

# LA NUEVA LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE ARAGÓN Y LA POSIBILIDAD DE ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS PARA EJERCER FUNCIONES DE POLICÍA LOCAL (\*)

JUAN JESÚS ALCÁNTARA REIFS

**SUMARIO:** I. APROXIMACIÓN AL MODELO POLICIAL ESPAÑOL.— II. LA LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE ARAGÓN.— III. EL ÁMBITO TERRITORIAL DE ACTUACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES: 1. Regla general. 2. Las excepciones del art. 51.3 LOFCS: A) Las situaciones de emergencia. B) La protección de autoridades. 3. Ampliación de supuestos por parte de la legislación autonómica. En especial, el caso de Aragón: A) Las situaciones especiales y urgentes. B) Acuerdos bilaterales por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias. C) Otros instrumentos con la misma finalidad.— IV. EN PARTICULAR, LA POSIBILIDAD DE ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS PARA EJERCER FUNCIONES DE POLICÍA LOCAL: 1. Primeras previsiones autonómicas al respecto y la respuesta del Tribunal Constitucional. 2. La introducción de una nueva Disposición Adicional quinta en la LOFCS y las posibilidades que abre. 3. La previsión de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Aragón. Análisis: A) El instrumento jurídico previsto. B) Requisitos de los municipios asociados. C) Requisitos procedimentales. D) Necesidad de un detallado Estatuto de la Mancomunidad para la prestación del servicio de Policía Local.— V. CONCLUSIÓN.— VI. BIBLIOGRAFÍA.

**RESUMEN:** El trabajo efectúa un análisis de la Ley 8/2013, de Coordinación de Policías Locales de Aragón, partiendo del estudio de la normativa que le sirve de marco (Constitución Española, Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de seguridad —en especial su Disposición Adicional quinta— y Estatuto de Autonomía de Aragón), y que se completa con una exposición de la doctrina del Tribunal Constitucional. Además, también se realiza una comparación con las leyes análogas de otras Comunidades Autónomas. El estudio presta una especial atención a las novedades más destacables de la nueva norma (homogeneización de medios técnicos, la uniformidad, la formación y carrera profesional de los agentes, los modos de selección del Jefe del Cuerpo de Policía Local...), centrándose, por su trascendencia, en dos temas. Por un lado, el ámbito territorial de actuación de las Policías Locales y todas las excepciones previstas en la legislación estatal y autonómica a la regla general, criticando el excesivo rigor de la legislación

---

(\*) Trabajo recibido en esta REVISTA el 30 de diciembre de 2014 y evaluado favorablemente para su publicación el 2 de febrero de 2015.

estatal, las extralimitaciones autonómicas y proponiendo interpretaciones correctoras. Y por otro lado, la posibilidad de asociarse varios municipios para la prestación de servicios de Policía Local, pues estamos convencidos de que se trata de un instrumento valioso para conseguir una mayor eficacia policial, aunque con una regulación poco clara y tampoco muy favorecedora del fenómeno.

*Palabras clave:* Policía local; Aragón; seguridad pública; Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; Comunidad Autónoma; Mancomunidad.

*ABSTRACT:* The work carried out an analysis of the Law 8/2013, for the Coordination of local policemen in Aragon, the study of the standards, which serves as a framework (Spanish Constitution, the Organic Law of the security forces –in particular its fifth additional provision– and Statute of Autonomy of Aragon), and that is complete with an exhibition of the doctrine from the Constitutional Court. In addition, it is also performs a comparison with the similar laws in other Autonomous Communities. The study pays special attention to the most remarkable developments of the new standard (homogenization of technical means, uniformity, the training and professional career of the agents, the modes of selection of the Chief of the Local Police...), focusing in terms of importance, in two subjects. On the one hand, the territorial scope of the activities of the local police and all the exceptions provided for in state legislation and autonomic to the general rules, criticizing excessive stringency of state legislation, the excesses autonomous and proposing corrective interpretations. And on the other hand, the possibility of associating with several municipalities for the provision of local police services, because we are convinced that this is a valuable tool to achieve greater effectiveness of policing, although with a little clear regulation and not very flattering of the phenomenon.

*Key words:* local police; Aragon; public security; law enforcement and security forces; Autonomous Community; Commonwealth.

## **I. APROXIMACIÓN AL MODELO POLICIAL ESPAÑOL**

Las Leyes de Coordinación de Policías Locales son las leyes aprobadas por las Comunidades Autónomas tras la asunción en sus Estatutos de Autonomía de la competencia de coordinación sobre los cuerpos de seguridad locales. Todas las Comunidades Autónomas elaboraron y dictaron sus respectivas Leyes de Coordinación de Policías Locales, elaboradas las primeras a mediados de la década de los años ochenta y primeros de los noventa y surgiendo a partir del año 2000 una segunda hornada, con la intención de subsanar las deficiencias y «pecados» de juventud de los que adolecían aquellas.

El presente artículo pretende llevar a cabo un somero análisis de la más reciente Ley de Coordinación de Policías Locales aprobada en el territorio nacional, que es la correspondiente a la Comunidad Autónoma de Aragón, para lo que en algunas cuestiones se realizará una comparación con las leyes

análogas de otras Comunidades Autónomas. Tras el estudio de todas ellas, se puede llegar a la conclusión de que, de un modo u otro, las precedentes sirven de fuente de inspiración de las posteriores, pues toman de las mismas las medidas consideradas positivas.

Para concretar el marco jurídico se aludirán a los principales artículos constitucionales relacionados con el tema, como fundamento principal donde sustentar la posterior construcción jurídica. Así, partimos de la idea que el actual modelo policial español es un modelo descentralizado (1), como se desprende de la Constitución Española, concretamente en sus artículos 149.1.29 y 148.1.22.

El 149 CE otorga de manera *exclusiva* la competencia en materia de *seguridad pública* al Estado, al explicitar en su apartado 1 que «El Estado tiene competencia *exclusiva* sobre las siguientes materias», y en concreto en su apartado 29 la «*Seguridad pública*» (2).

Pese a esa literalidad, de inmediato, se observa que la proclamada *exclusividad* no es tal, pues el mismo apartado matiza: «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». De este modo se alude a que será a través de «una ley orgánica» y de los Estatutos de Autonomía de cada una de las respectivas Comunidades Autónomas como se concretará el panorama de la seguridad pública en cada Comunidad Autónoma. Hay que añadir que dentro del elenco de competencias recogidas en el artículo 148 CE, de las que se permite que las Comunidades Autónomas asuman desde un primer momento, se encuentra en el apartado 22:

«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.» (3)

Otro artículo fundamental y sin el cual no queda cerrado el marco constitucional es el 104 CE:

---

(1) Los artículos 2, 137 y 140 CE recogen la idea de un Estado descentralizado. Cuando un Estado posee una organización territorial descentralizada lo lógico, y así es en este caso, es que su estructura policial también lo sea. Sobre el modelo policial español, entre otros, vid. BARCELONA LLOP (1997: in totum) y JAR COUSELO (2000: in totum).

(2) Sobre el concepto de seguridad pública y su conexión con otras nociones como la de seguridad ciudadana y orden público, vid. IZU BELLOSO (1998: 244, 246, 247 y 252); CARRO FERNÁNDEZ (1990: 22); PAREJO ALFONSO y DROMI (2001: 44-59); DE LA MORENA Y DE LA MORENA (1986: 321-361) y (1987: 289-313); BARCELONA LLOP (1997a: 208-ss); IZQUIERDO CARRASCO (2008: 635 ss.).

(3) BARCELONA LLOP (1997: 297); GUILLEN I LASIERRA (1993: 176-196).

«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.»

Se observa cómo en este precepto constitucional le son atribuidas a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad las funciones materiales, si bien, no concreta cuáles serán los cuerpos encargados de la seguridad ni cuáles las competencias concretas que poseerán cada uno de ellos, remitiendo para ello al legislador orgánico.

Por tanto, como resultado del mandato imperativo de este artículo 104 CE se aprobó la Ley Orgánica 2/86, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS, en las siguientes) que corrobora sin demora la descentralización de la seguridad pública y cuyo artículo 1.4 afirma que el «mantenimiento de la seguridad pública se ejercerá por las distintas Administraciones Públicas a través de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad», siendo el mismo artículo el que proclama que las Comunidades Autónomas y las Corporaciones Locales *participarán* en el mantenimiento de la seguridad pública. Por tanto, en lo que ahora más nos interesa, se observa que el precepto atribuye también a los municipios una cierta competencia en materia de seguridad pública.

En definitiva, el panorama policial español queda determinado como expone el artículo 2 LOFCS al decir que «son Fuerzas y Cuerpos de Seguridad:

a) Las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado dependientes del Gobierno de la Nación (4).

b) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Comunidades Autónomas.

c) Los Cuerpos de Policía dependientes de las Corporaciones Locales.»

Ahora bien, para que una determinada Comunidad Autónoma ostente competencia en materia de seguridad pública debe ser asumida *expresamente* en su respectivo Estatuto de Autonomía, siendo éste el que precise el nivel de competencia que asume. En esta línea, el artículo 1.2 LOFCS afirma que «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».

En el caso de la Comunidad Autónoma de Aragón, la asunción de la competencia en materia de seguridad pública y coordinación de los cuerpos de policía local, se ha llevado a efecto mediante la Ley Orgánica 5/2007, de 20 de abril, de reforma del Estatuto de Autonomía de Aragón, que estipula en su artículo 76:

---

(4) Según el art. 9 LOFCS, el Cuerpo Nacional de Policía y la Guardia Civil.

«1. La Comunidad Autónoma podrá crear una Policía autonómica en el marco del presente Estatuto y de la ley orgánica correspondiente.

2. La Comunidad Autónoma determinará las funciones de la Policía autonómica de Aragón en su ley de creación en el marco de la legislación del Estado.

3. *Corresponde a la Comunidad Autónoma la coordinación de la actuación de las Policías locales aragonesas.*

4. Se creará, en su caso, una Junta de Seguridad que, con representación paritaria del Estado y la Comunidad Autónoma, coordinará las actuaciones de la Policía autonómica y de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad del Estado».

## II. LA LEY DE COORDINACIÓN DE POLICÍAS LOCALES DE ARAGÓN

Como se ha dicho, cada Comunidad Autónoma ha aprobado su propia Ley de Coordinación de Policía Local, conformándose así diecisiete regímenes jurídicos heterogéneos, pese a encontrarse con la LOFCS como punto de partida inexorable, al que deben respetar y que regula en sus artículos 51 a 54 —ambos inclusive— el régimen de las Policías Locales.

La Comunidad Autónoma de Aragón ha aprobado la Ley 8/2013, de 12 de septiembre, de Coordinación de Policías Locales de Aragón (5) (LCPLAR en adelante), que deroga la primera Ley de Coordinación de Policías Locales de Aragón, la Ley 7/1987, de 15 de abril. La Ley derogada era una norma especialmente breve, pues tan solo contaba con ocho artículos, lo que dejaba multitud de cuestiones sin regular o lo hacía de un modo excesivamente genérico, lo que aportaba poca seguridad jurídica. Así, se esperaba de la nueva norma que diera solución a los problemas que poseen los cuerpos de Policía Local de Aragón, lo que no parece haberse logrado, pues no ha colmado las —quizá demasiado altas— expectativas (6) puestas en ella.

Entre los principales motivos que alientan la creación y perfeccionamiento de las Leyes de Coordinación de Policías Locales se encuentran establecer cauces apropiados e institucionalizados de comunicación entre los municipios que poseen cuerpo de Policía Local y la correspondiente Comunidad Autónoma; la homogeneización del régimen de funcionamiento de los cuerpos locales; así como el establecimiento de un régimen jurídico común.

Las siguientes líneas pretenden analizar las novedades más destacables que introduce la nueva LCPLAR, con especial detenimiento en la regulación

---

(5) *Boletín Oficial de Aragón*, nº 188, de 24 de septiembre de 2013.

(6) Como consecuencia de la aprobación de esta Ley de Coordinación se formularon quejas unánimes tanto por parte de los sindicatos como de los partidos políticos. El PSOE dijo que «es una oportunidad perdida porque no va a solucionar ninguna de las carencias de la Ley». Vid. *Diario Heraldo de Aragón*, viernes 13 de septiembre de 2013, p. 6. «Nace la nueva ley de policías locales con duras críticas de los profesionales.»

que se realiza de un tema que presenta un particular interés: la posibilidad de asociarse varios municipios para la prestación de servicios de Policía Local.

Se ha producido un salto cuantitativo en el número de artículos de la nueva LCPLAR con respecto a la que deroga, pues ha pasado de 8 a 34 artículos, pese a lo que tampoco resulta especialmente extensa, pues otras leyes de coordinación de Policía Local poseen un número bastante mayor de artículos —como, por ejemplo, Andalucía que posee en la suya un total de 60 artículos y las Islas Baleares en su Ley de Policía Local que posee 105 artículos—. Este incremento y nueva redacción —entendemos— ha conllevado mejoras cualitativas respecto a la anterior norma.

Las normas han de ir adaptándose a la sociedad y esta cuestión no es distinta al resto, pues la mejor regulación de esta materia supone una garantía tanto para el ciudadano como para los propios agentes de policía: los primeros aprenderán a distinguir los policías locales y sus competencias respecto de otros cuerpos policiales y, en última instancia, recibirán un mejor servicio; y los segundos sabrán a qué deben atenerse, tanto orgánica como funcionalmente.

Sin perjuicio del análisis más detenido que se efectuará en los siguientes epígrafes de lo relativo al ejercicio asociado de funciones de policía local, el contenido de la vigente LCPLAR es similar al común de todas las Leyes de Coordinación existentes. Expongamos sintéticamente algunos de estos aspectos:

i) Se regula la *Comisión de Coordinación*, que es un órgano cuya función principal es asesorar al gobierno autonómico. La nueva Ley introduce un representante de los Jefes de las plantillas de Policía Local, lo que resulta una inclusión muy oportuna pues realmente son los Jefes de las plantillas los gestores de las mismas, lo que hace que su opinión posea gran relevancia evitando que la Comisión quede sesgada en perspectivas. No obstante, se sugiere que en lugar de un Jefe de plantilla deberían ser dos, pues uno de ellos *necesariamente* debería representar a plantillas pertenecientes a municipios con número de habitantes inferior a 20.000 que, sin duda, poseen una idiosincrasia muy diferente.

ii) La *homogeneización de medios técnicos* pretende garantizar un servicio de análoga eficiencia en toda la Comunidad Autónoma. Estas cuestiones se encuentran reguladas en su Título I, Capítulo III denominado «*Medios Técnicos*», y en el Título III en sus Capítulos III y IV denominados respectivamente «*Derechos y Deberes*» y «*Condiciones de Trabajo*». No obstante, no basta con establecer estos medios técnicos sino que también es necesario crear mecanismos que obliguen a los Ayuntamientos a obedecer el contenido de la LCPLAR. El establecimiento de estos mecanismos coactivos sigue siendo una *asignatura pendiente* de difícil solución, lo que conlleva que los medios técnicos que cada Municipio asigne a la Policía Local dependa de la mayor o menor importancia que éste le otorgue y obviamente de su capacidad económica.

No se habrá conseguido una verdadera homogeneización en la Comunidad Autónoma si los medios técnicos con los que cuentan las distintas plantillas de agentes existentes poseen una gran diferencia.

iii) La *uniformidad* se regula en el artículo 18 LCPLAR, procurando unas directrices precisas cuya finalidad es conseguir una única y homogénea imagen de los cuerpos de Policía Local, para que puedan ser reconocidos por el ciudadano, independientemente del municipio en el que se encuentre. Aún se observan municipios, en todas la Comunidades Autónomas, que no se atienen a lo dispuesto en su regulación autonómica, poseyendo uniformidades distintas en los agentes y mucho más divergentes en los vehículos.

iv) En lo que respecta a los *criterios de selección*, la LCPLAR en su artículo 16 introduce la posibilidad para el puesto de Jefe del Cuerpo de Policía Local de la utilización del sistema de libre designación, sistema de acceso que se encuentra en auge. La legitimidad democrática de este sistema de acceso se encuentra en el hecho de que el Alcalde electo goza de ella y por tanto a través de este sistema se favorece que la Jefatura del Cuerpo de Policía Local sea una persona de su plena confianza personal —y probablemente coincidente con su ideología política—. De este modo, como aspecto positivo, se intenta obtener una absoluta continuidad a las directrices que emanen del Alcalde, pretendiendo una fluida correspondencia entre la voluntad del pueblo que elige a su Alcalde que expedirá órdenes concretas y la dirección y supervisión de las mismas por el Jefe del Cuerpo de Policía Local por aquel elegido. No obstante, este sistema no sólo tiene su lado positivo, sino que encuentra también un aspecto negativo, pues dado que el puesto de Jefe de Policía Local se encuentra totalmente vinculado a la voluntad personal del Alcalde, conlleva que pueda separarlo del cargo a su libre albedrío, lo que acarrea el riesgo de convertirlo así en un eventual instrumento de mermada iniciativa y cuya labor exclusiva se pueda cuasi convertir en la de canal transmisor entre la voluntad de la alcaldía o delegación de seguridad y los subordinados.

En algunas Comunidades Autónomas se permite que el Alcalde pueda elegir mediante el sistema de libre designación como Jefe del Cuerpo de Policía Local a miembros de otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (7). No obstante, la Ley aragonesa analizada establece que esa libre designación sea exclusivamente entre miembros de la Policía Local. No parece que sea necesario hoy en día acudir a otras Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para tener personal bien y específicamente formado en funciones de Policía Local, pues la experiencia y formación específica de otros cuerpos policiales será bien distinta a la de Policía Local. De ahí que considere acertada la posición de la Ley aragonesa

---

(7) Artículo 12 Ley Coordinación Policías Locales de Andalucía; artículo 22 Ley Coordinación Policías Locales de las Islas Baleares.

de que preferentemente la libre designación sea entre miembros de plantillas de Policía Local, pudiéndose estudiar —en ese caso— si restringida dicha opción a la Comunidad Autónoma de pertenencia del municipio en cuestión, o, ampliado a cualquier otra Comunidad Autónoma, siendo esto último una cuestión menor —Aragón se ha inclinado por la opción amplia—.

La misma LCPLAR prevé también para la selección de Jefe de Policía Local el *sistema de concurso-oposición libre*, de manera que podría participar cualquier persona que posea la titulación exigida, cumpliera los requisitos establecidos y supere las pruebas determinadas, si bien destaca que no es requisito poseer la previa condición de policía. Parece merecedora de reproche esta opción, pues con este sistema podrá acceder a la Jefatura de un cuerpo policial cualquier persona que carezca de experiencia policial alguna, lo que no comparto. Se subsanaría incluyendo como requisito imprescindible ser miembro perteneciente a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y en línea con lo antes mantenido «perteneciente a una plantilla de Policía Local».

Por último, incluye el *sistema de concurso* entre funcionarios de carrera del mismo o de otro Cuerpo de Policía Local de Aragón que pertenezcan a igual o superior categoría. De entre las expuestas es una buena opción por varios motivos: por un lado, favorece la carrera profesional de los policías locales en ejercicio, pues no verán mermadas sus aspiraciones ya que sólo ellos podrán acceder a este puesto; por otro lado, denota que actualmente la formación de los miembros de policía local es idónea para el desempeño de estos cargos técnicos, no necesitando ya *importar* jefes de otros cuerpos de seguridad o de naturaleza militar, como ocurriera antaño (8). No obstante lo anterior, podría mejorarse esta opción si se le añadiera a la parte de concurso una parte de oposición, todo ello «entre funcionarios de carrera del mismo o de otro Cuerpo de Policía de Aragón», con lo que no sólo se demostraría el currículum del aspirante, sino también su capacitación.

v) En el artículo 8 LCPLAR, que versa sobre un pilar fundamental para el buen ejercicio de la labor policial como es la *Formación y carrera profesional*, se echa en falta la articulación de instrumentos que obliguen a los ayuntamientos de manera insoslayable a ofrecer a un *mínimum* formativo anual a todos y cada uno de sus miembros de policía local. No cabe que la formación quede a la voluntad del propio ayuntamiento —que podrá fomentarla o no—, pues conocido es que existen ayuntamientos, especialmente de tamaño menor, que no

---

(8) Por ej., el art. 42 Ley 1/1989, de 8 de mayo, de Coordinación de las Policías Locales de Andalucía (vigente hasta el 4 de enero de 2002), establecía que «el sistema de acceso a la escala ejecutiva, en todas sus categorías, y básica, en la de cabo, será únicamente por promoción interna, salvo cuando sea la máxima categoría existente en la plantilla». Esto es, para la máxima categoría del cuerpo se permitía el acceso a personal de otros cuerpos policiales o militares.

fomentan e incluso obstaculizan la formación por la dificultades que les acarrea tener que prescindir de uno o varios agentes durante el tiempo de formación. Tampoco debería quedar la formación a iniciativa o voluntad de los propios agentes de policía, sino que deberían recibirla de manera obligatoria dentro de su jornada laboral, consiguiendo así que sus conocimientos y habilidades se encuentren completamente actualizados.

vi) El artículo 7 LCPLAR *crea un registro autonómico de policías locales*, el cual posibilita el permanente y exacto conocimiento del número de agentes de policía existente en la Comunidad Autónoma de Aragón. Además, si posteriormente se gestiona adecuadamente incluso podrá constar, no sólo el número de agentes y lugar donde desempeñan sus funciones, sino incluso si se encuentran en servicio activo, segunda activada, etc. No obstante, se puede observar que adolece de un equivalente registro de vigilantes municipales, como si lo tiene por ejemplo la Comunidad Autónoma de Andalucía, que lo recoge en su artículo 17 de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía (LCPLA), lo que acrecienta ese control de todo aquel personal, y no meramente policial, que desempeñe funciones cercanas o relacionadas a la materia de seguridad.

### III. EL ÁMBITO TERRITORIAL DE ACTUACIÓN DE LAS POLICÍAS LOCALES

#### 1. Regla general

Tratar de delimitar el ámbito espacial donde la Policía Local puede ejercer sus competencias, conduce *prima facie* a la respuesta fácil —y lógica por otro lado— a que debería coincidir exactamente con los límites del término municipal (9). De hecho es un sólido argumento, si se tiene presente como se redacta el artículo 51.3 LOFCS, que con la intención de establecer una frontera clara defiende que «Dichos cuerpos sólo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo...». Por su parte, la propia LCPLAR se hace eco del mismo y su artículo 12 recoge que «Los Cuerpos de Policía local actuarán en el ámbito territorial de sus respectivos municipios». Sin embargo, es una obviedad, que si esta afirmación se aplica de manera insalvable, convertiría en inoperantes a los cuerpos de Policía Local en más de una ocasión. Por tanto, se deben tener presentes más factores que la mera delimitación física

---

(9) Puesto que el objeto de este trabajo es la ley aragonesa de policías locales, dejamos a un lado el análisis de hasta qué punto la aplicación restringida de la LOFCS en la Comunidad Foral de Navarra permitiría que esta Comunidad Autónoma no quedara vinculada por esta circunscripción municipal para la creación de cuerpos de policía local. Una exposición de esta cuestión puede encontrarse en BARCELONA LLOP (1997: 308-309).

del término municipal para no entorpecer determinadas actuaciones de estos cuerpos locales.

## 2. Las excepciones del art. 51.3 LOFCS

El artículo 51.3 LOFCS establece lo siguiente:

«Dichos cuerpos (los locales se entiende) 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 autónoma.»

De esa forma, la LOFCS ya prevé dos supuestos —sólo dos— en los que cede ese límite territorial antes mencionado:

### A) Las situaciones de emergencia

La LOFCS es plenamente consciente que en una labor policial surgirán *situaciones de emergencia* que podrían justificar la necesidad de una actuación fuera del término municipal. Pero el precepto somete estos supuestos a un relevante requisito: el previo requerimiento de las autoridades competentes.

No obstante, podemos plantearnos hasta qué punto encuentran amparo en este precepto las siguientes situaciones:

- Que la autoridad competente lo solicite. Este es el supuesto en el que parece estar pensando el precepto. Esto es, se requeriría un expreso requerimiento de una autoridad a otra que dispone de los agentes de policía que son necesarios para la *situación de emergencia* surgida.
- Que sea un agente el que lo solicita. Pese a lo recogido en el apartado anterior, se debe entender que este supuesto posee amparo legal, basado en aquél, cuando sea un agente de policía (o el responsable del turno) el que solicite al municipio colindante el auxilio necesario y urgente para la situación de emergencia acaecida fuera del término municipal de los agentes requirentes. Esto ocurre con relativa frecuencia, por ejemplo, en accidentes de tráfico en los que se necesita un auxilio urgente a los implicados en el mismo. Una vez acaecido el accidente de tráfico, en una carretera comarcal o en la ronda exterior de una ciudad, cuya titularidad a efectos de vigilancia etc., sea de la Guardia Civil, en ocasiones y dado el amplio sector que estas patrullas

estatales cubren, solicitan el auxilio —en tanto llegan— del cuerpo de policía local más cercano a la situación de urgencia (10) para que preste unas primeras medidas de seguridad, auxilio, identificación etc. Este requerimiento —es obvio por la premura del evento— no lo hará una autoridad a otra, pero se debería entender formalmente realizado por aquella, si bien, materialmente a través del agente de la autoridad o jefe de turno que se encuentre de servicio. Es más, este tipo de situaciones deberían encontrarse acordadas en las Juntas Locales de Seguridad, de manera que quedara recogido de manera expresa.

- La persecución en *caliente*. Por otro lado, es sorprendente que la LOFCS no haya previsto persecuciones en *caliente*, es decir, casos tan factibles como por ejemplo que el presunto infractor —en plena huida— se salga del propio término municipal. En puridad, este supuesto no tiene amparo en el artículo 51.3 LOFCS. No obstante, podría entenderse tácitamente amparado en el artículo 5.4 LOFCS cuando recoge que los miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad «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 ciudadana». También el artículo 3 LOFCS recoge que «Los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad ajustarán su actuación al principio de cooperación recíproca...», lo que insiste en la tesis de que la respuesta debiera ser que se les permita salir de su término municipal en auxilio de las personas necesitadas de él.

Sin embargo, ¿qué ocurre con los agentes y la Administración pública local de la que dependen, si de su actuación se deriva algún contratiempo del que pueda resultar responsabilidad penal o civil? Quizá, ¿quedan sin soporte normativo y por tanto son responsables personal y pecuniariamente los agentes de policía local actuantes? Si la respuesta a esto fuera positiva ¿deberían negarse los agentes de policía local requeridos a salir del municipio para atender el hecho que requiere de su auxilio por encontrarse fuera del mismo si bien sean unos pocos de metros? Acaso ¿salir justificadamente del término municipal, pese a carecer de previa autorización de la Autoridad competente, conlleva la pérdida de su condición de agente de la autoridad conforme se va alejando del límite municipal establecido? La respuesta debiera ser contundentemente negativa, pues la condición de agente de la autoridad no se pierde por ello como ya se ha dicho según el tenor del artículo 5.4 LOFCS.

---

(10) Es cierto que no coinciden completamente las definiciones de emergencia y urgencia, pero no se puede permitir una laguna de este tipo por una cuestión meramente semántica.

No obstante, y dado que los cuerpos de policía local son cuerpos jerarquizados, no deben ser los propios agentes los que decidan —sin más— lo relatado en los epígrafes anteriores, sino que quien decida en cada caso concreto debiera ser el Jefe del Turno o responsable del servicio en esa franja horaria, el cual ordenará que a través de los medios disponibles se solicite auxilio al cuerpo requerido para que preste auxilio o se solicite colaboración para tratar de detener al presunto delincuente. Todo ello, sin perjuicio de la más inmediata comunicación —obviamente posterior como no puede ser de otra manera— al Jefe del cuerpo que hará lo propio con el responsable político.

Además del mero sentido común, lo anterior se encuentra en la línea de la tesis mantenida por el TC en sus STC 49/1993, de 11 de febrero de 1993 y STC 82/1993, de 8 de marzo recogió en su Fundamento Jurídico 2º, como más adelante se verá.

## **B) La protección de autoridades**

El segundo supuesto recogido en la LOFCS aborda el servicio de protección de autoridades (léase escoltas) que tendrá, necesariamente, que salir del término municipal si así lo hace la autoridad a la que presta su servicio. Requerirá para ello autorización previa del Ministerio del Interior si pretende salir de la Comunidad Autónoma de Aragón o de la correspondiente autoridad de la Comunidad Autónoma (ya que cuenta con cuerpo de policía autonómica aunque sea una Unidad Adscrita (11)), si el traslado de la autoridad, y por ende del Policía Local en funciones de escolta, se va a desarrollar íntegramente en el ámbito territorial de Aragón.

## **3. Ampliación de supuestos por parte de la legislación autonómica. En especial, el caso de Aragón**

### **A) Las situaciones especiales y urgentes**

No obstante y pese a lo visto en el apartado anterior, no siempre las Comunidades Autónomas en sus respectivas leyes de Coordinación de Policías Locales se han limitado a usar el término *emergencia*, que recoge el art. 51.3 LOFCS, sino que también han hecho uso de términos como *necesidad* o *urgencia* que venían a ampliar el presupuesto establecido.

---

(11) Orden de 21 de diciembre de 2009, del Vicepresidente del Gobierno, por la que se dispone la publicación del Acuerdo de colaboración, entre el Ministerio de Interior y la Comunidad Autónoma de Aragón, en materia policial. Mediante ésta se crea la Unidad Adscrita de la Policía Autonómica de la Comunidad Autónoma de Aragón.

En principio y como ejemplo de dicho exceso, se puede citar el artículo 27.3 Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco que establecía casos de *emergencia* o *necesidad* (12). También, sirva de ejemplo el artículo 3 de la derogada Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, 10/1988, de 26 de octubre, de Coordinación de Policías Locales, que establecía situaciones de *emergencia*, pero también de *urgencia* (13). Esto hizo que se presentaran los correspondientes recursos de inconstitucionalidad, que dieron como resultado las respectivas Sentencias del Tribunal Constitucional (TC en las siguientes). Así, en la actual y vigente Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Illes Balears, en su artículo 6 ha desaparecido la expresión *urgencia*.

En concreto, la STC 49/1993, de 11 de febrero, razonó que:

«Según el art. 3 de la Ley 10/1988, “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”. Hay, por consiguiente, dos supuestos distintos de actuación extra municipal de la Policía Local: las situaciones de emergencia y las de urgencia. Estas segundas no precisarían del requerimiento previo de las autoridades competentes en el territorio en que aquella actuación habría de tener lugar. 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 constituyen formas diferenciadas de actuación policial, introduciéndose un supuesto adicional que suprime la exigencia del previo requerimiento de la autoridad competente».

Empero, el TC en su misma STC 49/1993, de 11 de febrero de 1993, matiza que «La *urgencia*, sin duda alguna, es una *emergencia* que no admite

---

(12) «Los Cuerpos de Policía Local actuarán en el ámbito territorial correspondiente a la entidad local de la que dependan, pudiendo hacerlo fuera del mismo en situaciones de *emergencia* o *necesidad* en que, requeridos para ello por la autoridad competente, estén autorizados por el Alcalde respectivo».

(13) «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».

dilación salvo el advenimiento de consecuencias que empeorarían la situación. La *urgencia* es mucho más que la simple *emergencia*. Sin embargo, también resulta clara la *sinonimia* de ambos vocablos (*emergencia* y *urgencia*), de modo que la *urgencia* a que se refiere el precepto discutido no violenta ni extralimita la *emergencia*, por lo que no cabe deducir inconstitucionalidad alguna en el art. 3 recurrido».

Igualmente, la STC 82/1993, de 8 de marzo:

«2. El art. 2 de la Ley valenciana 2/1990 contempla la posibilidad de que los Cuerpos de Policía Local, en «situaciones especiales», actúen fuera del ámbito territorial del Municipio respectivo «previa solicitud de las Autoridades competentes en el territorio en que se requiera su actuación» (apartado segundo). Asimismo, establece que, «si en el ejercicio de sus funciones y por razones de urgencia o necesidad, la Policía Local se ve obligada a actuar fuera de su Municipio, ajustará su intervención a los principios de congruencia, oportunidad y proporcionalidad en la utilización de los medios a su alcance. Procurará, en todo caso, que estas actuaciones sean previamente conocidas y autorizadas por sus mandos inmediatos» (apartado tercero). Se prevé, pues, en este precepto, dos supuestos distintos de actuación extramunicipal de la Policía Local: las situaciones «especiales» y las de urgencia o necesidad. Estas segundas no precisarían del requerimiento previo de las autoridades competentes en el territorio en que aquella actuación habría de tener lugar.

Frente a esto, la L.O.F.C.S. únicamente contempla como excepción al límite territorial de la acción policial el supuesto a que alude su art. 51.3, el cual determina 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». 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, 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.

Siendo ello así, es claro que el apartado 3º del art. 2 de la Ley valenciana 2/1990, 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 el art. 148.1.22 C.E., en virtud del cual las competencias de las Comunidades Autónomas sobre coordinación de las Policías Locales han de ejercerse en los términos establecidos en dicha Ley Orgánica. Naturalmente, la anterior constatación, referida exclusivamente a la incompetencia de las Cortes Valencianas para regular un tipo de colaboración propio de las situaciones de urgencia o necesidad, *no significa —como también advertíamos en la Sentencia*

*citada— que los Agentes policiales de un determinado municipio que se hallaren fuera de su territorio ante una de tales situaciones, y aun cuando no hubiera mediado requerimiento de la autoridad competente, deban inhibirse en la prestación de auxilio o en la realización de las diligencias que procedan según las leyes»* (la cursiva es nuestra).

Como puede notarse, el TC hace alarde en esta Sentencia de su potestad de *legislador negativo*, en cuanto que —optando por la interpretación literal— proscribire todo aquello que no se encuentre contemplado en el artículo 51.3 LOFCS, al decir que queda «*excluido*, por voluntad inequívoca del legislador estatal, ..., en tanto que claramente diferente de la *emergencia...*» (14). No obstante ello, y aquí se encuentra lo que resulta sumamente interesante y destacable, como quiera que el TC sabedor que de facto se darán circunstancias que serían incongruentes si se aplica de manera absoluta el citado precepto, se apresura en la parte señalada en cursiva a matizar su propio argumento, rozando la contradicción, al permitir —sin explicar muy bien en qué circunstancias— que los *Agentes policiales* presten el requerido auxilio.

Pero ya hemos indicado que no parece que esa respuesta sea la más correcta si se tiene en cuenta la idiosincrasia de la función policial. Cuando el TC matiza la STC 82/1993, de 8 de marzo, es posible que tuviera presente normativa que le es directamente aplicable a los miembros de las Fuerzas y Cuerpos de seguridad, como la siguiente:

- El antes aludido artículo 5.4 LOFCS cuando recoge que «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 ciudadana».
- Posiblemente también coadyuve a esta idea el artículo 412.3 Código Penal (CP, en adelante), cuando expone que «3. La autoridad o funcionario público que, requerido por un particular a prestar algún auxilio a que venga obligado por razón de su cargo para evitar un delito contra la vida de las personas, se abstuviera de prestarlo, será castigado con la pena de multa de dieciocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años».

En definitiva, para el auxilio y colaboración en un accidente, en la persecución de un presunto delincuente *in fraganti*, o de cualquier circunstancia

---

(14) En la misma línea, BARCELONA LLOP (1997: 365-384) escribió que «Asimismo, hay que tener en cuenta que si el artículo 51.3 LOFCS permite la actuación extramuros del territorio municipal de los Cuerpos de Policía Local “en situaciones de emergencia y previo requerimiento de las Autoridades competentes”, la fórmula legal ha sido interpretada por el Tribunal Constitucional en el sentido que estrictamente se desprende de su tenor».

urgente que necesite del auxilio de un miembro de las fuerzas y cuerpos de seguridad, además de la propia obligación ética que pudiera sentir —que no viene al caso— parece obvio que tiene obligación legal de ejercerla, lo que no obsta en sentido alguno, ni mucho menos es contrario, a que se realice con todas las cautelas posibles y realizando todas aquellas comunicaciones inmediatas que puedan llevarse a cabo respecto de sus superiores jerárquicos, a fin de que estos coordinen la actuación con aquellos que sean competentes territorial o materialmente. Una vez que la actuación se encuentre coordinada y no quedando desasistida persona alguna, los agentes de policía local retornarán al municipio de pertenencia.

En lo que respecta a la LCPLAR, que recuérdese es del año 2013, por tanto posterior a las citadas sentencias del TC, en su artículo 12.1 proclama el límite territorial y añade:

«Los Cuerpos de Policía local actuarán en el ámbito territorial de sus respectivos municipios. No obstante, en situaciones de emergencia o *especiales*, podrán actuar fuera del mismo cuando el alcalde lo autorice, previa solicitud del municipio que lo requiera, sin perjuicio de las tareas de coordinación que correspondan al departamento competente. Cuando ejerzan funciones de protección de autoridades de las corporaciones locales, podrán actuar fuera del territorio municipal respectivo, previa comunicación y autorización de la Administración competente. En estos casos, actuarán bajo la dependencia del alcalde del ayuntamiento que los requiera y bajo el mando del jefe del cuerpo de este municipio» (la cursiva es nuestra).

Puede notarse, como la LCPLAR añade presupuestos que se encuentran fuera de lo estipulado en la LOFCS, al recoger el término *especiales*. No obstante, parece ser utilizado por el legislador autonómico como sinónimo de *emergencia*, pues no podría estar pensando en una urgencia inmediata, ya que la expresión lleva tras de sí e inmediatamente unida la aclaración que «podrán actuar fuera del mismo cuando el alcalde lo autorice, previa solicitud del municipio que lo requiera». Es obvio, que se está pensando en una emergencia que requerirá de celeridad, pero nunca en una urgencia inmediata, pues, además de ser del todo incongruente conlleva una gran dificultad material —sino es prácticamente imposible— si se necesitare para la actuación urgente que «el alcalde lo autorice, previa solicitud del municipio que lo requiera».

Por todo, hemos de concluir que con la legislación orgánica vigente, la referida doctrina del TC y otra reconocida doctrina, el término «*especiales*» recogido en el artículo 12 LCPLAR o se interpreta de manera *absolutamente* sinónima al de *emergencia* y viene a ser una anexión sin más pretensión que aclarar o adornar al principal; o no se ajusta a derecho por haber sido incluido por quien carece de competencia para ello.

## **B) Acuerdos bilaterales por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias**

Otra vía que permite, de distinta manera, que un agente de Policía Local pueda ejercer sus funciones en un municipio que no es al de pertenencia es el previsto en el artículo 12 LCPLAR (15) —en su apartado segundo— que establece que para cuando sea necesario reforzar la dotación de una plantilla, generalmente por motivos estacionales o festivos, se puedan realizar acuerdos bilaterales entre distintos municipios, siempre y cuando la cesión de agentes no perjudique al municipio requerido. Esta opción no se encuentra establecida en la LOFCS, si bien, la LCPLAR no es la única Comunidad Autónoma que recoge este instrumento (16).

Pese a no estar recogido en la LOFCS, no parece que este instrumento contradiga al ordenamiento jurídico. Aunque en puridad está pensando en otros supuestos, alguna base puede encontrarse en el art. 17 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de medidas para la reforma de la Función Pública, que versa sobre Movilidad de funcionarios de las distintas Administraciones Públicas:

«1. Con el fin de lograr una mejor utilización de los recursos humanos, los puestos de trabajo de la Administración del Estado y de las Comunidades Autónomas podrán ser cubiertas por funcionarios que pertenezcan a cualquiera de estas Administraciones Públicas, de acuerdo con lo que establezcan las relaciones de puestos de trabajo.

2. Asimismo, los funcionarios de la Administración local, cuando así esté previsto en las relaciones de puestos de trabajo, podrán desempeñar puestos de trabajo en otras Corporaciones locales, en las Administraciones de las Comunidades Autónomas y en la Administración General del Estado en puestos relacionados con las funciones que les competen en materia de Entidades locales.

3. En el marco de los Acuerdos que las Administraciones Públicas suscriban con la finalidad de facilitar la movilidad entre los funcionarios de las mismas, tendrán especial consideración los casos de movilidad geográfica de las funcionarias víctimas de violencia de género.»

---

(15) Artículo 12.2 LCPLAR: «Eventualmente, cuando, por necesidades estacionales o circunstancias extraordinarias, resulte insuficiente la plantilla de la Policía Local de algún municipio, podrá reforzarse su dotación mediante acuerdos bilaterales suscritos entre los ayuntamientos respectivos, en orden a que sus policías locales puedan actuar en la demarcación territorial del solicitante, por tiempo determinado y en régimen de comisión de servicios, siempre que no afecte al normal funcionamiento del servicio de Policía Local de origen. Estos convenios deberán ser comunicados con anterioridad a su firma al departamento competente. Los servicios se prestarán bajo la dependencia del alcalde del ayuntamiento donde se realicen y bajo el mando del jefe del cuerpo de este municipio».

(16) Artículo 58 Ley de Coordinación de Policías Locales de Andalucía; artículo 16 Ley de Policías Locales de Castilla y León; artículo 28 Ley de la Policía Local de Madrid.

Así, es frecuente que pequeños municipios con fiestas patronales de relevancia o gran afluencia de personas por motivos de ocio (costa, montaña, nieve, etc.), efectúen dichas peticiones a municipios con mayor número de agentes operativos para soslayar su eventual insuficiencia a fin de acometer con garantía las circunstancias que se les presenten. El tiempo de la cesión de los agentes —de la *comisión de servicio*— no puede ser indeterminado, pues deberá encontrarse fijado con anterioridad a su inicio, ya que incluso es requisito la previa comunicación al departamento competente de la Comunidad Autónoma (art. 12.2 LCPLAR). Se encontrarán, así mismo, los agentes en *comisión de servicio* bajo la superior autoridad del Alcalde del municipio receptor y a las órdenes del jefe del Cuerpo de Policía Local del mismo municipio, lo que significa que orgánicamente siguen perteneciendo a su municipio de origen y funcionalmente se deben a aquel en el que prestan el servicio.

No descende la LCPLAR a valorar qué Ayuntamiento será el que retribuya el salario del funcionario, ni qué ocurre en caso de baja laboral del agente cedido. Lo habitual es que sea el Ayuntamiento receptor quién asuma ambas cuestiones y será ese acuerdo bilateral el que establezca ese y otros detalles.

Por tanto, aunque la iniciativa o petición de colaboración para iniciar un acuerdo con otro Ayuntamiento pertenece a aquel que se encuentra necesitado de personal para atender la circunstancia concreta, el Departamento de Política Territorial e Interior de la Comunidad Autónoma de Aragón asume las tareas de coordinación que fueran necesarias. De este modo, consigue a la par conocer el lugar al que se destinan recursos humanos, cuándo y con qué fundamento, lo que es positivo para que se puedan realizar estudios y posteriores propuestas para solucionar los problemas detectados.

### **C) Otros instrumentos con la misma finalidad**

Además de los supuestos analizados, con una finalidad próxima alguna legislación autonómica ha previsto otros instrumentos que responden a un planteamiento radicalmente distinto. En particular, merece especial atención lo previsto en el artículo 23.1 y 2 de la Ley 16/1991, de 10 de julio, de las Policías Locales 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 de policía local pueden solicitar al Departamento de Gobernación el apoyo de la Policía Autonómica para los servicios temporales o concretos que, debido a su volumen o especialización, no puedan ser asumidos por la respectiva policía local.»

La STC 85/1993 declaró la constitucionalidad de esta previsión. En cualquier caso, a nuestro juicio, este instrumento es menos proactivo con el principio de autonomía local y su aplicación práctica se antoja menos operativa que las anteriores y más llena de dificultades.

#### **IV. EN PARTICULAR, LA POSIBILIDAD DE ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS PARA EJERCER FUNCIONES DE POLICÍA LOCAL**

##### **1. Primeras previsiones autonómicas al respecto y la respuesta del Tribunal Constitucional**

En las páginas anteriores, se ha expuesto que la LOFCS establece como límite de actuación de la Policía Local el de su respectivo término municipal y también se han analizado las excepciones que la misma ley prevé a dicha regla y las previstas en la legislación aragonesa. No obstante, hemos concluido que esas excepciones son insuficientes y que el marco actual no ofrece una respuesta adecuada a situaciones que de hecho concurren. Hasta el propio TC lo reconoce tácitamente. En particular, nos referimos ahora al problema de los pequeños municipios que —principalmente— por motivos económicos son incapaces de crear y mantener un cuerpo de Policía Local. Para intentar dar una respuesta a este problema, varios legisladores autonómicos previeron en sus respectivas leyes de coordinación la posibilidad de «creación» de cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal. A este respecto, hubo varias SSTC que procedieron a declarar inconstitucional, en las primeras Leyes de Coordinación de Policías Locales creadas, algún precepto relacionado con la posibilidad de asociación de municipios con estos fines.

Por orden cronológico, en primer lugar, la STC 25/1993, de 21 de enero, falló la inconstitucionalidad y nulidad del art. 3.2 de la Ley de la Comunidad Autónoma de la Región de Murcia 5/1988, de 11 de julio, de Coordinación de Policías Locales. El art. 3.2 de esta Ley disponía: «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».

Arguyó el TC que:

«El aspecto polémico de la cuestión, tal y como aparece planteada, consiste en averiguar a quien corresponde la potestad de crear las «policías locales», según la expresión que utiliza en el lugar oportuno la Constitución...

Ahora bien, esta facultad que se arroga el legislador autonómico no figura, explícita o implícitamente, entre lo que, como propias, le otorga en la materia la Ley estatal marco. Para comprobar tal conclusión no hay sino leer con atención los arts. 38 y 39. ...

En definitiva, parece inducirse de lo expuesto, como criterio sistemático para la interpretación de la norma en tela de juicio, que la posibilidad de contar con policía propia sólo se concede a las que la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen local, clasifica como «entidades locales territoriales» y no a las que, fuera de ese grupo, gozan también de la condición de entidades locales pero tienen un ámbito territorial inferior o superior al municipal (art. 2), distinción que produce un efecto inmediato para configurar el haz de las potestades y prerrogativas de que se les dota en cada caso (art. 4)....

En consecuencia, se ha producido un manifiesto exceso de la competencia de la Región de Murcia en la materia, con infracción del Texto constitucional y de la legislación marco que lo desarrolla, que arrastra la correlativa nulidad del párrafo segundo, art. 3 de la Ley regional 5/1988, de 11 de julio.

La siguiente STC que analizó una cuestión de fondo similar, aunque con relevantes particularidades, fue la STC 49/1993, de 11 de febrero de 1993, que falló la inconstitucionalidad y nulidad de la Disposición adicional primera de la Ley de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares 10/1988, de 26 de octubre, de Coordinación de Policías Locales, que establecía: «Para la prestación en común de los servicios de Policía Local se podrán constituir mancomunidades intermunicipales, de acuerdo con la legislación de régimen local». El TC determinó que:

«Examinando el modo en que la L.O.F.C.S. ha delimitado la competencia enunciada en el art. 148.1.22 de la Constitución —asumida por la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares en virtud del art. 10.4 de su Estatuto de Autonomía—, 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».

En la misma línea, la STC 50/1993, de 11 de febrero de 1993, frente al art. 3.1 de la Ley del Principado de Asturias 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales; y la STC 52/1993, de 11 de febrero, frente a los arts. 25.4 y 26 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

## **2. La introducción de una nueva Disposición Adicional quinta en la LOFCS y las posibilidades que abre**

En el año 2007 se introdujo una disposición en la LOFCS que modificaba el marco normativo. Se llevó a cabo mediante la inclusión en la repetida LOFCS de la Disposición Adicional Quinta, prevista en el *artículo único de la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el*

*desarrollo sostenible del medio rural («B.O.E.» de 14 diciembre).* El contenido de dicho artículo único declaró 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» (la cursiva es nuestra).

Esta previsión, de acuerdo con lo que en ella misma se prevé al decir «las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior», ha sido desarrollada reglamentariamente mediante la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre (17), por la que se determinan las condiciones para la Asociación de Municipios con la finalidad de prestar servicios de Policía Local, de conformidad con lo previsto en la Disposición Adicional Quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad.

Debe destacarse que la Disposición Adicional Quinta LOFCS no usa el término «*crear*» sino «*asociarse para la ejecución de las funciones asignadas a dichas policías en esta Ley*», lo cual es significativamente distinto a «*crear un cuerpo de Policía Local*». Además, esta Disposición Adicional Quinta no provocó modificación alguna del art. 51 LOFCS (18), que continúa recogiendo que la creación de cuerpos de policía local compete a los municipios (51.1 LOFCS). Esto no es una cuestión baladí, pues abre un nuevo abanico de complicaciones jurídicas. Si en todas las ocasiones evita decir que se *creará* un cuerpo de policía local y lo que se permite es la *prestación de servicios de policía local*, ¿a qué institución jurídica está haciendo referencia esta nueva normativa?

---

(17) La Disposición final primera de esta Orden aclara que «lo dispuesto en esta Orden se dicta al amparo de la competencia exclusiva del Estado recogida en el artículo 149.1.29.a de la Constitución.» Por tanto, sus previsiones deben ser respetadas por las Comunidades Autónomas.

(18) El art. 51 LOFCS únicamente ha sufrido una modificación, en su punto 3 al que se le añadió un párrafo como consecuencia de Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales. De esta manera el artículo en su redacción original estuvo vigente desde el 4 abril 1986 hasta el 11 marzo 2003. A partir de esta modificación referida incluye en el referido 51.3: «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 Autónoma».

Ninguna de las normas estudiadas aclara de manera contundente si los municipios con voluntad de participar en este tipo de asociación, creada *ad hoc* para prestar servicios de Policía Local, han de poseer de antemano un cuerpo de Policía Local. Por tanto, las posibles opciones serían las siguientes:

- Que los municipios asociados deban tener previamente un cuerpo policial propio, aunque sea a todas luces ineficaz por contar con un número *insuficiente* de agentes
- Que no todos los municipios asociados posean cuerpo policial propio (19),
- Crear la Mancomunidad de municipios con dicho fin y posteriormente se crea de conjunto el cuerpo de Policía Local perteneciente a este nuevo ente local.

Esta es una cuestión, estimo, que debería regularse más minuciosamente pues ha quedado excesivamente parca, pudiéndose interpretar —de manera errónea— que sería válida cualquier opción de las planteadas para conseguir el fin asociativo. No obstante, la tercera opción planteada, pese a que materialmente no fuera descabellada, jurídicamente no es posible por lo anteriormente expuesto (ex art. 51.1 LOFCS) (20). Además, como quiera que la Orden INT/2944/2010 permite que la asociación podrá tener un *carácter temporal o estacional*, se debe concluir que cuando se disolviera la asociación creada con esta finalidad, los componentes del Cuerpo de Policía Local pertenecientes a la misma revertirían a prestar sus servicios *de nuevo* en los municipios de pertenencia, lo que ratifica también la tesis mantenida líneas atrás sobre la imposibilidad de creación del Cuerpo de Policía Local por la propia *asociación de municipios*.

### 3. La previsión de la Ley de Coordinación de Policías Locales de Aragón. Análisis

Desde que se introdujo en la LOFCS la Disposición Adicional Quinta y por tanto la posibilidad de *asociación* de municipios para la prestación conjunta de funciones de Policía Local, cronológicamente la Comunidad Autónoma de

---

(19) La Disposición adicional quinta de la LOFCS no impide que en la asociación creada de manera expresa para la prestación de los servicios de policía local participen municipios que carezcan de cuerpo policial. Es más, incluso esta situación daría aún más utilidad a este precepto, pues está creado precisamente para los municipios que *no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de policía local*.

(20) En este sentido, AGUADO I CUDOLÀ (2008: 2451-ss) propone que «debería plantearse el modelo a través de la reforma de la LOFCS que permitiera la creación de Cuerpos de Policía Local asignados a entidades territoriales de carácter intermedio como Comarcas, u otras agrupaciones de Municipios como las áreas metropolitanas».

Aragón ha sido la cuarta (21) Comunidad Autónoma en incluir esta facultad, haciéndolo en el artículo 17 de su Ley de Coordinación de Policías Locales. Analicemos a continuación los elementos esenciales de esta nueva previsión.

## A) El instrumento jurídico previsto

El artículo 17 LCPLAR estipula que:

«1. Podrán asociarse, para la ejecución de las funciones asignadas a los Policías Locales en esta ley, dos o más *municipios* limítrofes, pertenecientes todos a la Comunidad Autónoma de Aragón.

Esto se formalizará mediante la constitución de una agrupación para el sostenimiento de personal común, conforme a lo dispuesto en la legislación aplicable, manteniéndose la titularidad y dependencia de los respectivos municipios y dependiendo funcionalmente de la agrupación.

2. La creación de estas agrupaciones requerirá la autorización del departamento competente. A tal efecto, los ayuntamientos le remitirán informe justificativo de las necesidades, proyecto de estatutos, costes y programa de implantación y adecuada prestación del servicio.

3. Los estatutos de la agrupación de municipios incluirán necesariamente lo establecido en la normativa sobre Régimen Local, precisando las funciones y condiciones de prestación del servicio.»

De este artículo cabe destacar que la expresión usada es «podrán asociarse». Si se analiza la LCPLAR, la repetida Disposición Adicional Quinta LOFCS y la Orden INT/2944/2010, se verá que no determinan concretamente cuál debe ser el tipo de fórmula asociativa para que los municipios limítrofes que lo deseen presten el servicio de Policía Local de manera conjunta, como tampoco lo hicieron las anteriores Leyes de Coordinación de Navarra, La Rioja o Islas Baleares. A este respecto, dentro de las diferentes posibilidades existentes, parece que la forma más apropiada para *constitución de la agrupación*—para la prestación conjunta de las funciones de policía local— es la mancomunidad, pues una vez se encuentre creada por la propia voluntad de los *municipios* interesados, tendrá personalidad y capacidad jurídica para el cumplimiento de sus fines específicos, rigiéndose por sus propios Estatutos (art. 44.2. LRRL).

Se desprende del art. 17 LCPLAR que con el término *sostenimiento* no cabe duda que se refiere al mantenimiento económico, en cuya regulación se precisará el modo o cuantía de participación de cada municipio. Igualmente

---

(21) El orden de aparición en las Comunidades Autónomas que lo han recogido en su normativa es el siguiente: Ley Foral 8/2007, de 23 de marzo, de las Policías de Navarra; Ley de Coordinación de Policías Locales de La Rioja de 2010 y Ley 4/2013, de 17 de julio, de coordinación de las policías locales de las Islas Baleares y LCPLAR.

recoge que la agrupación de municipios sostendrá el *personal común* que forme la misma, destacando que no usa la locución *miembro de policía local*, por lo que se puede colegir que no todo el personal participe en la asociación necesariamente tendrá que ser *miembro de policía local*, sino que nada impide que un municipio asociado aporte a la *asociación* —como forma de participación— personal administrativo para el desempeño de las funciones burocráticas. No obstante, debe ser esta una cuestión regulada minuciosamente, pues no debe convertirse esta posibilidad en una especie de *puerta trasera* por la que pueda entrar personal con otra categoría —ni siquiera auxiliares (22)— para el desempeño de las funciones de policía local propiamente dichas.

Con respecto a la dependencia del personal, no hay nada que destacar, pues se encuentra regulado de manera acorde al ordenamiento jurídico (23) y al sentido común. Es decir, la dependencia orgánica del personal adscrito continuará perteneciendo al respectivo municipio, si bien, la dependencia funcional o material lo será de la agrupación de municipios.

## B) Requisitos de los municipios asociados

- Deben ser necesariamente municipios *límitrofes* según la Disposición Adicional Quinta LOFCS y la propia LCPLAR en su artículo 17.
- Que *pertenezcan a la misma Comunidad Autónoma*. Puede destacarse que si bien de manera general, para la creación de una mancomunidad se permite que los municipios partícipes pudieran pertenecer a distintas comunidades autónomas (art. 44.5 LRBR), cuando sea para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local deberán pertenecer a la misma.
- Que *no dispongan separadamente de recursos suficientes*. Este no es un requisito establecido de manera expresa en la LCPLAR, aunque podría entenderse explícito en su art. 17.2 cuando para la autorización de esta asociación se establece que los «ayuntamientos le remitirán

---

(22) Para las funciones específicas de policía local necesariamente ha de tener la condición de tal, pues ni siquiera deben llevarse a cabo por auxiliares de policía, pues la propia LCPLAR, en su Disposición Transitoria Segunda, impide que se creen plazas de este tipo, quedando las que no se puedan equiparar en situación «a extinguir». Vid. DT 2º de la LCPLAR, Equiparación e integración de los auxiliares de policía.

(23) Este precepto recoge la regulación habitual de este tipo de cuestiones, de manera similar a lo previsto para las Unidades Adscritas del Cuerpo Nacional de Policía o cuando un municipio solicita a otro la *comisión de servicio* de uno o varios agentes de policía para solventar alguna eventualidad. En todos estos supuestos, el agente orgánicamente siguen dependiendo de la autoridad a la que pertenece pero funcional y económicamente pasan a depender de aquella a la que se le presta el servicio.

informe justificativo de las *necesidades*» al departamento competente. Entendemos que el término *necesidades* hace referencia fundamentalmente a la disposición económica de los municipios aspirantes, aunque sin descartar otras facetas. También se encuentra recogido expresamente en la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, en su artículo 2.b (24).

- La citada Orden establece también en su art. 2.c) un límite cuantitativo —de 40.000 habitantes— que no puede ser superado en el cómputo de todos los municipios que pretendan asociarse. Quizá este punto deba ser objeto de reproche y por tanto de reforma. Si bien la LOFCS y la LCPLAR no establecen un número máximo de municipios participantes en una asociación creada para este fin, con la limitación del número de habitantes se está limitando indirectamente. Así, puede ocurrir que queden fuera de la asociación pequeños municipios por excederse esta cifra entre los que pretenden asociarse, pese a detentar cada uno de ellos un número pequeño de vecinos. Esto nos sitúa de nuevo en la problemática original, pues se vuelve a dejar sin solución la existente atomización de cuerpos policiales de reducido número de miembros en su plantilla que poca garantía de eficacia real brindan.

### **C) Requisitos procedimentales**

Según el tenor de la Disposición Adicional Quinta LOFCS respecto a la concesión de dicha autorización, explicita que debe ser concedida por el «Ministerio del Interior o, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía». Concretando esta previsión legal, la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, dispone en su Disposición Final Primera que «corresponderá autorizar el acuerdo de colaboración previsto en esta Orden a las Comunidades Autónomas que hayan asumido en sus Estatutos de Autonomía competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público.» Esto es, la legislación estatal hace depender la competencia autonómica para la autorización al hecho de que esa Comunidad Autónoma haya asumido competencias para la protección de personas y bienes y para el mantenimiento del orden público.

Con estos presupuestos, el art. 17.2 LCPLAR dispone que «la creación de estas agrupaciones requerirá la autorización del departamento competente (25)». Esto es, atribuye la competencia a un órgano autonómico. Para

---

(24) Artículo 2.b) Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre: «No disponer separadamente de recursos suficientes para la prestación de servicios de policía local».

(25) En la actualidad, el Departamento de Política Territorial e Interior.

analizar la corrección de esa previsión legal, debemos tener en cuenta dos recientes sentencias del Tribunal Constitucional:

- i. La Sentencia del Tribunal Constitucional 172/2013, de 10 de octubre de 2013, en la que declara nulo el artículo 5.1 de la Ley 5/2010, de 14 de mayo, de coordinación de policías locales de La Rioja (LCPLRi en las siguientes) y
- ii. La Sentencia del Tribunal Constitucional 86/2014, de 29 de mayo de 2014 que —entre otros— declara la *nulidad de los preceptos legales autonómicos que establecen límites de población para la prestación mancomunada por los municipios de los servicios policiales* (art. 49.1 de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio).

En lo que respecta al apartado i), el artículo 5.1 LCPLRi recoge que:

«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 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».

La referida STC 172/2013, de 10 de octubre 2013, argumenta en su FJ 3º *in fine* que:

«Para que una Comunidad Autónoma pueda autorizar el acuerdo de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local (siempre dentro del respeto a las condiciones fijadas por Estado para tal colaboración intermunicipal) resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de «seguridad pública». Tal autorización no puede, por tanto, encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales asumida estatutariamente conforme a lo previsto en el art. 148.1.22 CE».

Continúa la misma STC 172/2013, en su fundamento jurídico 4º, motivando que:

«El Estatuto de Autonomía de La Rioja (art. 8.1.36) solo atribuye competencia a esta Comunidad Autónoma, en el marco de lo previsto en el art. 148.1.22 CE, para la «vigilancia y protección de los edificios e instalaciones de la propia Comunidad y la coordinación de las policías locales de La Rioja»; no ha asumido pues competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público.

En consecuencia, las competencias de la Comunidad Autónoma de La Rioja en relación con las policías locales de los municipios de su territorio son estrictamente de coordinación. Debe limitarse a establecer principios y mecanismos coordinadores entre estas policías. Queda excluida en virtud de la Ley Orgánica de fuerzas y cuerpos de seguridad no solo la creación de policías locales supramunicipales, como ya ha tenido ocasión de precisar nuestra doctrina (SSTC 25/1993, FJ 1 y 81/1993, FJ 3), sino también la autorización de los acuerdos de colaboración o asociación entre municipios limítrofes para la prestación de servicios de policía local, al carecer la Comunidad Autónoma de La Rioja de competencias en materia de seguridad pública».

Es decir, el TC mantiene que dado que la Comunidad Autónoma de La Rioja no ha recogido en su Estatuto de Autonomía la competencia en materia de *«protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público»*, sino que se ha limitado a asumir la posibilidad de *«coordinación»* sobre las Policías Locales, se debe entender que ésta sola previsión no subsume la potestad —recogida en la LCPLRi— de *«asociarse dos o más municipios limítrofes para la ejecución de las funciones asignadas a la Policía Local»*, como tampoco que *«la Consejería competente en materia de interior autorizará la creación de estas asociaciones»*.

Por su parte, en lo concerniente al apartado ii), el artículo 49.1 de la Ley del Parlamento Vasco 15/2012, de 28 de junio, de ordenación del sistema de seguridad pública de Euskadi estipula 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.»

El FJ 6 *in fine* de la referida STC 86/2014, de 29 de mayo de 2014, concluye:

«Lo anterior determina que la atribución de la autorización de los acuerdos de colaboración al «departamento competente en seguridad pública», sea conforme al orden constitucional de distribución de competencias, en la medida en que ya hemos comprobado que la disposición adicional quinta LOFCS establece que esa autorización sea otorgada por «la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía» y el artículo 17 EAPV reconoce a la Comunidad Autónoma, en los términos que venimos examinando, competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público. Por el contrario, el inciso «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», vulnera las

competencias del Estado, único al que corresponde determinar los requisitos que han de cumplir estos acuerdos de asociación, y es, por tanto, inconstitucional y nulo».

Ciertamente, la Comunidad Autónoma de Aragón no ha asumido expresamente en su Estatuto de Autonomía una competencia en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público. No obstante, a nuestro juicio, las STC 172/2013 y STC 86/2014 no deberían afectar a la LCPLAR dado que —como se dijo— la Comunidad Autónoma de Aragón ha asumido dicha competencia de manera genérica en el artículo 76.1 de su Estatuto de Autonomía que antes se reprodujo. Por tanto, debe entenderse que al arrogarse la competencia de crear una policía propia se está asumiendo adecuadamente la potestad en «*protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público*», lo que viene a salvar la carencia que el TC ha observado en el Estatuto de Autonomía de La Rioja al sentenciar que «*resulta necesario que esa Comunidad Autónoma haya asumido en su Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público; es decir, en materia de “seguridad pública”*» (26).

#### **D) Necesidad de un detallado Estatuto de la Mancomunidad para la prestación del servicio de Policía Local**

La regulación existente no ha aclarado suficientemente cómo se designará la alcaldía que ostente la Jefatura del servicio de Policía Local, cómo se dispondrán las cuotas de poder o de disposición sobre el cuerpo de Policía Local por cada uno de los municipios asociados, o el sistema o porcentaje de participación en los recursos necesarios para el mantenimiento de dicho servicio, habiéndose preocupado el legislador sólo de mencionar que no podrá *incrementar el gasto sobre el Estado* (27).

En la práctica podrá resultar ciertamente problemático la designación del Jefe orgánico del servicio de Policía Local perteneciente a la Asociación de Municipios. La Ley objeto de análisis debía haber establecido en su articulado, al menos, el marco de la forma en la que se debería proceder para designar de sendas jefaturas del servicio policial, es decir, la alcaldía (órgano unipersonal que deber ostentar la máxima autoridad y representación), y el jefe de policía propiamente dicho.

---

(26) Debe tenerse en cuenta que el Estatuto de Autonomía de La Rioja no prevé la creación de un cuerpo policial propio.

(27) Disposición adicional segunda, Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre. Financiación de la asociación. Lo dispuesto en la presente Orden *no implicará coste alguno para la Administración General del Estado*, asumiendo los respectivos municipios los eventuales costes derivados de la asociación.

Respecto al desempeño sustantivo de las funciones de Policía Local, estimamos que una vez cumplidos todos los requisitos y asumida la gestión efectiva de los distintos cuerpos de Policía Local por la asociación de municipios, sus funciones son exactamente las mismas que las de cualquier cuerpo de Policía Local perteneciente a un único municipio de la Comunidad Autónoma de Aragón. En esta línea lo estipula el redundante —por innecesario— artículo 5 de la Orden INT/2944/2010, en el siguiente sentido:

*«Régimen y competencia de las policías locales de la asociación.*

*Los componentes que integren el servicio de policía local constituido por una asociación de municipios, se someterán a los mismos principios básicos de actuación, tendrán el mismo régimen estatutario y asumirán las mismas funciones que las asignadas por el ordenamiento jurídico vigente a las policías locales».*

Obsérvese que el texto de la Orden recoge la expresión *«el servicio de policía local constituido por una asociación»*, lo que —en la línea que se viene manteniendo— ratifica que la asociación no crea un cuerpo de policía local, sino que constituye un servicio de policía local que surgirá de los cuerpos de Policía Local existentes en cada municipio partícipe.

Igualmente enuncia *«los componentes que integren el servicio de policía local»*, con lo que se debe entender que necesariamente han de tener la condición de policías locales. Al menos aquellos que presten las funciones específicas de Policía Local, pues páginas atrás se ha mantenido que el servicio de policía local de una asociación también podrá estar constituido por personal de carácter administrativo para realizar aquellas funciones burocráticas que no requieran de la condición de agente de la autoridad.

Por motivos obvios, resultará muy importante el modo en el que se deba llevar a cabo la distribución sustantiva y concreta tanto de los agentes de servicio como de sus hojas de ruta, pues, si no se abordan meticulosamente estos pormenores se podrá incurrir en un impropio y poco deseable desequilibrio.

Estos y otros aspectos deberán regularse —con detalle— en el Estatuto de la Mancomunidad y serán acordados no por los municipios propiamente dichos, sino por los órganos de gobierno de la misma, pues así se desprende del artículo 44.2 LRBRL al estipular que:

*«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, plazos de duración y cuantos otros extremos sean necesarios para su funcionamiento.*

*En todo caso, los órganos de gobierno serán representativos de los ayuntamientos mancomunados.»*

## V. CONCLUSIÓN

Pese a los múltiples obstáculos e incertidumbres jurídicas que hemos analizado y que puede presentar la creación de una mancomunidad de municipios para la prestación de un servicio de policía local, en la creencia de la viabilidad y utilidad de esta opción, se comparte la opinión mantenida por BARCELONA LLOP (2002: 20) que escribe que «...además de clarificar lo que las policías locales pueden hacer en los grandes núcleos de población, el futuro de este segmento de la organización de la seguridad pública pasa por ahí, por permitir la prestación mancomunada del servicio al menos en las Comunidades Autónomas que no disponen de fuerzas propias y siempre y cuando los municipios lo acuerden voluntariamente». Ello, insiste el mismo autor (2003: 63), porque «manteniendo siempre, como es obvio, una relación de proporcionalidad entre habitantes y policías. Sería contraproducente, cuando menos por artificial, multiplicar el número de funcionarios para justificar la existencia de un cuerpo municipal sin que las necesidades reales —que en buena medida dependen de las cifras de población— lo justifiquen». De este modo, por motivos de eficiencia, economía y sentido común cobra fuerza la opción de la asociación o mancomunidad de municipios para prestar el servicio de Policía Local.

## VI. BIBLIOGRAFÍA

- AGUADO I CUDOLÀ, Vicenç (2008): «Las competencias en materia de seguridad pública y privada, armas y explosivos», en *Comentarios a la Constitución Española*, Dir. CASAS BAAMONDE y RODRÍGUEZ-PIÑERO y BRAVO-FERRER, Madrid, Ed. Fundación Wolters Kluwer, pp. 2448-2453.
- BARCELONA LLOP, Javier (1997a): *Policía y Constitución*, Madrid, Tecnos.
- (1997b): «Policías locales y competencias municipales en materia de seguridad y política», *Revista española de Derecho Administrativo*, núm. 95, pp. 365-384.
  - (2002): «La administración de la seguridad ciudadana: selección de problemas a comienzos del siglo XXI», XIV Seminario Duque de Ahumada ([www.uned.es/fac-dere/duque\\_ahumada/14/ponencias\\_XIV\\_seminario/7\\_JAVIER%20BARCELONA%20LLOP.pdf](http://www.uned.es/fac-dere/duque_ahumada/14/ponencias_XIV_seminario/7_JAVIER%20BARCELONA%20LLOP.pdf)).
  - (2003): «La ordenación jurídica de las policías locales en España: una visión de conjunto», en BARCELONA LLOP (Coordinador) *Régimen de la policía local en el derecho estatal y autonómico*, Zaragoza, Ed., BOSCH, pp. 17-64.
- CARRO FERNÁNDEZ, José Luis (1990): «Sobre los conceptos de orden público, seguridad ciudadana y seguridad pública», *RVAP*, núm. 27, pp. 9-26.

- DE LA MORENA Y DE LA MORENA, Luis (1986): «*La seguridad pública como concepto jurídico indeterminado: su concreta aplicación a los traspasos de servicios en materia de espectáculos públicos*», *RAP*, núm. 109, enero-abril, pp. 321-361.
- (1987): «*Los conceptos de orden público y de seguridad ciudadana en la reciente Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad y su incidencia sobre las Policías Autonómicas y Municipal*», *REALA*, núm. 234, pp. 289-313.
- GIL, Tomás (2000): «*Los modelos policiales ante la calidad y la eficacia*», en ESCOLÁ, M.B., *Eficacia y sistemas de calidad en la policía*, Bilbao, Ed. Instituto Superior de Estudios de la Gobernabilidad y la Seguridad – Ertzainen Nazional Elkartasuna, pp. 51-67.
- GUILLEN I LASIERRA, Francesc (1993): «*La competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales a la luz de la reciente jurisprudencia constitucional*», en *Autonomies. Revista Catalana de Derecho Público*, especial «El régimen jurídico de las administraciones públicas», n° 16, julio, pp. 177-196.
- IZQUIERDO CARRASCO, Manuel (2008): «*Competencias en materia de seguridad pública y penitenciaria. (Comentario al art. 67)*», en *Comentarios al Estatuto de Autonomía de Andalucía*, Dir. MUÑOZ MACHADO, S., y REBOLLO PUIG, M., Navarra, Ed. Aranzadi, pp. 635-ss.
- IZU BELLOSO, Miguel José (1988): «*Los conceptos de orden público y seguridad ciudadana tras la Constitución de 1978*», *REDA*, núm. 58, pp. 244, 246, 247 y 252.
- JAR COUSELO, Gonzalo (2000: in totum): *Modelos comparados de policía*, Madrid, Ministerios del Interior y Dykinson.
- PAREJO ALFONSO, Luciano y DROMI, Roberto (2001): *Seguridad Pública y Derecho Administrativo*, Buenos Aires-Madrid, Ciudad Argentina-Marcial Pons, pp. 44-59.
- REDACCIÓN, «*Nace la nueva ley de policías locales con duras críticas de los profesionales*», *Diario Heraldo de Aragón*, viernes 13 de septiembre de 2013, p. 6.