una "mutación estatutaria", en sentido similar al que, por el Tribunal Constitucional de la antigua República Federal Alemana, fuera definida la "mutación constitucional", esto es, como un cambio del contenido de las normas que, conservando la misma redacción, adquieren un significado diferente, por cuanto con ello estaríamos socavando las propias bases del Estado de Derecho instaurado con la Constitución de 1978* (STS, Contencioso sección 5 del 19 de Mayo del 2004 (ROJ: STS 3440/2004) Recurso: 2773/2000 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE).

Cuarto. Podemos afirmar que las competencias locales sobre seguridad son encuadrables dentro del núcleo duro de la autonomía local y son un elemento imprescindible para el reconocimiento como institución de las Corporaciones locales y que se incardinan directamente en el artículo 137 de la Constitución, tanto en su elemento “estático” -núcleo local de la seguridad pública- como en las atribuciones posteriores que formen parte del “*circulo concéntrico*” de la seguridad y orden públicos locales. Es una competencia propia de los municipios por su indudable afección al concepto de interés local, sustento, por otro lado de dicha autonomía y, por tanto, objeto de protección directa desde el “paraguas de la garantía institucional”. Así pues, la regulación legislativa estatal o autonómica que invada dicho ámbito e incluso conlleve actuaciones públicas para suprimir, si quiera parcialmente, o tan sólo afectar el interés de la comunidad local en esta materia, atentaría frontalmente contra la autonomía local. Por otro lado, ha de tenerse en cuenta que lo escueto del tenor literal de la letra a) del artículo 25.2 LRBRL, no implica una limitación interpretativa al solo tenor literal, ya que la seguridad en lugares públicos no puede interpretarse como algo meramente pasivo y sin capacidad de ejercicio de la potestad coactiva propia de toda policía de seguridad, ya que ofrece un contenido lo suficientemente amplio como para explicar la realidad de los hechos que tiende -sin reformas normativas de calado- a expansionar las

funciones de las policías locales/ municipales hacia labores netamente de policía administrativa de seguridad.

Quinto. Las competencias de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas son un ámbito competencial variado y amplio en el que se incluyen un “haz” de facultades que expresan de forma significativa la participación de los municipios en el ejercicio de las actividades administrativas de fomento y policía administrativa de seguridad. Tal vez, pudiera argumentarse que si acudiéramos al núcleo competencial de interés de la comunidad Local y, por tanto, protegido por el concepto de autonomía local, no encontraríamos explícitamente esta materia de Espectáculos públicos y Actividades Recreativas. Sin embargo, podríamos deducirlo fácilmente del conjunto de poderes competenciales contemplados en el artículo 25.2 LRBRL, tanto del apartado “a) Seguridad en lugares públicos”, del “b) Ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas”, del “c) Protección civil, prevención y extinción de incendios”, del “f) Protección del Medio Ambiente”, del g) ...defensa de usuarios y consumidores” y finalmente el “m) Actividades o instalaciones culturales y deportivas, ocupación del tiempo libre”. Por tanto, nos hallamos ante una actividad administrativa de policía general y especial, ambas mutuamente concernidas, para las que el acto administrativo unilateral es su máxima expresión. Pero es que la realidad cotidiana nos expresa que es uno de los aspectos más sensibles para la convivencia vecinal y fuente de numerosos conflictos. Es el campo en el que tiene plenamente sentido la función atribuida a las policías locales por el art. 52.1 i) de la LOFCS: *“cooperar en la resolución de los conflictos privados cuando sean requeridos para ello”*.

Así pues, las Administraciones municipales tienen atribuidas potestades seguridad y orden públicos manifestadas por sus potestades no sólo por la autorización o licencia de dichas actividades, sino también por sus poderes de inspección, supervisión y vigilancia de aquéllas. Algunas leyes autonómicas incluso califican de “tradicionales” las competencias municipales en esta materia.

Sexto. Precisamente el ámbito de la materia de “Espectáculos públicos y Actividades Recreativas”, es uno de los más propicios e interesante para mostrar que el “valor seguridad” dentro de una sociedad democrática y madura ha de partir necesariamente de la premisa de que los individuos son parte activa de dicho valor y no sólo pasiva. Su responsabilidad pasa por coadyuvar a la acción pública que, aun poseyendo el ejercicio y monopolio de la seguridad colectiva, no puede subsumir en sí todos los caracteres de dicha función, y esta cuestión, no es una consideración exclusivamente económica o de imposibilidad estatal para llegar plenamente a todos y cada uno de los aspectos relacionados con la seguridad pública como servicio público, sino también un principio de vitalidad de la sociedad civil que se implica en el bienestar común. Por eso hemos denominado que la posición jurídica de estas actividades profesionales de la seguridad en los establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas es un haz de relaciones especiales de sujeción, a las que podríamos añadir la posición de los profesionales del sector económico, quizás con menor intensidad, pero con un amplio grado de intervención administrativa en partida doble, tanto desde la denominada policía administrativa general como la policía administrativa específica. Esta es, sin duda, la salvaguarda que el Ordenamiento prevé para los particulares que colaboran directamente con la Administración en el ejercicio de las funciones públicas. ¿Con qué título jurídico y prerrogativas pueden actuar al efecto de “portar” su acción pública? Nosotros hemos partido de la caracterización normativa y jurisprudencial del concepto “*agente de la autoridad*” como elemento de “traslado” de la “*auctoritas*” y “*potestas*” de la Administración pública advirtiendo que en dicha figura podemos encontrarnos con el denominado agente de la autoridad “per se” y el agente de la autoridad de hecho. Han de ser considerados agentes de la autoridad “per se” aquellos funcionarios públicos encargados de ejecutar las decisiones y mandatos de la autoridad pública. Los agentes de la autoridad por el “hecho” o en virtud de una habilitación especial otorgada por el ordenamiento, normalmente una ley. Y éstos pueden reunir la condición de funcionario, tal y como es concebida por el

derecho administrativo o, incluso, encontrarnos ante un particular habilitado para dicha función, con ciertas capacidades de coerción.

Séptimo. Recientemente el Tribunal Supremo, añadiéndose al Constitucional, declaraba la primacía municipal en la configuración de la ciudad (ex STC Tribunal Constitucional 51/2004, de 13 de abril). Esto implica que las facultades de seguridad vial —una faceta más de la policía administrativa de seguridad— es otra de las competencias de indudable interés local, tanto en lo referente a las facultades de planificación y ordenación de la movilidad general en el término municipal, como a la acción contingente de regulación del tráfico, vigilancia policial de las vías urbanas y la ejecución de medidas de seguridad. La posible privación de estas competencias también sería una grave cortapisa a la autonomía del municipio y, por tanto, un ataque directo a la institución.

Octavo. Las facultades de regulación de estas materias de seguridad ciudadana y convivencia por parte de las Ordenanzas locales es algo incontestable para nuestro Tribunal Supremo que ya lo reconocía tempranamente en su jurisprudencia y constituye la conexión íntima entre la autonomía local, el ejercicio propio de las potestades normativas de los municipios como expresión de aquélla, el trasunto del principio de legalidad constitucional que penetra todos los ámbitos sociales y jurídicos de la sociedad y la pluralidad política vecinal representada en el Pleno de la Corporaciones municipales. Es más la Legislación estatal orgánica —fundamentalmente la LOPSC—facultan a los municipios para que las Ordenanzas puedan establecer los órdenes o prohibiciones y disponer las actuaciones policiales estrictamente necesarias para asegurar la protección del libre ejercicio de los derechos y libertades, y garantizar la seguridad ciudadana en el ámbito local. E incluso poder señalar en qué circunstancias puede acordarse, como medidas extraordinarias de seguridad, el cierre o desalojo de locales o establecimientos, la evacuación de inmuebles, en situaciones de emergencia y mientras éstas duren.

Noveno. El régimen especial de Madrid –capital del Estado— y de Barcelona, lejos de ser una excepción o medida legislativa extraordinaria, es una invitación –más audaz que la reforma de la LRBRL de 2003 referida a los municipios de gran población—para que el legislador básico estatal y autonómico establezcan un régimen asimétrico competencial con el que realmente contemplar la posición de estas Administraciones territoriales respecto de su población que exigen más cantidad y calidad en materia de seguridad. Es evidente que los cuerpos de policía local de estas dos grandes urbes no responden a una concepción tradicional de esta policía, en la que de forma un tanto infantil, ha seguido contribuyendo a prolongar nuestro poder ejecutivo y legislativo. Es necesario que el legislador plasme un listado preciso y concreto de competencias en materia de seguridad y orden público a desempeñar por los municipios, que ponga límite a la asignación competencial a través de instrumentos administrativos de escasa enjundia política.

Décimo. Tal y como hemos señalado en el texto la LOFCS excluye el carácter orgánico de determinados artículos que consideramos orgánicos por naturaleza al estar directamente vinculados con el régimen estatutario de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. En concreto el art. 17, referido a las Escalas y categorías dentro del Cuerpo Nacional de Policía. La relación estatutaria de los funcionarios pertenecientes a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, dado su carácter de agente de la autoridad, exigen una especial probidad entendida –según afirma la jurisprudencia- como rectitud de ánimo, hombría de bien, integridad y honradez en el obrar, definidores de una rectitud de conducta que si es exigible en todos los funcionarios públicos la exigencia es mayor en los funcionarios dichos Cuerpos por la importancia y responsabilidad de la función , lo que les obliga a observar una conducta que merezca el general respeto de la sociedad. El desempeño de la función pública, ha de realizarse con decoro y dignidad, y ausencia de todo reproche como ejemplo a seguir por los administrados en general.

En cuanto a competencias y funciones de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, aún podemos encontrar un tercer término que es la denominada

atribución. Conceptos que se contienen de forma aparentemente intercambiable en la LOFCS y que, a nuestro modo de ver, tienen una diferenciación específica. Así, las funciones son la explicitación de los mandatos constitucionales contenidos en texto normativo y en la generación, al mismo tiempo, del bloque de constitucionalidad sobre esta materia competencial Estatal. Sin embargo, el término “competencias” es reservado por la LOFCS para la asignación de cometidos propios a cada uno de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad “del Estado”, es decir de los Cuerpos Estatales en contraposición con los Autonómicos y locales. Es decir, qué solicita el ordenamiento de cada Cuerpo de Seguridad en cuanto elemento básico de la estructura organizativa Estatal de la seguridad pública. Si, como hemos dicho pues, la competencia se predica del órgano administrativo en cuanto a la facultad que tiene, por el ejercicio de aquéllas, para comprometer a la Administración frente a terceros, estamos claramente ante el afianzamiento de la figura de “agente de la autoridad” como órgano. Así pues, podríamos decir que todo agente de la autoridad (funcionario perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad) es órgano, porque tras de sí, y mediante su actuación expresa, determina frente a otros poderes y terceros la voluntad del Estado. Es decir que el principio de autoridad es encarnado por los Policías como, por otra parte, pone de manifiesto la jurisprudencia. Finalmente, las atribuciones son manifestaciones concretas de la potestad de los diversos órganos que integran una rama o esfera de la Administración para resolver las cuestiones o problemas que, previamente inciden en la competencia de la Administración.

Décimo primera. El primer hecho que llama la atención respecto a las policías locales es la ruptura planteada por la LOFCS con la denominación tradicional “policía municipal”. La cuestión para el Tribunal constitucional no ofrece duda alguna respecto a la posible confusión con otras Entidades locales y no otorga a esta diferenciación otro origen más que el plural referente a las policías locales dentro de cada Comunidad Autónoma, es decir algo puramente gramatical, ya que el establecimiento de esas policías locales sólo puede tener su origen en los “*acuerdos y ordenanzas*” (sic) ad hoc de cada Corporación

municipal”. De hecho, la legislación autonómica de coordinación de policías locales, de forma generalizada, ha recogido fielmente la terminología constitucional junto a la utilizada por la doctrina del Alto Tribunal sobre la cuestión, reduciendo el término de policía municipal a municipios con tradición policial propia.

La jurisprudencia ha descrito la labor de las policías locales /municipales, de forma sencilla pero elocuente y concluyente, sobre sus funciones a la hora de incidir en la responsabilidad de sus miembros ante los ciudadanos: “ciertamente, la diligencia y rectitud en el cumplimiento de las obligaciones profesionales por parte del Policía municipal que presta servicio de calle deben considerarse siempre importantes para el servicio público por su proyección sobre los ciudadanos y la seguridad en general, lo cual sirve de soporte a la gravedad que debe atribuirse al incumplimiento o abandono de dichos deberes”. Por tanto, la actividad de policía administrativa especial no es un sector “menor” dentro de la actividad de las policías locales si caemos en la comparación tantas veces mencionada de policía administrativa – policía de seguridad. La policía de seguridad no es el paradigma de lo policial si la entendemos en exclusiva como persecución del delito. Es algo más, es la seguridad y el orden público de lo próximo que tiene también como puntos de referencia la policía administrativa especial.

Décimo segunda. Las nuevas leyes de coordinación de policía local autonómicas, efectivamente, se han convertido en el régimen ordinario estatutario, regulando “ex novo” sobre materias para las que no tenían las competencias, ya que tanto la Constitución en su art. 148.1.22 CE como la LOFCS ya definieron el contenido que se entendía incluido dentro del término “coordinación” de las policías locales /municipales, dejando un estrechísimo margen –si no nulo- a las potestades municipales, a plasmar en el Reglamento del cuerpo de policía municipal /local correspondiente. Y esto ha sucedido invadiendo, de forma clara -en nuestra opinión-, tanto las competencias estatales como las municipales yendo más allá de lo que la jurisprudencia ha denominado como “delimitación de potestades”. Un ejemplo claro es la regulación de la situación administrativa de segunda actividad que no es una

situación propia de un régimen de función pública, que podríamos calificar de ordinario, sino propia de los Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con situaciones análogas en otros grupos funcionariales expuestos a situaciones de riesgo y peligrosidad como es el caso de los Bomberos, y, por tanto, de necesaria regulación básica estatal.

Décimo tercera. Respecto a la creación de cuerpos de policía local /municipal y las últimas novedades legislativas de la LOFCS, respecto a permitir la posibilidad de la agrupación de municipios, para poder prestar el servicio público de la seguridad y orden públicos en dichas entidades, no contradice la doctrina del Tribunal Constitucional al respecto y es un vía plenamente avalada por la doctrina del Tribunal Constitucional y por la jurisprudencia del Tribunal Supremo en orden a buscar la cooperación intermunicipal pero con las condiciones que salven el concepto y estatuto de las policías locales como cuerpo único de “cada” municipio que ejerce sus competencias en materia de seguridad ciudadana como manifestación del interés de los vecinos. En relación con el régimen jurídico y sistema de fuentes regulador de los cuerpos de policía local /municipal, lo característico es, según el Tribunal Constitucional que se trata de un 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*. Al que hemos de añadir una nueva confusión más: el Estatuto Básico del Empleado Público.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFIA

- Agirreazkuenaga, Iñaki “Perfiles y problemática de la seguridad privada en el ordenamiento jurídico español”. RVAP nº 118. Enero – abril 1989.
- Aguado i Cudolà, Vicente. “La Ley Catalana de Servicios Sociales: ¿nuevos derechos de ciudadanía en el Estado Autonómico?” Revista de Economistas y Auditores Fiscales, núm. 7, octubre 2008.
- Aguado y Cudolà, Vicente. “Seguridad pública, convivencia ciudadana y protección civil”, en la obra Comentarios al Régimen municipal especial de Barcelona. Dir. Andrés Betancor. Ed. Thomson Civitas. 1ª edición 2008.
- Alfaro y Alfaro, Juan “La formación de plantillas orgánicas: su revisión y racionalización”. Documentación Administrativa. Nº 71. Dic. 1963.
- Alli Turrillas, Juan – Cruz “Los nuevos retos al marco normativo y a la seguridad en el ámbito local”. REALA, nº 303 (enero-abril 2007).
- Álvarez Conde, Enrique “Curso de derecho constitucional”. Vol I. Ed. Tecnos. 3ª edición. Madrid 1999..
- Aragón Reyes, Manuel en “Cuadernos Constitucionales de la Cátedra Fadrique Furió Ceriol nº 54/55”,
- Arce Monzón, Luis. “Atribuciones de los órganos municipales”. REVL, nº 138. Madrid, 1964..
- Ariño Ortiz, Gaspar, Cuétara, J. M. de la et al., “El nuevo servicio público”, Madrid, Marcial Pons y Universidad Autónoma de Madrid, 1999.

- Aróstegui Moreno, Jorge “Los delitos de atentado contra la autoridad, sus agentes y los funcionarios públicos en el derecho penal español”. Noticias Jurídicas. Artículos Doctrinales. Sept. 2008.
- Balaguer Callejón, Francisco. “Manual de Derecho Constitucional”. Vol. I. Ed. Tecnos. 6ª edición Madrid, 2011..
- Ballbé, Manuel. “Derecho Administrativo” en la Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo I. Ed. Francisco Seix, S.A. Barcelona 1950.
- Barcelona Llop, Javier “El régimen jurídico de policía de seguridad”. Instituto Vasco de Administración Pública. Oñati. 1988.
- Barcelona Llop, Javier (coordinador). “Régimen de policía local en el Derecho estatal y autonómico”. ED. BOSCH. 1ª edición. Barcelona 2003.
- Barcelona Llop, Javier. “Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y política” REDA nº 95. Madrid, marzo de 1997.
- Barcelona Llop, Javier. “Reflexiones constitucionales sobre el modelo policial español”. REDC, nº 48. Sept.- dic. 1996.
- Barcelona Llop, Javier. “Policía de Seguridad y responsabilidad patrimonial de las Administraciones públicas”. Revista Aragonesa de Administración Pública. Nº 2. 1993.
- Barcelona Llop, Javier. “Escuchas telefónicas y acción de la policía de seguridad (A partir de la sentencia del TEDH sobre el “caso Malone”)”. RAP, nº 112. Enero – abril 1987.
- Barcelona Llop, Javier. “Policía Administrativa”, voz de la Nueva Enciclopedia jurídica, Editorial Seix Barral. Tomo XIX. Barcelona 1989.
- Barcelona Llop, Javier. “Policía y Constitución”. Ed. Tecnos. Madrid. 1997.
- Barrachina Juan, Eduardo. “Diccionario de Derecho Público”. Ed. P.P.U. PROMOCIONES Y PUBLICACIONES. Barcelona 1992
- Bermejo Vera, José. “La Administración inspectora” RAP, nº 147. Septiembre – diciembre 1998.
- Blanco Fernández, María. “La Administración Civil competente en materia religiosa” Anuario de derecho eclesiástico del Estado, Nº 6, 1990

- Boix Reig, Vicente. “Los reglamentos municipales en la reciente jurisprudencia del Tribunal Supremo”. RAP nº 78; Septiembre/Diciembre 1975.
- Boltaina Bosch, Xavier. “La competencia de las Comunidades Autónomas para regular las situaciones administrativas y la extinción de la relación de servicio de sus funcionarios públicos”. Revista Gallega de Administración Pública. Nº 39. Enero – abril 2005.
- Cámara del Portillo, Diego “La privatización del orden público. Las policías privadas” Revista de Derecho de la Unión Europea, nº 7 – 2º semestre 2004.
- Canals i Ametller, Dolores. “El ejercicio por los particulares de funciones de la autoridad. Control inspección y certificación” Ed. Comares 1ª Edición. Granada 2003.
- Cano Campos, Tomás. “Las competencias de los municipios en materia de tráfico” en Tratado de Derecho Municipal. Dir. Santiago Muñoz Machado. Ed. Iustel. 3ª edición. Madrid. 2010.
- Cantero Martínez, Josefa. “Funcionarios y laborales (a propósito del ejercicio de potestades públicas en la administración y de la reserva funcional)” Ponencia presentada en el VI Congreso Internacional sobre Gestión de Recursos Humanos en la Administración Pública, celebrado en Vitoria los días 9, 10 y 11 de junio de 2010
- Carro Fernández – Valmayor, José Luis. “Los problemas de coacción directa y el concepto de orden público” REDA nº 15. 1977. Pág. 610
- Carro Fernández – Valmayor, José Luis. “El debate sobre la autonomía municipal” en Revista de la Administración Pública. Nº 147. Sept-Diciembre 1998.
- Carro Fernández – Valmayor, José Luis. “La cláusula general de competencia municipal” Anuario del Gobierno Local. 1999/2000. Ed. Marcial Pons, IDP y Diputación de Barcelona.

- Casino Rubio, Miguel. “La denominada seguridad privada ¿es verdaderamente privada?” Revista Catalana de Seguridad Pública nº 16. Barcelona 2006.
- Cassese, Sabino “Las Bases del Derecho Administrativo”. Ed. INAP. 1ª Edición. Madrid. 1994.
- Castillo Blanco, Federico A. “Las situaciones administrativas de los Empleados Públicos”. Cuadernos Digitales de Formación nº 47. Año 2008. Consejo General del Poder Judicial..
- Castillo Blanco, Federico A. y Rojas Martínez del Mármol, Pilar. “Espectáculos públicos y actividades recreativas: régimen jurídico y problemática actual”. Ed. Lex Nova. 1ª edición. Valladolid 2000.
- Chambó de la Cruz, Miguel Ángel y González Botija, Fernando “La reciente regulación del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas” REDA nº 148. 2010
- Clavero Arévalo, Manuel. “¿Existen reglamentos autónomos en el Derecho Español? RAP nº 62. Mayo –agosto 1970..
- Cosculluela Montaner, Luis. “Manual de Derecho administrativo”. Tomo I. Editorial Civitas. 4ª edición. Madrid 1993.
- Cotino Hueso, Lorenzo. “Relaciones de Especial sujeción: su diversa evolución en Alemania y España” Revista Poder Judicial. Nº 55- Madrid 1999.
- De Benito Langa, Julia “Juntas Locales de Seguridad”. Revista la Administración Práctica. Noviembre de 2010..
- De la Quadra-Salcedo Fernández del Castillo, Tomás. “Organización y Actividad de las Administraciones Públicas”. Resumen de contenidos. Departamento de Derecho Público. Universidad Carlos III de Madrid.
- De la Quadra Salcedo Fernández del Castillo, Tomás “Ley, derechos fundamentales y libertades económicas: la intervención local en servicios y actividades”. RAP, núm. 192, Madrid, Sept. – diciembre 2013.

- De Estaban, Jorge y González – Trevijano, Pedro J. “Curso de Derecho Constitucional Español I”. Servicio de Publicaciones de la Universidad Complutense de Madrid. 2ª reimpresión de la 1ª edición. Madrid 1992.
- De la Morena de la Morena, Luis “La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos” en Revista Española de Administración pública, nº 109. Abril de 1986
- De la Morena de la Morena, Luis, “Las licencias de espectáculos públicos y actividades recreativas, según la jurisprudencia (I)” El consultor de los Ayuntamientos y de los juzgados. Nº 9. 1997. Tomo 1º.
- De la Morena de la Morena, Luis. “Las licencias de espectáculos públicos: su doble configuración legal y jurisprudencial y sus interrelaciones con las licencias urbanísticas y de actividades clasificadas (I)”. El Consultor de los Ayuntamientos- La ley. Abril de 2001. Diccionario de la Real Academia de la Lengua Ed. Espasa Calpe. 21ª edición. Madrid 1992
- De Otto, Ignacio. “Derecho Constitucional. Sistema de Fuentes”. Ed. Ariel. 2ª edición, 2ª reimpresión. Barcelona, 1991.
- De la Oliva de Castro, Andrés y Gutiérrez Reñón “Los Cuerpos de Funcionarios”. Documentación Administrativa, nº 124. Madrid, 1968.
- De la Vallina Velarde “El nuevo Estatuto Francés de funcionarios (Ordenanza de 4 de febrero de 1959, nº 59-244)”. RAP, nº39. Sept. - Dic. 1962
- De la Vallina Velarde, Juan Luis. “Las situaciones administrativas de los funcionarios públicos”. RAP. Nº 39. Sept. – dici. 1962.
- De la Vallina Velarde, Vicente. “Naturaleza jurídica de la relación del funcionario público con el Estado. Notas para su estudio” Revista de la Universidad de Oviedo. Marzo 1948.
- Del Castillo Alonso, Gonzalo. “Funcionario público”, en Enciclopedia jurídica española. Francisco Seix, Editor. Barcelona 1910.

- Del Castillo Alonso, Gonzalo. “Función” en Enciclopedia Jurídica Española. Francisco Seix, editor. Barcelona, 1910..
- Díez Picazo, Luis y Gullón, Antonio. “Sistema de Derecho civil. Vol. I”. Ed. Tecnos. 9ª edición. Madrid 1998.
- Díez – Picazo, Luis María y López Bofill, Héctor. “Policía Local” en el Tratado de Derecho Municipal Dir. Santiago Muñoz Machado. Ed. Iustel. 3ª edición. Madrid 2008.
- Duguit, León. “Transformaciones del Derecho Público”. Ed. Comares. 1ª edición. Granada, 2008.
- Embid Irujo, Antonio. “La normativa municipal en el sistema de fuentes del derecho”. RAP nº 84. Sept. – dic.1977.
- Embid Irujo, Antonio. “La problemática del servicio de vigilancia nocturna: competencia municipal, orden público, régimen jurídico de los vigilante nocturnos”. REDA, nº 17. 1978.,
- Entrena Cuesta, Rafael. “Curso de Derecho Administrativo”. Ed. Tecnos. 3ª edición reimpresa. Madrid 1970.
- Escalante Castarroyo, José. “Manual de Policía”. Ed. La Ley. 4ª Edición. Madrid, 2004.
- Esteve Pardo, José. “De la policía Administrativa a la gestión de riesgos” REDA, nº 119, junio –septiembre de 2003.
- Fabeiro Mosquer, Antonio. “La Carta Municipal de Barcelona: notas sobre sus especialidades”. Revista de Derecho UNED, núm. 1, 2006
- Favoreu, Louis “El bloque de constitucionalidad”. RCEC, nº 5. Enero – marzo 1990.
- Fernández Farreres, Germán. “Sobre la distribución de competencias en materia de seguridad pública entre el Estado y las Comunidades Autónomas a la luz de la jurisprudencia de conflictos del Tribunal Constitucional” Revista Española de Derecho Constitucional, nº 14. Mayo – agosto de 1985.

- Fernández Farreres, Germán “Principio de legalidad y normativa sobre medidas de seguridad y vigilancia en bancos, cajas de ahorro y otras entidades”. RAP, núms. 100-102. Enero- diciembre 1983
- Fernández-Miranda Fernández-Miranda , Jorge. “El régimen especial de Madrid como gran ciudad y capital del Estado (Ley 22/2006, de 4 de julio)”. Ed. Iustel. Madrid 2007
- Fernández Ramos, Severiano. “La actividad administrativa de inspección. El régimen jurídico general de la función inspectora”. Ed. Comares. 1ª edición. Granada, 2002.
- Fernández Segado, Francisco. “Comentarios a la Constitución Española de 1978” Dir. Oscar Alzaga Villaamil. Ed. Cortes Generales-Editoriales de Derecho Reunidas. Tomo VIII. Madrid 1998.
- Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel y Fernández Rodríguez, Carmen. “Manual de Derecho Local”. Ed. Iustel. 1ª edición. Madrid 2010.
- Fuentetaja Pastor, Jesús Ángel “El Estatuto Básico del Empleado Público” RAP nº 174. Sept. – Diciembre 2007.
- Galán Galán, Alfredo. “Ámbito de aplicación del régimen especial de los municipios de gran población.” RGDA. Nº 5 mayo 2004
- Galán Galán, Alfredo. “La Carta Municipal de Barcelona y el ordenamiento local. El régimen especial del municipio de Barcelona”, Fundación Carles Pi i Sunyer d’Estudis Autònoms i Locals/Marcial Pons, Barcelona, 2001;
- Gallardo Castillo, María Jesús “Las Ordenanzas locales y su deficiente cobertura legal tras el pacto local”. REDA nº 144. 2009.
- Gallego Anabitarte, Alfredo. “Las relaciones especiales de sujeción y el principio de legalidad de la Administración”. RAP, nº 34. Enero-abril de 1961.
- Galofré, J. “La reforma del régimen de las grandes ciudades: La cuestión metropolitana y la Carta Municipal de Barcelona”, Anuario del gobierno local 2003, Instituto de Derecho Público, Barcelona, 2004

- García de Enterría Martínez-Carande, Eduardo. “La organización administrativa y sus agentes revisión de estructuras” en la obra “Liber Amicorum : economía, empresa y trabajo : homenaje a Manuel Alonso Olea”. Ed. Thomson Civitas. Madrid 2003.
- García de Enterría, Eduardo y Ramón Fernández, Tomás. “Curso de Derecho Administrativo I”. Ed. Civitas. 5ª edición. Madrid, 1989.
- García García, Juan Antonio. “Reglamento independiente y Constitución Española”. Revista Jurídica de Navarra, nº 14. 1992..
- García Morillo, J. “La configuración constitucional de la autonomía Local “. Ed. Marcial Pons. Madrid 1998.
- García Oviedo, Carlos. “Derecho Administrativo” Ed. E.I.S.A. 3ª edición. Madrid 1951
- García Roca, Javier “El concepto actual de Autonomía local según el bloque de constitucionalidad” REALA 282. Enero – abril 2000
- García-Trevijano Fos, José A. “Relación orgánica y relación de servicio en los funcionarios públicos”. RAP nº 13. Enero-abril de 1954. Pág. 64.
- García Trevijano Fos, José A. “Los principios jurídicos de la organización administrativa”. Instituto de Estudios Políticos. Madrid. 1957
- Garrido Falla, Fernando. “Sociedad y Estado en el pensamiento de Schindler” Revista de Estudios Políticos, nº 47. Septiembre – octubre de 1949.
- Garrido Falla, Fernando. "Transformaciones del régimen administrativo". Instituto de Estudios Políticos. Madrid 1954
- Garrido Falla, Fernando, “Los medios de policía y la teoría de las sanciones administrativas” RAP , nº número 28, Enero/Abril 1959
- Garrido Falla, Fernando, Palomar Olmeda, Alberto y Losada González, Herminio “Tratado de Derecho Administrativo” Ed. Técno. 15ª edición. Madrid 2012

- Gil García, Luz Marina y García Coronado, Gloria “Relaciones especiales de sujeción. Aproximación histórica al concepto” Derechos y valores. Volumen XII. Nº 23. Enero – junio 2009. Bogotá
- Gómez - Ferrer Morante, Rafael. “Relaciones entre leyes, competencia, jerarquía y función constitucional” RAP. nº 113. Mayo – agosto de 1987.
- Gómez Fernández, Itziar. “Redefinir el bloque de constitucionalidad 25 años después” Revista Estudios de Deusto Volumen. 54 I. enero – junio 2006.
- González Botija, Fernando. “Distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas a la luz de los conceptos de seguridad pública y policía contenidos en el artículo 149.1.29 de la CE: comentario a la Sentencia del Tribunal Constitucional 235/2001, de 13 de diciembre de 2001 (Rec. de inconstitucionalidad núm. 1487/1996”. REDA nº 114/2002. Ed. Civitas S.A.
- González de la Cruz Botija, Miguel Ángel. “La reciente regulación del personal de control de acceso de determinados establecimientos de espectáculos públicos y actividades recreativas” REDA, nº 148. 2010
- González – Haba Guisado, Vicente María. “Problemática de la función pública española” REDA nº 5. 1975.
- González - Varas Ibáñez, Santiago. “El desarrollo de la idea de colaboración en el Derecho Administrativo, con el ejemplo de la seguridad privada y otros”. REDA nº 94. Madrid 1997.
- Guaita, Aurelio, Voz “Funcionario público”. Nueva Enciclopedia Jurídica. Ed. Francisco Seix, S. A. Barcelona 1960.
- Hernández Vaillo, Jaime. “Sobre la aplicación de Estatuto Básico del Empleado Público a los Cuerpos de Policía local y el principio de especialidad normativa consagrado en la Ley Orgánica de Cuerpos y Fuerzas de Seguridad. STSJ de Andalucía de 4 de mayo de 2010”. RAAP. Nº 77. Mayo – agosto 2010.
- Izquierdo Carrasco, Manuel. “La seguridad privada: régimen jurídico - administrativo”. Ed. Lex Nova. Valladolid. 1ª edición 2004.

- Izu Beloso, Miguel José. “Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978”, en REDA nº 58, 1988
- Izu Beloso, Miguel José. “La policía foral Navarra” Editado por el Gobierno de Navarra Departamento de Presidencia e Interior. Pamplona 1991.
- Javato Martín, Antonio M^a. “El concepto de funcionario y autoridad a efectos penales” en Revista Jurídica de Castilla y León nº 23. Enero de 2011
- Jellinek, W. “Derecho Administrativo”. Ed. Julius Springer, Berlín 1931.
- Jiménez Asensio, Rafael. “Potestad normativa municipal y convivencia ciudadana” Anuario del Gobierno Local 2005. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic.
- Jiménez Asensio, Rafael. “Evolución, contenido actual y regulación estatutaria del régimen especial de Barcelona” Anuario del Gobierno Local 2006. Fundación Democracia y Gobierno Local. Institut de Dret Públic
- Leguina Villa, Jesús. “La autonomía de municipios y provincias en la nueva Ley Básica de Régimen Local” REALA, nº 227;
- Linde Paniagua, Enrique. “Competencia o jerarquía en la posición de las leyes orgánicas en el ordenamiento jurídico: a propósito del artículo 28,2 de la Ley Orgánica del Tribunal Constitucional” RAP. número 91, Enero/Abril 1980.
- Liset Borrell, Francisco. “Los cuerpos de policía provincial”. REDA, nº 65.Ed. Civitas. 1990.
- López – Font Márquez, J. Francisco. “La noción de autoridad en la legislación penal y jurisprudencia penal” RAP, nº 92. Mayo – agosto de 1990.
- López-Medel Bascones, Jesús. “La Ley de Capitalidad y de Régimen Especial de Madrid”. Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Nº. 14, 2006.;

- López – Nieto y Mallo, Francisco. “Espectáculos y Establecimientos públicos”. Publicaciones Abella- El consultor de los Ayuntamientos. 2ª edición. Madrid 1989.
- López – Nieto y Mallo, Francisco. “La policía municipal”. El consultor de los Ayuntamientos. Ed. La Ley. 3ª edición. 2007.
- Lorenzo de Membiela, Juan B. “Derechos adquiridos y derechos de los funcionarios públicos” Justicia Administrativa. Revista de Derecho Administrativo, nº 49. 2010.
- Martín Mateo, Ramón. “Autonomía local y sistema normativo español” RAP Nº 94. Enero – abril de 1981.
- Martín - Retortillo Baquer, Lorenzo. “El estatuto de los policías según la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. REDA, nº 61. 1989. Pág. 97
- Mayer, Otto. “Derecho Administrativo Alemán. Tomo I. Parte general”. Ed. De Palma. 1ª edición. Buenos Aires, 1949
- Menéndez Rexach, Ángel “Protección civil y emergencias: régimen jurídico.” Ed. El Consultor de los Ayuntamientos. 1ª edición. Madrid 2011
- Merkl, Adolfo. “Teoría General del Derecho Administrativo”. Ed. Comares. Granada 2004.
- Moncada Lorenzo, Alberto “Significado y técnica jurídica de la policía administrativa”. RAP, nº 28. Madrid 1959.
- Mora Ruíz, Manuela. “Comunicación previa, declaración responsable y control posterior de la actividad local: aproximación a su régimen jurídico. ¿Nuevas técnicas administrativas?” REDA , Nº 155, 2012, págs. 237-276.
- Morell Ocaña, Luis, en “Curso de Derecho Administrativo. Tomo II . Actividad de las Administraciones Públicas. Su control Administrativo y jurisdiccional” Ed. Aranzadi. 3ª Edición. Pamplona 1998.
- Morell Ocaña, Luis. “La organización y las formas de gestión de los servicios en los últimos cincuenta años” RAP nº150. Septiembre-diciembre de 1999

- Morell Ocaña, Luis. “La personificación y otorgamiento de “status” en el derecho Administrativo. Rasgos generales del “status” de los Entes Administrativos” RAP. Nº 100-102. Enero-diciembre de 1983..
- Moreno Estrada, Valentín. “Las nuevas Ordenanzas municipales reguladoras de la convivencia ciudadana”. REALA, nº 300. Enero-agosto 2006.
- Moro Serrano, Sebastián. “Ley Alemana de Funcionarios Federales de 14 de julio de 1953”. RAP. Nº 22. Enero –abril de 1957.
- Navalpotro Ballesteros, Tomás. “La posible retirada por la Policía municipal de Madrid de automóviles que obstaculizan el acceso a los vehículos de emergencia en una zona privada” Anuario de Derecho Municipal 2007.
- Nieto, Alejandro. “Algunas precisiones sobre el concepto de policía” RAP, nº 81. 1976.
- Nieto, Alejandro. “Los derechos adquiridos de los funcionarios” RAP, nº 39. Sept. – dic. 1962. .
- Núñez Izquierdo, Felipe. “La policía judicial. El auxilio con la Administración de justicia en la investigación criminal”. Artículos doctrinales de Noticias Jurídicas. Marzo 2012
- Ortega Álvarez, Luis. “Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la revisión de empleo público”. REDA, nº 26. Madrid. 1980.
- Ortega Álvarez, Luis. “Las competencias como paradigma de la autonomía local” en Justicia Administrativa, núm. Monográfico sobre régimen local. Madrid 2000.
- Parada Vázquez, José R. “Derecho administrativo”. Tomo I. Ed. Marcial Pons. 4ª edición. Madrid 1990.
- Ramón Parada Vázquez, “Derecho Administrativo II. Organización y empleo público”. Ed. Marcial Pons. 4ª edición. Madrid 1990.

- Palomar Olmeda, Alberto Domicio. “Instrumentos organizativos de recursos humanos”. Cuadernos Digitales de formación del Consejo General del Poder Judicial, nº 28. 2009.
- Parada Vázquez, Ramón. “La degeneración del modelo de función pública”. RAP, nº 150. Sept- - dic. 1999
- Pareja i Lozano, Carles. “Autonomía y potestad normativa de las corporaciones locales”. RAP nº 138. Sept. – dic. De 1995.
- Parejo Alfonso, Luciano, “Seguridad pública y policía administrativa de seguridad”. Ed. Tirant lo Blanch. 1ª Edición. Valencia 2008.
- Parejo Alfonso, Luciano. “La autonomía local”. Revista de Estudios de Administración Local y Autonómica. Nº 229.1986.
- Parejo Alfonso, Luciano y Dromi, Roberto “Seguridad pública y derecho administrativo”. Ed. Marcial Pons. 1ª edición. Buenos Aires – Madrid, 2001
- Paricio Rallo, Eduardo “La Policía Local como policía judicial” en Cuadernos de Derecho Local, nº 17. Fundación Democracia y Gobierno Local. Junio de 2008.
- Pérez Royo, Javier. “Curso de Derecho Constitucional” Ed. Marcial Pons. 12ª edición. Madrid. 2010.
- Pomares Ramón, Carlos y Vadillo García, Julio. “La policía local como policía judicial. Manual para la inspección ocular técnico-policia” Ed. ECU. Editorial Club Universitario. Alicante 2012
- Poyatos Matas, Gloria. “El resurgir de las normas locales para reprimir el ejercicio de la prostitución en las calles: la Ordenanza de civismo de Barcelona, modificada el 17 de agosto de 2012”. Actualidad Administrativa nº 21-22. Diciembre de 2012.
- Prieto Álvarez, Tomás. “La encrucijada actual de las relaciones especiales de sujeción” RAP, nº 178. Enero – abril 2009.
- Rebollo Puig, Manuel y otros “Derecho Administrativo sancionador” Ed. Lex nova. 1ª edición Valladolid, 2010.

- Rebollo Puig, Manuel. “La peculiaridad de la policía administrativa y su singular adaptación al principio de legalidad”. RVAP. Nº 54. Oñate 1999
- Rebollo Puig, Manuel. “La actividad inspectora” Ponencia para el VIII Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Alicante, febrero de 2013
- Requejo Rodríguez, Pedro. “Bloque constitucional y bloque de constitucionalidad” Ed. Universidad de Oviedo. Oviedo 1997
- Rodríguez-Polledo y Vázquez de Prada, Valentín Ricardo “Personal al servicio de la Administración. Comentario a la Sentencia de la Sala V del Tribunal Supremo de 8 de mayo de 1985”. REDA, nº 46. 1985. Pág. 275.
- Rovira Mola, Alberto. “Estatuto” en la Nueva Enciclopedia Jurídica. Tomo IX. Ed. Francisco Seix, S.A. Barcelona 1958. Págs. 110 y 111
- Royo –Villanova, Segismundo. “El concepto de funcionario y la relación de función pública en el nuevo derecho español”. RAP, nº 44, mayo-agosto de 1964. Royo –Villanova, Segismundo “La formación de los funcionarios públicos”. RAP, nº 2, Mayo/Agosto 1950.
- Rubio Llorente, Francisco. “El bloque de constitucionalidad”. REDC, nº 27. Sept.- diciembre de 1989.
- Ruíz – Huerta Carbonell, Alejandro. “Ante una reforma del bloque de constitucionalidad”. Ed. Junta de Castilla y León. Valladolid 2005.
- Sainz Moreno, Fernando. “Orden público económico y restricciones a la competencia” RAP nº 84, septiembre – diciembre de 1977
- Sainz Moreno, Fernando “Ejercicio privado de funciones públicas” RAP nº 100-102. Enero – diciembre 1983.
- Salas Hernández, Javier. “Reglamentos de los servicios públicos y elementos normativos desgajados de los mismos (algunas reflexiones sobre su respectivo contenido y límites)...”. REDA, nº 21. 1979.
- Sánchez Calero, Fernando. “Instituciones de Derecho Mercantil Vol I” Ed. Mac Graw Hill. 26ª edición. Madrid 2004.

- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. “Principios de Derecho Administrativo General” Vol.1º. Ed. Iustel. Madrid. 2ª edición. 2011.
- Santamaría Pastor, Juan Alfonso. “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo”. REDA nº 40. 1984. Serrano Guirado, Enrique. “El nombramiento y la toma de posesión de los funcionarios públicos” RAP, nº 12. Sept.- dic. 1953.
- Sosa Wagner, Francisco “Los principios del Régimen Local” en el Tratado de Derecho Municipal. Tomo I. Dirigido por Santiago Muñoz Machado. 3ª edición. Ed. Iustel. Madrid 2011
- Tonos Más, Joaquín. “La relación entre Ley y Reglamento: reserva legal y remisión normativa. Algunos aspectos conflictivos a la luz de la jurisprudencia del Tribunal Constitucional”. RAP .nº 100-102. 1983.
- Troncoso Reigada, Antonio. “Dogmática Administrativa y Derecho Constitucional: el caso del Servicio Público”. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 19. Núm. 57. Septiembre-Diciembre 1999.
- Velasco Caballero, Francisco. “Autonomía Municipal” Ponencia del II Congreso de la Asociación Española de Profesores de Derecho Administrativo. Santander, 2007.
- Velasco Caballero, Francisco “Derecho local. Sistema de fuentes”. Ed. Marcial Pons. Madrid. 2009.
- Velasco Rico, Clara Isabel. “De la Intervención administrativa “ex ante” al control “ex post” en la nueva regulación sobre Espectáculos Públicos y Actividades Recreativas” en Revista catalana de dret públic, núm. 43, 2011
- Villagómez Cebrián, Alfonso José. “Las competencias autonómicas en materia de policía (con especial referencia al caso de Galicia)”. RAP, nº 113. Mayo-agosto 1987.
- Villar Palasí, José Luis y Villar Ezcurra, José Luis. “Principios de Derecho Administrativo” Tomo II. Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho. Universidad Complutense de Madrid. 4º edición. Madrid 1999

APENDICE JURISPRUDENCIAL

A continuación se señala la jurisprudencial Constitucional y del Tribunal Supremo empleadas en la obra.

1.- SENTENCIAS DEL TRIBUNAL CONSTITUCIONAL

- 1)** STC, Pleno, 5/1981, de 13 de febrero de 1981. Recurso de inconstitucionalidad 189/1980. PONENTE: Francisco Tomás y Valiente
- 2)** STC, constitucional Pleno, del 20 de julio de 1981 (ROJ STC 27/1981) Ponente: PLÁCIDO FERNÁNDEZ VIAGAS
- 3)** STC, constitucional pleno, del 28 de julio de 1981(ROJ STC 32/1981) Recurso de inconstitucionalidad núm. 6/1980, |Ponentes: FRANCISCO RUBIO LLORENTE, RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT Y ÁNGEL ESCUDERO DEL CORRAL
- 4)** STC, constitucional pleno, del 22 de diciembre de 1981 (ROJ: STC 42/1981) Recurso de inconstitucionalidad núm. de registro 221/81. |Ponente: RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT
- 5)** STC, constitucional pleno, del 4 de mayo de 1982 (ROJ: STC 18/1982) Conflictos positivos de competencia núms. 220 y 230 del año 1981, acumulados. | Ponente: ÁNGEL ESCUDERO DEL CORRAL
- 6)** STC, constitucional pleno, del 8 de junio de 1982 (ROJ: STC 33/1982) Conflicto positivo de competencia registrado con el núm. 16/1982 | Ponente: ANGEL LATORRE SEGURA
- 7)** STC, constitucional pleno, del de 16 de mayo de 1983 (STC 38/1983) Recurso previo de inconstitucionalidad núm. 132/1983 | Ponente: FRANCISCO PERA VERDAGUER
- 8)** STC, constitucional sala 2ª, de 14 de junio de 1983 (ROJ STC 50/1983). Ponente: FRANCISCO RUBIO LLORENTE
- 9)** STC, constitucional Pleno, del 5 de agosto de 1983 (ROJ STC 76/1983). Recursos previos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 311, 313, 314, 315 y 316/1982. PONENTE: GLORIA BEGUÉ CANTÓN

- 10)** STC, constitucional sala 2ª, de 10 de octubre de 1983 (ROJ STC 81/1983). Ponente: FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE
- 11)** STC, constitucional pleno, 20 de julio de 1984 (STC 80/1984) conflicto positivo de competencia núm. 194/1983 |Ponente: LUIS DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN
- 12)** STC, constitucional pleno, del 5 de diciembre de 1984 (ROJ: STC 117/1984) Conflicto positivo de competencia núm. 371/1982 |Ponente: GLORIA BEGUÉ CANTÓN
- 13)** STC, constitucional pleno, del 18 de diciembre de 1984 (ROJ: STC 124/1984). Conflicto positivo de competencia núm. 568/1983. | Ponente: LUIS DÍEZ-PICAZO Y PONCE DE LEÓN
- 14)** STC, constitucional Pleno, del 23 de mayo de 1985 (ROJ STC 66/1985). Recurso previo de inconstitucionalidad núm. 872/1984. PONENTE: FRANCISCO RUBIO LLORENTE
- 15)** STC, Pleno, del 20 de febrero de 1986. (ROJ STC 29/1986) Recursos de inconstitucionalidad acumulados, núms. 848/1983 y 744/1984. Ponente: RAFAEL GÓMEZ-FERRER MORANT
- 16)** STC, constitucional sala 2ª, del 23 de febrero de 1986 (ROJ: STC55/1989) Recurso de Amparo núm. 1342/1986 | Ponente: GLORIA BEGUÉ CANTÓN
- 17)** STC, constitucional Pleno, del 11 de noviembre de 1986 (ROJ STC 140/1986) Recurso de amparo 338/1985. |Ponente: LUIS LÓPEZ GUERRA
- 18)** STC, Constitucional sección 1 del 21 de Mayo del 1987 (ROJ: STC 65/1987) Recurso: 222/1984 | Ponente: LUIS LOPEZ GUERRA
- 19)** STC, constitucional Pleno, del 11 de junio de 1987 (ROJ STC 99/1987). Recurso de inconstitucionalidad número 763/1984. PONENTE: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS
- 20)** STC, constitucional Pleno, del 27 de octubre de 1987 (ROJ STC 160/1987) Recurso de inconstitucionalidad 263/1985. Ponente: CARLOS DE LA VEGA BENAYAS

- 21)** STC, constitucional Pleno, del 26 de abril de 1986 (ROJ STC 76/1988), Recurso de inconstitucionalidad núm. 119/1984 Ponente: LUIS LÓPEZ GUERRA
- 22)** STC, Pleno, 74/1987, de 25 de mayo de 1987. Recurso de inconstitucionalidad, núm. 194/1984. PONENTE: Ángel Latorre Segura
- 23)** STC, constitucional Pleno, del 22 de marzo de 1988 (ROJ STC 48/1988) Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 873 y 913/1985. Ponente: GLORIA BEGUÉ CANTÓN
- 24)** STC, Constitucional sección 1 del 26 de Abril del 1988 (ROJ: STC 76/1988) Recurso: 119/1984 | Ponente: LUIS LOPEZ GUERRA
- 25)** STC, constitucional sección 1, del 8 de junio de 1989 (ROJ STC 104/1989). Conflicto positivo de competencia núm. 864/84. |Ponente: JOSE VICENTE GIMENO SENDRA
- 26)** STC, constitucional pleno, del 21 de septiembre de 1989 (ROJ STC 146/1989). Conflicto positivo de competencia núm. 195/85 |Ponente: ANTONIO TRUYOL SERRA
- 27)** STC, constitucional pleno, del 19 de octubre de 1989 (STC 170/1989) Recurso de inconstitucionalidad, núm. 404/1985 |Ponente: MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO- FERRER
- 28)** STC, constitucional pleno, del 21 de diciembre de 1989 (ROJ 214/1989) Recursos de inconstitucionalidad, acumulados, núms. 610/1985 |Ponente: JOSÉ LUIS DE LOS MOZOS Y DE LOS MOZOS
- 29)** STC, constitucional pleno, del 28 de marzo de 1990 (ROJ: STC 54/1990). Conflicto positivo de competencia núm. 1.082/1985. |Ponente: FRANCISCO RUBIO LLORENTE
- 30)** STC, constitucional pleno, del 28 de marzo de 1990 (ROJ STC 55/1990), Cuestiones de inconstitucionalidad núms. 158/1987, 487/1986, 495/1987 y 510/1987. PONENTE: D. Miguel Rodríguez-Piñero y Bravo-Ferrer
- 31)** STC, Constitucional sección 1 del 24 de Mayo del 1990 (ROJ: STC 97/1990) Recurso: 1314/1987 | Ponente: MIGUEL RODRIGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER

- 32)** STC, Constitucional sección 1 del 19 de Julio del 1990 (ROJ: STC 133/1990) Recurso: 1694/1989 | Ponente: LUIS LOPEZ GUERRA
- 33)** STC, constitucional sala primera, del 6 de junio de 1991 (STC 130/1991) Recurso de amparo núm. 1879/90, |Ponente: FRANCISCO TOMÁS Y VALIENTE
- 34)** STC, constitucional sala primera, del 3 de octubre de 1991. (ROJ STC 187/1991) Recurso de amparo núm. 1303/88. PONENTE: don Fernando García-Mon y González- Reguera
- 35)** STC, constitucional sala 2ª, del 1º de diciembre de 1991 (ROJ STC 234/1991) Recurso de amparo nº 1.473/1989 |Ponente: FRANCISCO RUBIO LLORENTE
- 36)** STC, constitucional pleno, del 6 de febrero de 1992 (STC 13/1992) Recursos de inconstitucionalidad acumulados 542/88 y 573/89 |Ponente: ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO
- 37)** STC, constitucional Pleno, del 5 de mayo de 1994 (STC 127/1994). Ponente: VICENTE GIMENO SENDRA
- 38)** STC, constitucional Pleno, del 28 de mayo de 1992. (ROJ STC 79/1992) Conflictos positivos de competencia acumulados, núms. 1.081/86, 134/87, 168/87, 805/87, 1.111/87, 1.113/87, 1.329/87, 333/88, 967/88, 1.171/88, 1.759/88, 1.760/88, 1.891/88, 125/89 y 1.692/89. Ponente: ÁLVARO RODRÍGUEZ BEREIJO,
- 39)** STC, constitucional Pleno, del 21 de enero de 1993 (ROJ STC 23/1993) Recurso de inconstitucionalidad núm. 706/86. Ponente: MIGUEL RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER,
- 40)** STC, Constitucional sección 1, del 21 de Enero del 1993 (ROJ: STC 25/1993) Recurso: 1753/1988 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE
- 41)** STC, constitucional pleno, de 11 de febrero de 1993 (ROJ STC 49/1993) Recurso de inconstitucionalidad 257/1989. Ponente: FERNANDO GARCÍA-MON Y GONZÁLEZ-REGUERAL
- 42)** STC, Pleno, de 11 de febrero de 1993 (STC 50/1993). Rec. 532/1989. Ponente: FERNANDO GARCÍA – MÓN Y GONZÁLEZ-REGUERAL;

- 43)** STC, constitucional Pleno, de 11 de febrero de 1993, (STC 51/1993). Rec. 2169/1990. Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ
- 44)** STC, constitucional pleno, del 11 de febrero de 1993 (STC 52/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.446/92|Ponente: JOSÉ GABALDÓN LÓPEZ
- 45)** STC, Constitucional sección 1 del 08 de Marzo del 1993 (ROJ: STC 81/1993) Recurso: 1677/1989 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER
- 46)** STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (ROJ STC 82/1993) Recurso de inconstitucionalidad 1.918/1990. | Ponente: CARLES VIVES PI-SUNYER
- 47)** STC, constitucional Pleno, de 8 de marzo de 1993 (ROJ STC 85/1993). Recuso nº 2.091/91. Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER
- 48)** STC, constitucional pleno, del 8 de marzo de 1993 (STC 86/1993). Recurso de inconstitucionalidad 1.283/1992 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER
- 49)** STC, constitucional pleno, del 6 de mayo de 1993 (ROJ 159/1993) Recurso de inconstitucionalidad 2.709/92 |Ponente: JULIO DIEGO GONZÁLEZ CAMPOS
- 50)** STC, constitucional pleno, de 1 de julio de 1993 (ROJ: STC 224/199). Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 5/91 y 649/91, |Ponente: ALVARO RODRÍGUEZ BEREIJO
- 51)** STC, constitucional sala 2ª, del 25 de octubre de 1993 (STC 305/1993) Recurso de amparo núm. 2.286/90 |Ponente: Luis López Guerra
- 52)** STC, constitucional pleno, del 23 de diciembre de 1993 (ROJ STC 385/1993). Recursos de inconstitucionalidad núms. 826/86, 839/86 y 842/86. Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE
- 53)** STC, constitucional Pleno, del 23 de diciembre de 1993 (STC 388/1993) Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.133/93 | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE
- 54)** STC, constitucional sala segunda, del 9 de mayo de 1994 (ROJ STC 134/1994). Recurso de amparo núm. 1.830/91 | Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

55) STC, constitucional sala segunda, del 17 de octubre de 1994 (ROJ STC 273/1994). Recurso de amparo núm. 1.114/92 | Ponente: LUIS LÓPEZ GUERRA

56) STC, constitucional sala 1ª, del 12 de diciembre de 1999 (ROJ STC 325/1999) Ponente: RAFAEL DE MENDIZABAL ALLENDE

57) STC, constitucional sala segunda, del 22 de mayo de 1995. (ROJ STC 77/1995) Recurso de amparo núm. 634/92. PONENTE: José Gabaldón López

58) STC, constitucional pleno, del 26 de junio de 1995 (ROJ: STC 102/1995) Recursos de inconstitucionalidad acumulados núms. 1.220/89, 1.232/89, 1.238/89, 1.239/89, 1.260/89 y 1.268/89. Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

59) STC, constitucional Pleno, del 26 de octubre de 1995 (ROJ STC 156/1995) Recurso de inconstitucionalidad núm. 2.145/89. Ponente: JULIO DIEGO GONZÁLEZ CAMPOS

60) STC, constitucional Pleno, del 8 de noviembre de 1995 (ROJ STC 163/1995) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2.346/93. Ponente: PEDRO CRUZ VILLALÓN

61) STC, constitucional sala segunda, del 8 de julio de 1996 (ROJ STC 120/1996). Recurso de amparo núm. 3.205/93| Ponente: CARLES VIVER PI-SUNYER

62) STC, constitucional pleno, del 19 de diciembre de 1996 (STC 212/1996) Recurso de inconstitucionalidad 596/1989. |Ponente: PEDRO CRUZ VILLALÓN

63) STC, constitucional sala 1ª, del 21 de abril de 1997 (ROJ: 75/1997) Recurso de Amparo núm. 3157/1992. | Ponente: RAFAEL DE MENDIZÁBAL ALLENDE

64) STC, constitucional pleno, del de 21 de mayo de 1998 (STC 109/1998); Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 1.576/92, 2.567/92, 1.404/93, 2.607/93, 2.752/1993 y 399/95 |Ponente: Pablo García Manzano

65) STC, constitucional Pleno, del 4 de junio de 1998. (ROJ STC 118/1998) Conflictos positivos de competencia acumulados núms. 2.163, 2.174 y 2.183/88. PONENTE: don Pedro Cruz Villalón

66) STC, constitucional sala 1ª, del 22 de julio de 1999 (STC 141/1999) Recurso de amparo núm. 3.058/95. | Ponente: MANUEL JIMÉNEZ DE PARGA Y CABRERA,

67) STC, constitucional pleno, del 30 de septiembre de 1999 (ROJ: STC 175/1999). Conflicto positivo de competencia núm. 745/90. | Ponente: VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS

68) STC, constitucional pleno, del 1 de junio de 2000 (ROJ: STC148/2000). Conflicto positivo de competencia núm. 3242/93. | Ponente: MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

69) STC, constitucional Pleno, del 15 de febrero de 2001. (ROJ STC 46/2001) Recurso de amparo núm. 3083/96. PONENTE: don Pablo García Manzano

70) STC, constitucional pleno, de 5 de julio de 2001 (STC 159/2001) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2140/93 |Ponente: GUILLERMO JIMÉNEZ SÁNCHEZ

71) STC, constitucional pleno, del 13 de diciembre de 2001 (ROJ: STC 235/2001). Recurso de inconstitucionalidad núm. 1487/96 | Ponente: VICENTE CONDE MARTÍN DE HIJAS

72) STC, constitucional pleno, del 14 de febrero de 2002, (ROJ 37/2002). Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 71/94 y 243/95. Ponente: TOMÁS S. VIVES ANTÓN

73) STC, constitucional pleno, del 16 de enero de 2003 (ROJ: STC 1/2003). Recurso de inconstitucionalidad 2987/95. | Ponente: María Emilia Casas Baamonde

74) STC, constitucional sala 2ª, del 26 de febrero de 2004 (ROJ: STC 25/2004). Recurso de amparo núm. 5743/2001. | Ponente: ELISA PÉREZ VERA

75) STC, constitucional pleno, del 13 de abril de 2004 (STC 51/2004) Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas núms. 946/97, 3475/98, 4837/98 y 281/99 | Ponente: EUGENI GAY MONTALVO

76) STC, constitucional sala 1ª, 14 de febrero de 2005 (STC 26/2005) Recurso de amparo núm. 3621-2001|Ponente: JAVIER DELGADO BARRIO

77) STC, Constitucional sección 1 del 09 de Junio del 2005 (ROJ: STC 154/2005) Recurso: 1903/1995 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS.

78) STC, Constitucional sección 1 del 23 de Junio del 2005 (ROJ: STC 173/2005) Recurso: 453/1996 | Ponente: MARIA EMILIA CASAS BAAMONDE

79) STC, constitucional pleno, del 9 de junio de 2005 (ROJ: STC 154/2005). Conflictos positivos de competencia acumulados 1903/95 y 3768/95. | Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

80) STC, Constitucional sección 1, del 15 de Diciembre del 2005 (ROJ: STC 332/2005) Recurso: 5014/2000 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

81) STC, constitucional sala 1ª, del 23 de marzo de 2009 (STC 82/2009) Recurso de amparo núm. 4574/ 2007 | Ponente: MANUEL ARAGÓN REYES

82) STC, constitucional sala primera, del 15 de junio de 2009 (ROJ STC 142/2009). Recurso de amparo núm. 2406-2006| Ponente: MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

83) STC, constitucional pleno, del 28 de junio de 2010 (ROJ: STC 31/2010). Conflictos positivos de competencia acumulados 1903/95 y 3768/95.| Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS

84) STC, constitucional pleno, del 28 de junio de 2010 (STC 31/2010) Recurso de inconstitucionalidad núm. 8045-2006 |Ponente: MARÍA EMILIA CASAS BAAMONDE

85) STC, Constitucional sección 1 del 24 de Noviembre del 2010 (ROJ: STC 120/2010) Recurso: 5085/2009 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ

86) STC, Constitucional sección 1 del 16 de Marzo del 2011 (ROJ: STC 30/2011) Recurso: 5120/2007 | Ponente: FRANCISCO JAVIER DELGADO BARRIO

87) STC, Constitucional sección 1 del 13 de Septiembre del 2011 (ROJ: STC 136/2011) Recurso: 1390/1999 | Ponente: ELISA PEREZ VERA

88) STC, constitucional sala 1ª, del 26 de septiembre de 2011 (ROJ: STC 146/2011) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 7532-2010, | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA

- 89)** STC, constitucional pleno, del 8 de noviembre de 2011 (STC 175/2011). Cuestión de inconstitucionalidad 1323/1999 | Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS
- 90)** STC, sala primera, 183/2011, del 21 de noviembre de 2011. (ROJ STC 183/2011) Recurso de amparo núm. 7264-2010 | PONENTE: don Manuel Aragón Reyes
- 91)** STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 2/2012) Cuestión de inconstitucionalidad nº 30/2002 | Ponente: FRANCISCO PEREZ DE LOS COBOS ORIHUE
- 92)** STC, Constitucional sección 1 del 13 de Enero del 2012 (ROJ: STC 3/2012) Recurso: 4346/2003 | Ponente: LUIS IGNACIO ORTEGA ALVAREZ
- 93)** STC, constitucional pleno, del 13 de enero de 2012 (STC 4/2012) Cuestión de inconstitucionalidad 1836/2005 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA
- 94)** STC, Constitucional pleno, de 1 de marzo de 2012 (ROJ STC 29/2012,) Cuestión de inconstitucionalidad núm. 2651-2005. Ponente: EUGENI GAY MONTALVO
- 95)** STC, Constitucional sección 1 del 24 de Mayo del 2012 (ROJ: STC 111/2012) Recurso: 4937/2002 | Ponente: ELISA PEREZ VERA
- 96)** STC, Constitucional sección 3 del 29 de Octubre del 2012 (ROJ: STC 192/2012) Recurso: 5822/2011 | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO
- 97)** STC, Constitucional sección 1 del 29 de Octubre del 2012 (ROJ: STC 191/2012) Recurso: 1320/2011 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA
- 98)** STC, constitucional Pleno, del 13 de diciembre de 2012 (ROJ STC 238/2012) Recurso de inconstitucionalidad núm. 2169-2005 | Ponente: PABLO PÉREZ TREMPES
- 99)** STC, Constitucional sección 1 del 31 de Enero del 2013 (ROJ: STC 17/2013) Recurso: 1024/2004 | Ponente: RAMON RODRIGUEZ ARRIBAS
- 100)** STC, constitucional pleno, del 31 de enero de 2013 (ROJ: STC 14/2013) Recurso de inconstitucionalidad núm. 2521-2002. | Ponente: FRANCISCO JOSÉ HERNANDO SANTIAGO

- 101)** STC, Constitucional sala 1ª del 11 de febrero de 2013 (ROJ: STC 33/2012) Recurso: 4937/2002 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA
- 102)** STC, Constitucional sección 1 del 28 de Febrero del 2013 (ROJ: STC 51/2013) Recurso: 5049/2004 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS
- 103)** STC, Constitucional sección 1 del 11 de Abril del 2013 (ROJ: STC 83/2013) Recurso: 3157/2005 | Ponente: ENCARNACION ROCA TRIAS
- 104)** STC, Constitucional sección 1 del 14 de Marzo del 2013 (ROJ: STC 66/2013) Recurso: 6444/2005 | Ponente: ANDRES OLLERO TASSARA
- 105)** STC, constitucional pleno, del 25 de abril de 2013 (STC 103/2013,) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1523-2004 | Ponente: ENCARNACIÓN ROCA TRÍAS
- 106)** STC, constitucional sala primera, del 23 de mayo de 2013 (STC 125/2013) Recurso de amparo electoral 2823-2013| Ponente: JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS
- 107)** STC, constitucional pleno, del 5 de junio de 2013 (ROJ: 132/2013) Recurso de inconstitucionalidad núm. 4247/2002 | Ponente: RAMÓN RODRÍGUEZ ARRIBAS
- 108)** STC, constitucional pleno, del 6 de junio de 2013 (ROJ: STC 135/2013) Recurso de inconstitucionalidad núm. 964-2004 | Ponente: JUAN JOSÉ GONZÁLEZ RIVAS
- 109)** STC, constitucional pleno, del 11 de julio de 2013 (STC 143/2013) Recurso de inconstitucionalidad núm. 1598-2004 | Ponente: ADELA ASUA BATARRITA
- 110)** STC, constitucional pleno, del 11 de julio de 2013 (ROJ STC 146/2013). Conflicto positivo de competencia núm. 3769-2011. Ponente: FERNANDO VALDÉS DAL-RÉ
- 111)** STC, constitucional sala 2ª, del 2 de diciembre de 2013 (STC 195/2013) recurso de amparo núm. 162/2012 |Ponente: ENRIQUE LÓPEZ Y LÓPEZ

2. SENTENCIAS DEL TRIBUNAL SUPREMO

1. STS, sección 1, de lo contencioso, de 25/04/1964, Id. Cendoj: 28079130011964100577. Ponente: JUAN DE LOS RIOS HERNANDEZ
2. STS, sección 1, sala de lo contencioso, 2 de marzo de 1965. Id. Cendoj: 28079130011965101683. Única instancia. Ponente: MANUEL CERVA CABRERA
3. STS, sección 1, sala de lo contencioso, 13 de marzo de 1965. Id. Cendoj: 28079130011965101645. Única instancia. Ponente: MANUEL CERVA CABRERA
4. STS, sala de lo penal Sección 1, del 26 de noviembre de 1973 (ROJ STS 493/1973) Recurso de casación por infracción de Ley |Ponente: ANGEL ESCUDERO DEL CORRAL
5. STS, Penal sección 1 del 29 de Octubre del 1979 (ROJ: STS 4366/1979) Ponente: LUIS VIVAS MARZA
6. STS, Penal sección 1 del 29 de Octubre del 1979 (ROJ: STS 4490/1979) Ponente: BENJAMIN GIL SAEZ
7. STS, Contencioso sección 1 del 12 de Febrero del 1980 (ROJ: STS 2595/1980) Recurso: | Ponente: JOSE GABALDON LOPEZ
8. STS, Contencioso sección 4 del 01 de Abril del 1980 (ROJ: STS 2972/1980) Recurso: | Ponente: JOSE LUIS PONCE DE LEON Y BELLOSO
9. STS, Contencioso sección 4 del 23 de Septiembre del 1981 (ROJ: STS 700/1981) Recurso: | Ponente: AURELIO BOTELLA TAZA
10. STS, Penal sección 1 del 05 de Julio del 1985 (ROJ: STS 694/1985) Recurso: | Ponente: MARIANO GOMEZ DE LIAÑO
11. STS, Contencioso sección 1 del 11 de Diciembre del 1986 (ROJ: STS 8689/1986) Recurso: 259/1985 | Ponente: ANGEL MARTIN DEL BURGO Y MARCHAN
12. la STS, Contencioso sección 1 del 11 de Diciembre del 1986 (ROJ: STS 6942/1986) Recurso: | Ponente: ANGEL MARTIN DEL BURGO Y MARCHAN

13. STS, Contencioso sección 1 del 30 de Marzo del 1987 (ROJ: STS 2215/1987) Recurso: | Ponente: JOSE LUIS GARAYO SANCHEZ
14. STS, Contencioso sección 1 del 11 de Abril del 1987 (ROJ: STS 16191/1987) Recurso: 649/1986 | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO
15. STS, Penal sección 1 del 01 de Junio del 1987 (ROJ: STS 10810/1987) Recurso: | Ponente: LUIS VIVAS MARZAL
16. STS, contencioso sección 1, del 12 de noviembre de 1987 (ROJ: STS 8491/1986) Apelación Ponente: JUAN GARCIA-RAMOS ITURRALDE
17. STS, Contencioso sección 1 del 30 de Noviembre del 1987 (ROJ: STS 7649/1987) Recurso: | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO
18. STS, Contencioso sección 1 del 25 de Marzo del 1988 (ROJ: STS 15023/1988) Recurso: 887/1987 | Ponente: JUAN VENTURA FUENTES LOJO
19. STS, Contencioso sección 1 del 06 de Julio del 1988 (ROJ: STS 5232/1988) Recurso: | Ponente: MANUEL GORDILLO GARCIA
20. STS, Contencioso sección 1 del 20 de Diciembre del 1988 (ROJ: STS 8948/1988) Recurso: | Ponente: PEDRO ESTEBAN ALAMO
21. STS, Contencioso sección 1 del 20 de Enero del 1989 (ROJ: STS 189/1989) Recurso: | Ponente: PAULINO MARTIN MARTIN
22. STS, Penal sección 1 del 24 de Febrero del 1989 (ROJ: STS 12724/1989) Ponente: FRANCISCO SOTO NIETO.
23. STS, Penal sección 1 del 17 de Mayo del 1989 (ROJ: STS 8213/1989). Recurso: | Ponente: IGNACIO SIERRA GIL DE LA CUESTA
24. STS, Contencioso sección 1 del 31 de Octubre del 1989 (ROJ: STS 10759/1989) Recurso: | Ponente: FRANCISCO JOSE HERNANDO SANTIAGO
25. STS, Contencioso sección 1 del 11 de Mayo del 1990 (ROJ: STS 13696/1990) Recurso: | Ponente: BENITO SANTIAGO MARTINEZ SANJUAN
26. STS, Contencioso sección 1 del 02 de Julio del 1990 (ROJ: STS 5142/1990) Recurso: | Ponente: JOSE MARIA MORENILLA RODRIGUEZ
27. STS, Contencioso sección 1 del 02 de Julio del 1990 (ROJ: STS 11518/1990) Recurso: | Ponente: JOSE MARIA MORENILLA RODRIGUEZ

28. STS, Contencioso sección 1 del 08 de Julio del 1990 (ROJ: STS 13110/1990) Recurso: | Ponente: MANUEL GARAYO SANCHEZ
29. STS, Contencioso sección 1 del 21 de Septiembre del 1990 (ROJ: STS 11362/1990) Recurso: | Ponente: JOSE IGNACIO JIMENEZ HERNANDEZ.
30. STS, Contencioso sección 1 del 21 de Septiembre del 1990 (ROJ: STS 6424/1990) Ponente: JOSE IGNACIO JIMENEZ HERNANDEZ
31. STS, Contencioso sección 1 del 12 de Diciembre del 1990 (ROJ: STS 9128/1990) Recurso: | Ponente: BENITO SANTIAGO MARTINEZ SANJUAN
32. STS, Contencioso sección 1 del 30 de Enero del 1992 (ROJ: STS 608/1992) Recurso: | Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR
33. STS, Contencioso sección 1 del 17 de Febrero del 1992 (ROJ: STS 1224/1992) Recurso: | Ponente: JULIAN GARCIA ESTARTUS
34. STS, Contencioso sección 1 del 17 de Febrero del 1992 (ROJ: STS 16436/1992) Recurso: | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE
35. STS, Contencioso sección 1 del 28 de Febrero del 1992 (ROJ: STS 1656/1992) Recurso: | Ponente: MARCELINO MURILLO MARTIN DE LOS SANTOS
36. STS, contencioso sección 1, del 27 de mayo de 1992 (ROJ: STS 17513/1992). Recurso de apelación | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ
37. STS, Contencioso sección 1 del 27 de Mayo del 1992 (ROJ: STS 17513/1992) Recurso: | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ
38. STS, Contencioso sección 1 del 27 de Mayo del 1992 (ROJ: STS 10686/1992) Recurso: | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ
39. STS, Contencioso sección 4 del 19 de Junio del 1992 (ROJ: STS 18607/1992) Recurso: 2124/1990 | Ponente: ELADIO ESCUSOL BARRA
40. STS, Penal sección 1 del 06 de Septiembre del 1992 (ROJ: STS 6698/1992) Recurso: 2965/1990 | Ponente: FERNANDO DIAZ PALOS
41. STS, Penal sección 1 del 06 de Octubre del 1992 (ROJ: STS 17666/1992) Recurso: | Ponente: FERNANDO DIAZ PALOS
42. STS, Contencioso sección 1 del 31 de Octubre del 1992 (ROJ: STS 17296/1992) Recurso: | Ponente: JAIME ROUANET MOSCARDO

43. STS, Penal sección 1 del 19 de Noviembre del 1992 (ROJ: STS 8545/1992). Recurso: 787/1991 | Ponente: FERNANDO DIAZ PALOS
44. STS, Contencioso sección 1 del 23 de Noviembre del 1992 (ROJ: STS 18231/1992) Recurso: | Ponente: MARCELINO MURILLO MARTIN DE LOS SANTOS
45. STS, Contencioso sección 1 del 22 de Enero del 1993 (ROJ: STS 14325/1993). Recurso: | Ponente: EMILIO PUJALTE CLARIANA
46. STS, Contencioso sección 1 del 12 de Marzo del 1993 (ROJ: STS 19882/1993) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO
47. STS, Penal sección 1 del 30 de Junio del 1993 (ROJ: STS 12283/1993) Recurso: | Ponente: LUIS ROMAN PUERTA LUIS
48. STS, Contencioso sección 1 del 22 de Octubre del 1993 (ROJ: STS 7075/1993) Recurso: 4367/1990 | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO.
49. STS, Contencioso sección 1 del 22 de Octubre del 1993 (ROJ: STS 18323/1993) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO
50. STS, Penal sección 1 del 03 de Marzo del 1994 (ROJ: STS 1401/1994) Recurso: 911/1992 | Ponente: FRANCISCO SOTO NIETO
51. STS, Contencioso sección 1 del 22 de Abril del 1994 (ROJ: STS 2743/1994) Recurso: | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
52. STS, sala 3ª, sección 1, del 3 de Mayo del 1994 (ROJ: STS 3172/1994) |Ponente: PEDRO ANTONIO MATEOS GARCIA
53. STS, Contencioso sección 1 del 20 de Mayo del 1994 (ROJ: STS 17715/1994) Recurso: 12951/1991 | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE
54. STS, Contencioso sección 4 del 14 de Junio del 1994 (ROJ: STS 20435/1994) Recurso: | Ponente: JORGE RODRIGUEZ ZAPATA PEREZ
55. STS, contencioso Sección 4ª, del 22 Junio de 1994 (ROJ STS 4829/1994) Rec. 11791/1990 |Ponente: JORGE RODRÍGUEZ-ZAPATA PÉREZ
56. STS, Penal sección 1 del 24 de Junio del 1994 (ROJ: STS 19422/1994) Ponente: ENRIQUE RUIZ VADILLO
57. STS, Contencioso sección 1 del 26 de Septiembre del 1994 (ROJ: STS 11758/1994) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO

58. STS, Contencioso sección 1 del 20 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 19724/1994) Recurso: 5051/1992 | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO
59. STS, Contencioso sección 1 del 26 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 6891/1994) Recurso: 9245/1992 | Ponente: LUIS ANTONIO BURON BARBA
60. STS, Contencioso sección 1 del 26 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 13459/1994) Recurso: | Ponente: CARMELO MADRIGAL GARCIA
61. STS, Contencioso sección 1 del 26 de Octubre del 1994 (ROJ: STS 13475/1994) Recurso: | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO
62. STS, Contencioso sección 1 del 10 de Noviembre del 1994 (ROJ: STS 16542/1994) Recurso: 10027/1990 | Ponente: JOSE MANUEL SANZ BAYON
63. STS, Contencioso sección 1 del 23 de Noviembre del 1994 (ROJ: STS 14231/1994) Recurso: | Ponente: JESUS ERNESTO PECES
64. STS, Contencioso sección 1 del 16 de Diciembre del 1994 (ROJ: STS 8436/1994) Recurso: 2733/1993 | Ponente: MELITINO GARCIA CARRERO
65. STS, Contencioso sección 1 del 11 de Abril del 1995 (ROJ: STS 9113/1995) Recurso: | Ponente: JOSE MARIA SANCHEZ ANDRADE Y SAL
66. STS, Contencioso sección 1 del 24 de Abril del 1995 (ROJ: STS 2312/1995) Recurso: 1530/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
67. STS, Contencioso sección 1 del 24 de Abril del 1995 (ROJ: STS 9091/1995) Recurso: | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
68. STS, Contencioso sección 1 del 24 de Abril del 1995 (ROJ: STS 2307/1995) Recurso: 699/1993 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
69. STS, Contencioso sección 1 del 24 de Abril del 1995 (ROJ: STS 9094/1995) Recurso: | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
70. STS, Contencioso sección 1 del 16 de Mayo del 1995 (ROJ: STS 2733/1995) Recurso: 6577/1992 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
71. STS, Contencioso sección 1 del 22 de Mayo del 1995 (ROJ: STS 2880/1995) Recurso: 1701/1990 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
72. STS, Contencioso sección 1 del 05 de Junio del 1995 (ROJ: STS 3192/1995) Recurso: 1893/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA

- 73.** STS, Contencioso sección 1 del 12 de Junio del 1995 (ROJ: STS 3394/1995) Recurso: 2302/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
- 74.** STS, Contencioso sección 1 del 26 de Junio del 1995 (ROJ: STS 3738/1995) Recurso: 2055/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
- 75.** STS, Contencioso sección 1 del 03 de Julio del 1995 (ROJ: STS 3928/1995) Recurso: 1787/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
- 76.** STS, Contencioso sección 1 del 10 de Julio del 1995 (ROJ: STS 4053/1995) Recurso: 193/1993 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
- 77.** STS, Contencioso sección 1 del 22 de Septiembre del 1995 (ROJ: STS 4641/1995) Recurso: 1275/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
- 78.** STS, Contencioso sección 1 del 25 de Septiembre del 1995 (ROJ: STS 4690/1995) Recurso: 1274/1991 | Ponente: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ
- 79.** STS, Contencioso sección 1 del 26 de Septiembre del 1995 (ROJ: STS 4714/1995) Recurso: 1353/1990 | Ponente: PEDRO ANTONIO MATEOS GARCIA
- 80.** STS, Contencioso sección 1 del 26 de Septiembre del 1995 (ROJ: STS 4714/1995) Recurso: 1353/1990 | Ponente: PEDRO ANTONIO MATEOS GARCIA
- 81.** STS, Contencioso sección 1 del 02 de Octubre del 1995 (ROJ: STS 4826/1995) Recurso: 1291/1991 | Ponente: JOSE MANUEL SIEIRA MIGUEZ
- 82.** STS, Contencioso sección 1 del 06 de Octubre del 1995 (ROJ: STS 4926/1995) Recurso: 471/1991 | Ponente: GUSTAVO LESCURE MARTIN
- 83.** STS, Contencioso sección 1 del 06 de Octubre del 1995 (ROJ: STS 4910/1995) Recurso: 364/1990 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
- 84.** STS, Contencioso sección 1 del 09 de Octubre del 1995 (ROJ: STS 4967/1995) Recurso: 362/1990 | Ponente: LUIS TEJADA GONZALEZ
- 85.** STS, Contencioso sección 1 del 12 de Febrero del 1996 (ROJ: STS 820/1996) Recurso: 686/1993 | Ponente: CESAR GONZALEZ MALLO
- 86.** STS, Penal sección 1 del 27 de Febrero del 1996 (ROJ: STS 1220/1996) Recurso: 1051/1995 | Ponente: JOSE MANUEL MARTINEZ-PEREDA RODRIGUEZ

- 87.** STS, Contencioso sección 5 del 29 de Febrero del 1996 (ROJ: STS 1305/1996) Recurso: 2541/1993 | Ponente: PEDRO JOSE YAGÜE GIL
- 88.** STS, contencioso sección 4ª, de 20 de mayo de 1996, Rec. 1121/1993, |Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR
- 89.** STS, Contencioso sección 5 del 30 de Enero del 1997 (ROJ: STS 533/1997) Recurso: 9854/1991 | Ponente: PEDRO ESTEBAN ALAMO
- 90.** STS, Contencioso sección 3 del 03 de Febrero del 1997 (ROJ: STS 622/1997) Recurso: 259/1996 | Ponente: OSCAR GONZALEZ GONZÁLEZ
- 91.** STS, Contencioso sección 7 del 17 de Marzo del 1997 (ROJ: STS 8094/1997) Recurso: 479/1991 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
- 92.** STS, Contencioso sección 7 del 21 de Abril del 1997 (ROJ: STS 2755/1997) Recurso: 8375/1994 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
- 93.** STS, Contencioso sección 7 del 12 de Mayo del 1997 (ROJ: STS 3335/1997) Recurso: 824/1995 | Ponente: MANUEL GODED MIRANDA
- 94.** STS, Contencioso sección 7 del 07 de Julio del 1997 (ROJ: STS 4803/1997) Recurso: 9354/1995 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
- 95.** STS, Contencioso sección 6 del 15 de Noviembre del 1997 (ROJ: STS 6843/1997) Recurso: 2468/1993 | Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE
- 96.** STS, Contencioso sección 5 del 25 de Mayo del 1998 (ROJ: STS 3381/1998) Recurso: 5739/1992 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ.
- 97.** STS, contencioso sección 7, del 3 de abril de 1998 (ROJ: STS 2206/1998) Recurso: 3734/1993 | Ponente: RAMON TRILLO TORRES
- 98.** STS, contencioso sección 4ª, del 30 de abril de 1998, sección 4ª de la sala 3ª; rec. nº 4800/1992, | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
- 99.** STS, Contencioso sección 4 del 19 de Junio del 1998 Recurso: 3791/1992 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO
- 100.** STS, contencioso, sección 4, de 8 de noviembre de 1996, (ROJ STS 6209/1996). Rec. nº 6811/1991. Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO

- 101.** STS, Contencioso sección 2 del 26 de Diciembre del 1998 (ROJ: STS 7916/1998) Recurso: 7215/1997 | Ponente: PASCUAL SALA SÁNCHEZ .
- 102.** STS, Contencioso sección 7 del 12 de Febrero del 1999 (ROJ: STS 915/1999) Recurso: 5635/1998 | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE
- 103.** STS, Contencioso sección 7 del 04 de Junio del 1999 (ROJ: STS 3940/1999) Recurso: 541/1996 | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE
- 104.** STS, Contencioso sección 4 del 13 de Diciembre del 1999 (ROJ: STS 7987/1999) Recurso: 1839/1994 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO
- 105.** STS, contencioso sección 6ª, del 19 de febrero de 2000. (ROJ: STS 1250/2000) Rec. casación: 270/1996 |Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE,
- 106.** STS, Contencioso sección 4 del 26 de Mayo del 2000 (ROJ: STS 4255/2000) Recurso: 5456/1994 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO
- 107.** STS, Contencioso sección 2 del 29 de Mayo del 2000 (ROJ: STS 4324/2000) Recurso: 7380/1994 | Ponente: JAIME ROUANET MOSCARDÓ
- 108.** STS, contencioso sección 4, de 2 de julio de 2001 (ROJ: STS 5670/2001) Recurso: 8720/1995. |Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS
- 109.** STS, Contencioso sección 7 del 17 de Julio del 2001 (ROJ: STS 6280/2001) Recurso: 405/1997 | Ponente: FERNANDO MARTIN GONZALEZ
- 110.** STS, Contencioso sección 4 del 22 de Octubre del 2001 Recurso: 281/1999 | Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS
- 111.** STS, Contencioso sección 4 del 29 de Octubre del 2001 (ROJ: STS 8371/2001) Recurso: 2543/1996 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO
- 112.** STS, contencioso sección 4º, del 20 de Noviembre de 2000, Rec. nº 1847/1995, |Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO
- 113.** STS, contencioso sección 7, del 30 de noviembre de 2001 (STS 9396/2001) Recurso: 7435/1997. Ponente: RAMON TRILLO TORRES
- 114.** STS, Contencioso sección 4 del 12 de Diciembre del 2001, Recurso: 362/1999 | Ponente: RODOLFO SOTO VAZQUEZ

- 115.** STS, Contencioso sección 2 del 15 de Diciembre del 2001 (ROJ: STS 9867/2001) Recurso: 5385/1996 | Ponente: JOSE MATEO DIAZ
- 116.** STS, Contencioso sección 4 del 23 de Enero del 2002, Recurso: 6667/1996 | Ponente: RODOLFO SOTO VAZQUEZ
- 117.** STS, Contencioso sección 4 del 22 de Febrero del 2002, Recurso: 112/1999 | Ponente: JUAN ANTONIO XIOL RIOS
- 118.** STS, Contencioso sección 4 del 07 de Marzo del 2002, Recurso: 379/1999 | Ponente: RODOLFO SOTO VAZQUEZ.
- 119.** STS, Contencioso sección 4 del 23 de Octubre del 2002 (ROJ: STS 6983/2002) Recurso: 9858/1997 | Ponente: RODOLFO SOTO VAZQUEZ
- 120.** STS, Contencioso sección 4 del 03 de Diciembre del 2003 (ROJ: STS 7721/2003) Recurso: 4465/1999 | Ponente: MARIANO BAENA DEL ALCAZAR
- 121.** STS, Contencioso sección 7 del 16 de Marzo del 2004 (ROJ: STS 1805/2004) Recurso: 10723/1998 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS
- 122.** STS, Contencioso sección 5 del 19 de Mayo del 2004 (ROJ: STS 3440/2004) Recurso: 2773/2000 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
- 123.** STS, contencioso sección 5, del 7 de julio de 2004 (ROJ: STS 4882/2004) Recurso 1355/2002 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
- 124.** STS, Contencioso sección 4 del 03 de Diciembre del 2004 (ROJ: STS 7891/2004) Recurso: 5758/2000 | Ponente: OCTAVIO JUAN HERRERO PINA
- 125.** STS, Contencioso sección 7 del 16 de Enero del 2006 (ROJ: STS 995/2006) Recurso: 1887/2000 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 126.** STS, Contencioso sección 7 del 23 de Enero del 2006 (ROJ: STS 921/2006) Recurso: 18/2003 | Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS
- 127.** STS, Contencioso sección 7 del 08 de Mayo del 2006 Recurso: 789/2000 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 128.** STS, Contencioso sección 4 del 04 de Julio del 2006 (ROJ: STS 4341/2006) Recurso: 417/2004 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
- 129.** STS, Contencioso sección 7 del 09 de Junio del 2006 (ROJ: STS 3623/2006) Recurso: 1055/2001 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

- 130.** STS, Contencioso sección 4 del 04 de Julio del 2006 (ROJ: STS 4341/2006) Recurso: 417/2004 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
- 131.** STS, penal sección 1ª, del 6 de noviembre de 2006 (ROJ STS nº 876/2006) pag 233
- 132.** STS, Penal sección 1 del 14 de Julio del 2006 (ROJ: STS 4380/2006) Recurso: 2421/2005 | Ponente: JOSE RAMON SORIANO SORIANO
- 133.** STS, Contencioso sección 7 del 13 de Julio del 2007 (ROJ: STS 5464/2007) Recurso: 33/2004 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO
- 134.** STS, Penal sección 1 del 09 de Octubre del 2007 (ROJ: STS 6591/2007) Recurso: 254/2007 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE
- 135.** STS, Contencioso sección 7 del 30 de Abril del 2008 (ROJ: STS 2369/2008) Recurso: 5976/2003 | Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN
- 136.** STS, constitucional sección 7, del 19 de mayo de 2008 (ROJ: STS 2759/2008). Recurso 886/2004 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 137.** STS, contencioso sección 7, del 23 de mayo de 2008 (ROJ: STS 3056/2008) Recurso 10418/2003. | Ponente: JOSE DÍAZ DELGADO
- 138.** STS, Contencioso sección 7 del 21 de Enero del 2009 (ROJ: STS 330/2009) Recurso: 1758/2007 | Ponente: ENRIQUE CANCER LALANNE
- 139.** STS, Contencioso sección 4 del 13 de Mayo del 2009 (ROJ: STS 3372/2009) Recurso: 3121/2007 | Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA
- 140.** STS, contencioso sección 7, del 8 de junio de 2009. Rec. 818/2006 | Ponente: JOSÉ DÍAZ DELGADO.
- 141.** STS, Penal sección 1 del 27 de Octubre del 2009 (ROJ: STS 6400/2009) Recurso: 152/2009 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE
- 142.** STS, contencioso sección 6, del 9 de febrero de 2010 (ROJ: STS 394/2010). Recurso 5424/2006 | Ponente: LUIS MARIA DIEZ-PICAZO GIMENEZ

- 143.** STS, contencioso sección 5 de 26 de marzo de 2010 (STS 1578/2010). Rec. 249/2008. | Ponente: MARIA DEL PILAR TESO GAMELLA
- 144.** STS, Contencioso sección 6 del 05 de Mayo del 2010 Recurso: 4323/2006 | Ponente: AGUSTIN PUENTE PRIETO
- 145.** STS, Contencioso sección 5 del 16 de Junio del 2010 (ROJ: STS 4319/2010) Recurso: 4643/2006 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
- 146.** STS, contencioso sección 7, del 9 de septiembre de 2010 (ROJ: STS 4551/2010) Recurso: 3565/2007 Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS.
- 147.** STS, contencioso sección 4, 29 de octubre de 2010. (ROJ: 5852/2010), Nº de Recurso: 516/2009. | Ponente: CELSA PICO LORENZO
- 148.** STS, Contencioso sección 7 del 15 de Noviembre del 2010 (ROJ: STS 6401/2010) Recurso: 2097/2009 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 149.** STS, Penal sección 1 del 16 de Noviembre del 2010 (ROJ: STS 6023/2010) Recurso: 487/2010 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE
- 150.** STS, Contencioso sección 4 del 23 de Noviembre del 2010 (ROJ: STS 6033/2010) Recurso: 4780/2006 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
- 151.** STS, Contencioso sección 4 del 09 de Febrero del 2011 (ROJ: STS 287/2011) Recurso: 17/2009 | Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA
- 152.** STS, contencioso sección 7, del 21 de marzo de 2011 (ROJ STS 2185/2011). Recurso: 184/2008 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 153.** STS, Contencioso sección 2 del 01 de Abril del 2011 (ROJ: STS 3163/2011) Recurso: 5259/2006 | Ponente: JOSE ANTONIO MONTERO FERNANDEZ
- 154.** STS, Contencioso sección 3 del 18 de Mayo del 2011 (ROJ: STS 3200/2011) Recurso: 2603/2007 | Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH
- 155.** STS, Contencioso sección 7 del 14 de Junio del 2011 (ROJ: STS 4127/2011) Recurso: 6636/2009 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

- 156.** STS, Penal sección 1 del 02 de Noviembre del 2011 (ROJ: STS 7290/2011) Recurso: 972/2011 Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE
- 157.** STS, Contencioso sección 4 del 08 de Marzo del 2011 (ROJ: STS 942/2011) Recurso: 4552/2009 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
- 158.** STS, contencioso sección 7, del 28 de junio de 2011 (ROJ: STS 4149/2011) Nº de Recurso: 6756/2009 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO
- 159.** STS, Contencioso sección 6 del 08 de Septiembre del 2011 (ROJ: STS 6732/2011) Recurso: 5912/2008 | Ponente: JUAN CARLOS TRILLO ALONSO
- 160.** STS, Contencioso sección 7 del 30 de Enero del 2012 (ROJ: STS 843/2012) Recurso: 209/2011 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 161.** STS, Contencioso sección 7 del 20 de Febrero del 2012 (ROJ: STS 919/2012) Recurso: 6113/2010 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO
- 162.** STS, Contencioso sección 3 del 21 de Febrero del 2012 (ROJ: STS 1426/2012) Recurso: 505/2010 | Ponente: EDUARDO ESPIN TEMPLADO
- 163.** STS, Penal sección 1 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1564/2012) Recurso: 1157/2011 | Ponente: CARLOS GRANADOS PEREZ
- 164.** STS, Contencioso sección 7 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1352/2012) Recurso: 212/2011 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS
- 165.** STS, Contencioso sección 7 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1659/2012) Recurso: 144/2011 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS
- 166.** STS, Contencioso sección 7 del 02 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1347/2012) Recurso: 211/2011 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS
- 167.** STS, Contencioso sección 7 del 05 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1458/2012) Recurso: 564/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO
- 168.** STS, Contencioso sección 4 del 06 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1270/2012) Recurso: 5363/2006 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
- 169.** STS, Contencioso sección 3 del 09 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1470/2012) Recurso: 6712/2009 | Ponente: MARIA ISABEL PERELLO DOMENECH

- 170.** STS, Contencioso sección 7 del 12 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 2280/2012) Recurso: 531/2010 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
- 171.** STS, Contencioso sección 7 del 12 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 2281/2012) Recurso: 534/2010 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
- 172.** STS, Penal sección 1 del 14 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1612/2012) Recurso: 1087/2011 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE
- 173.** STS, Contencioso sección 7 del 16 de Marzo del 2012 (ROJ: STS 1884/2012) Recurso: 1362/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO
- 174.** STS, contencioso sección 7, del 16 de marzo de 2012 (ROJ: STS 1873/2012). Recurso 7090/2010. |Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
- 175.** STS, Contencioso sección 6 del 23 de Abril del 2012 (ROJ: STS 2809/2012) Recurso: 1833/2009 | Ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
- 176.** STS, Contencioso sección 4 del 24 de Abril del 2012 (ROJ: STS 2599/2012) Recurso: 4964/2008 | Ponente: ANTONIO MARTI GARCIA
- 177.** STS, Contencioso sección 6 del 08 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 3332/2012) Recurso: 2087/2009 | Ponente: AGUSTIN PUENTE PRIETO
- 178.** STS, Contencioso sección 7 del 21 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 4046/2012) Recurso: 5626/2010 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 179.** STS, Contencioso sección 7 del 14 de Mayo del 2012. Recurso: 3523/2010 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 180.** STS, Contencioso sección 3 del 24 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 3616/2012) Recurso: 409/2010 | Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
- 181.** STS, Contencioso sección 7 del 24 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 3594/2012) Recurso: 4853/2009 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS

- 182.** STS, Contencioso sección 6 del 28 de Mayo del 2012 (ROJ: STS 3868/2012) Recurso: 3126/2009 | Ponente: JOSE MARIA DEL RIEGO VALLEDOR
- 183.** STS, Contencioso sección 7 del 27 de Junio del 2012 (ROJ: STS 4870/2012) Recurso: 3731/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
- 184.** STS, sección 1ª de lo Penal, a 18 de Septiembre del 2012 (ROJ: STS 5954/2012) Nº Sentencia: 678/2012 Nº Recurso: 2094/2011 Ponente: ANDRES MARTINEZ ARRIETA
- 185.** STS, Contencioso sección 5 del 25 de Septiembre del 2012 (ROJ: STS 6093/2012) Recurso: 4672/2008 | Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE
- 186.** STS, Contencioso sección 5 del 26 de Septiembre del 2012 (ROJ: STS 6254/2012) Recurso: 1835/2009 | Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE
- 187.** STS, Contencioso sección 7 del 06 de Julio del 2012 (ROJ: STS 4780/2012) Recurso: 288/2011 | Ponente: JUAN JOSE GONZALEZ RIVAS
- 188.** STS, Contencioso sección 7 del 03 de Octubre del 2012 (ROJ: STS 7271/2012) Recurso: 633/2012 | Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN
- 189.** STS, Contencioso, sección 4, del 16 de Octubre del 2012. Recurso: 4794/2011 | Ponente: SANTIAGO MARTINEZ-VARES GARCIA. FJ 8º
- 190.** STS, Contencioso sección 4 del 23 de Octubre del 2012 (ROJ: STS 6938/2012) Recurso: 2505/2011 | Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ
- 191.** STS, Contencioso sección 3 del 15 de Noviembre del 2012 (ROJ: STS 7682/2012) Recurso: 546/2010 | Ponente: JOSE MANUEL BANDRES SANCHEZ-CRUZAT
- 192.** STS, Penal sección 1 del 15 de Noviembre del 2012 (ROJ: STS 7638/2012). Recurso: 10232/2012 | Ponente: MANUEL MARCHENA GOMEZ
- 193.** STS, Contencioso sección 7 del 21 de Noviembre del 2012 (ROJ: STS 8023/2012) Recurso: 2579/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO

- 194.** STS, Contencioso sección 7 del 03 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8726/2012) Recurso: 2442/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
- 195.** STS, Contencioso sección 7 del 14 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8505/2012) Recurso: 5837/2010 | Ponente: JORGE RODRIGUEZ-ZAPATA PEREZ
- 196.** STS, Contencioso sección 7 del 19 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8771/2012) Recurso: 3676/2011 | Ponente: JOSE DIAZ DELGADO
- 197.** STS, contencioso sección 2, del 19 de diciembre de 2012. (ROJ: STS 9135/2011) Nº de Recurso: 2884/2010 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ MONTALVO
- 198.** STS, Contencioso sección 5 del 20 de Diciembre del 2012 (ROJ: STS 8450/2012) Recurso: 2426/2009 | Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS
- 199.** STS, Sala 2ª, de lo Penal, 30 de Diciembre de 2012. . Número de Recurso: 20304/2012 Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE.
- 200.** STS, Contencioso sección 7 del 08 de Enero del 2013 (ROJ: STS 207/2013) Recurso: 207/2012 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS
- 201.** STS, Penal sección 1 del 16 de Enero del 2013 (ROJ: STS 235/2013) Recurso: 10685/2012 | Ponente: LUCIANO VARELA CASTRO
- 202.** STS, Penal sección 1 del 24 de Enero del 2013 (ROJ: STS 116/2013) Recurso: 404/2012 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE
- 203.** STS, Penal sección 1 del 07 de Febrero del 2013 (ROJ: STS 469/2013) Recurso: 364/2012 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE
- 204.** STS, Contencioso sección 7 del 14 de Febrero del 2013 (ROJ: STS 693/2013) Recurso: 4118/2011 | Ponente: VICENTE CONDE MARTIN DE HIJAS

- 205.** STS, Penal sección 1 del 06 de Marzo del 2013 (ROJ: STS 1434/2013) Recurso: 665/2012 | Ponente: JUAN RAMON BERDUGO GOMEZ DE LA TORRE
- 206.** STS, contencioso sección 7, del 13 de marzo de 2013. (ROJ: STS 1619/2013) Número de recurso: 301/2010. Ponente: NICOLÁS MAURANDI GUILLÉN
- 207.** STS, Penal sección 1 del 02 de Abril del 2013 (ROJ: STS 2100/2013) Recurso: 1148/2012 | Ponente: ALBERTO GUMERSINDO JORGE BARREIRO
- 208.** STS, Penal sección 1 del 18 de Abril del 2013 (ROJ: STS 2914/2013) Recurso: 965/2012 | Ponente: ANTONIO DEL MORAL GARCIA
- 209.** STS, Penal sección 1 del 10 de Mayo del 2013 (ROJ: STS 2807/2013) Recurso: 39/2012 | Ponente: JOAQUIN GIMENEZ GARCIA
- 210.** STS, Contencioso sección 7 del 16 de Mayo del 2013 (ROJ: STS 2811/2013) Recurso: 356/2012 | Ponente: CELSA PICO LORENZO
- 211.** STS, Contencioso sección 7 del 17 de Mayo del 2013 (ROJ: STS 2851/2013) Recurso: 1733/2012 | Ponente: CELSA PICO LORENZO
- 212.** STS, Contencioso sección 7 del 27 de Mayo del 2013 (ROJ: STS 3272/2013) Recurso: 2482/2011 | Ponente: PABLO MARIA LUCAS MURILLO DE LA CUEVA
- 213.** STS, contencioso sección 5, de 25 de junio de 2013 (STS 3469/2013). Rec. 1682/2011 | Ponente: RAFAEL FERNANDEZ VALVERDE
- 214.** STS, contencioso sección 5, del 26 de julio de 2013 (ROJ: STS 4292/2013) Recurso 2593/2010 | Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS
- 215.** AUTO del Tribunal Supremo, sala de lo penal Sección: 1, del 26-2-1997 (ROJ: ATS 5207/1997) dictado en el Recurso de Casación núm. 2041/1996, |Ponente: EDUARDO MONER MUÑOZ