

LA COLABORACIÓN INTERMUNICIPAL EN MATERIA DE SEGURIDAD CIUDADANA

Enrique Orduña Prada

Instituto de Derecho Local. Universidad Autónoma de Madrid

ÍNDICE*

- I. Introducción.
- II. La cooperación para la prestación del servicio de Policía Local a través de la fórmula del convenio interadministrativo en las Leyes autonómicas de Coordinación de Policías Locales.
- III. La técnica de la “Colaboración para la prestación de servicios de policía local” prevista en la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre.
 - III.1. La reserva material de Ley Orgánica y las Policías Locales.
 - III.2. Naturaleza y alcance de la Disposición adicional quinta de la LOFCS.
 - III.3. El ámbito subjetivo sobre el que se proyecta la Disposición adicional quinta de la LOFCS.
 - III.4. Requisitos para la formalización de los convenios de colaboración intermunicipal.

I. Introducción

Las Comunidades Autónomas articularon originariamente la solución a los problemas de la prestación del servicio de Policía Local en ámbitos supramunicipales a través de fórmulas mancomunadas o cooperativas de Cuerpos de Policía Local. Como es notorio, en las Leyes autonómicas de Coordinación de Policías Locales que se aprobaron a mediados de la década de los años ochenta del siglo pasado, se disciplinaron diferentes instrumentos con el objetivo declarado de que los municipios de menor capacidad de gestión e insuficientes recursos económicos pudiesen disponer, en su respectivo ámbito territorial, de Cuerpos de Policía Local.¹ Con carácter general, la fórmula por la que optaron las Leyes autonómicas consistió en la posibilidad de

* Abreviaturas utilizadas: BOCG: Boletín Oficial de las Cortes Generales; CE: Constitución Española; DSCD: Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados; F.J.: Fundamento Jurídico; LOFCS: Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad; STC: Sentencia del Tribunal Constitucional; STS: Sentencia del Tribunal Supremo.

¹ La Exposición de Motivos de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid refleja bien esta aseveración cuando sostiene que, «Se considera que la Ley es respetuosa con el principio de territorialidad municipal en el ejercicio de sus funciones por los Cuerpos de Policía Local, pues la asociación entre municipios para la prestación del servicio sólo es posible entre aquellos que por su escasa capacidad no disponen de un Cuerpo propio de Policía Local, de tal forma que con la creación conjunta de un Cuerpo, éste sólo actuará en el ámbito territorial de otros municipios, que si disponen de su propio Cuerpo de Policía Local».

constituir mancomunidades para la prestación del referido servicio,² aunque esta opción no pudo desplegar toda su efectividad, dado que el Tribunal Constitucional rechazó de plano esta posibilidad.³

En una conocida jurisprudencia de los primeros años noventa⁴, el Alto Tribunal rechazó la posible creación de cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal dado que el bloque normativo que opera como canon de constitucionalidad para el enjuiciamiento de las Leyes de Coordinación de Policías Locales, integrado por la Constitución y la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, no preveía expresamente la posibilidad de constituir tal clase de Cuerpos Policiales. De acuerdo con la hermenéutica del Tribunal Constitucional, el artículo 39 de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad «no se refiere a la creación, ni la autorización para crear Cuerpos de Policía Local supramunicipales y tampoco se establece tal potestad en el resto de esa Ley Orgánica, ni se contemplan otros Cuerpos de Policía Local que no sean creados por los municipios (art. 51.1 de la LOFCS) circunscritos expresamente en su actuación a su respectivo ámbito territorial (ap. 3º del mismo artículo)». De manera que, continúa argumentando el Alto Tribunal, «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 52.2) o de requerimiento de colaboración (art. 53.1.h)- han de entenderse referidos sólo a los de Policía Municipal» (SSTC 51/1993, F.J. 3º y 52/1993, F.J. 4º).

En suma, el Tribunal Constitucional considera que, toda vez que el legislador estatal ha excluido la posibilidad de crear Cuerpos de Policía Local de carácter supramunicipal, las funciones de coordinación que el artículo 39 LOFCS atribuye a las Comunidades Autónomas deben ejercerse a partir de ese dato, motivo por el que la eventual regulación de los referidos Cuerpos en las Leyes autonómicas deviene inconstitucional (STC 81/1993, F.J. 3º). E igual argumentación fue utilizada por el Tribunal Supremo para declarar la nulidad de la posible constitución de Cuerpos de Policía Provinciales.⁵

Ahora bien, el propio Tribunal Constitucional parece que, de manera implícita, está ofreciendo la posible solución, rozando con ello los límites del *self restraint* dirigido a evitar posibles extralimitaciones del juez constitucional invadiendo la actuación del legislador. La lectura de los diferentes fallos constitucionales parece indicar que si se hubiese previsto expresamente en la LOFCS la creación de Cuerpos de Policía Local supramunicipal a través de la fórmula de la mancomunidad, no hubiesen sido declarados inconstitucionales los preceptos de las Leyes autonómicas sobre Coordinación de Policías Locales que contemplaban tal posibilidad. Quizás por ello, a partir de esta jurisprudencia han sido constantes las reivindicaciones de la Federación Española de Municipios y Provincias destinadas a modificar la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con el objeto de incorporar la

² Entre otras, los arts. 3.1.i) de la Ley 6/1988, de 5 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales del Principado de Asturias; Disposición adicional primera de la Ley 10/1988, de 26 de octubre de Coordinación de las Policías locales de Illes Balears; 26 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de la Comunidad de Madrid

³ A pesar de que la misma no había sido puesta en duda ni por el Consejo de Estado ni por el Tribunal Supremo, al respecto, *vid.*: Barcelona Llop, Javier: *Policía y Constitución*, Tecnos, Madrid, 1997, p. 302.

⁴ *Vid.* las SSTC 25/1993, de 21 de enero (Región de Murcia); 49/1993 (Illes Balears), 50/1993 (Principado de Asturias), 51/1993 (Extremadura) y 52/1993 (Madrid), todas ellas de 11 de febrero; 81/1993 (Andalucía), 82/1993 (Valencia), 85/1993 (Cataluña) y 86/1993 (Galicia), todas ellas de 8 de marzo.

⁵ STS de 8 de noviembre de 1996, Ar. 8431 (Fernández Montalvo, Reglamento del Cuerpo de Seguridad de la Diputación de Barcelona).

posibilidad de que se puedan constituir mancomunidades con el reiterado objeto.⁶ Y a esta finalidad responde, sin perjuicio de lo que más adelante se dirá, la nueva disposición adicional quinta de la LOFCS, rubricada “Colaboración para la prestación de servicios de policía local”, introducida por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural.

En paralelo a esta reivindicación formulada al legislador estatal, las Comunidades Autónomas, por su parte, han tratado de solventar este problema en los municipios de escasa densidad demográfica y menor capacidad económica y de gestión, articulando diferentes instrumentos cooperativos en sus respectivas Leyes de Coordinación de Policías Locales. De manera que, en primer término, nos ocuparemos, aún de modo sucinto, del tratamiento legislativo que se ha procurado a tales mecanismos y, en segundo lugar, nos centraremos en el análisis de la reciente modificación de la LOFCS, con el propósito de clarificar su contenido, naturaleza y alcance.

II. La cooperación para la prestación del servicio de Policía Local a través de la fórmula del convenio interadministrativo en las Leyes autonómicas de Coordinación de Policías Locales.

Tal y como hemos expuesto sucintamente en líneas precedentes, toda vez que la posibilidad de constituir Cuerpos de Policía Local supramunicipal quedó desprovista de anclaje constitucional, las opciones para actuar en ámbitos supramunicipales de los Policías Locales se redujeron a los supuestos tasados que se enumeran en el art. 51.3 LOFCS. Así, como se recordará, en este precepto se ordena la actuación de los Cuerpos de Policía Local en el respectivo término municipal con excepción de los supuestos de situaciones de emergencia o necesidad o cuando cumplan funciones de protección de cargos representativos locales, requiriéndose en este último supuesto la autorización del Ministerio del Interior o de la correspondiente autoridad de la Comunidad Autónoma que cuente con Cuerpo de Policía Autónoma, siempre que desarrollen íntegramente esas actuaciones en el ámbito territorial de la Comunidad Autónoma.⁷

Sin embargo, la legislación autonómica prevé diferentes fórmulas de cooperación a través de la técnica del convenio interadministrativo para el ejercicio de tareas ajenas, en las que las Comunidades Autónomas no ejercen propiamente sus competencias sino que se limitan a prestar asistencia a los municipios para que éstos realicen más eficazmente sus tareas propias:⁸ en el caso que nos ocupa, las derivadas de los artículos 25.2.a) y b) de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local, referentes a las competencias municipales en materia de seguridad

⁶ Véase a título de ejemplo, entre las últimas ocasiones que se han adoptado acuerdos en tal sentido, el punto 1.3º) de los *Acuerdos adoptados por la Comisión Ejecutiva de la FEMP de 27 de febrero de 2006*, en el que se acuerda solicitar al Gobierno la modificación de la LOFCS para «que sea posible mancomunar o agrupar el servicio de Policía Local», en: [http://www.femp.es/index.php/femp/documentacion/acuerdos_comision_ejecutiva/\(offset\)10](http://www.femp.es/index.php/femp/documentacion/acuerdos_comision_ejecutiva/(offset)10) (última visita 27 de diciembre de 2008).

⁷ Este supuesto trae causa de la modificación de la LOFCS operada a través de la Ley Orgánica 1/2003, de 10 de marzo, para la garantía de la democracia en los Ayuntamientos y la seguridad de los Concejales.

⁸ Sobre esta específica modalidad de convenio, en extenso, *vid.*: Rodríguez de Santiago, José María: *Los convenios entre Administraciones Públicas*, Marcial Pons, Madrid, 1997, pp. 179 y ss.

en lugares públicos y a la ordenación del tráfico de vehículos y personas en las vías urbanas respectivamente y del artículo 53 LOFCS, en el que se enumeran las funciones que deben ejercer los Cuerpos de Policía Local.

Este es el supuesto, en primer lugar, de los convenios que pueden formalizar las Comunidades Autónomas con los municipios para la prestación de servicios propios de la policía local por policías autonómicas tanto en municipios que carezcan de dichos Cuerpos, como en aquellos en que, disponiendo de los mismos, el volumen o especialidad de determinados servicios así lo aconsejen, aunque en este supuesto la actuación autonómica nunca podrá tener carácter permanente.⁹

Las posibilidades de actuación convencional incluyen, en segundo término, aquellos que pueden llegar a celebrar los Ayuntamientos entre sí. Se trata de un típico ejemplo de convenio horizontal en el que Entes de un mismo nivel territorial se asocian para la prestación conjunta de competencias legalmente atribuidas en un ámbito territorial concreto y determinado y que, en el ámbito local, encuentran habilitación en los artículos 55.d) y 57 de la Ley 7/1985, de 2 de abril. En el caso que nos ocupa, presentan una variada gama de posibilidades que van, desde los supuestos en los que miembros individualmente especificados de policías locales de un municipio pueden actuar en otro municipio por tiempo determinado, en el caso de necesidad de reforzar las plantillas por insuficiencias temporales,¹⁰ a aquellos otros casos en los que se insta la cooperación intermunicipal para atender con carácter eventual necesidades especiales y extraordinarias.¹¹

Y, por último, es posible discernir una tercera modalidad convencional de carácter más flexible en que la Comunidad Autónoma se configura como la promotora de los convenios de colaboración entre ésta y los Ayuntamientos, así como de los Ayuntamientos entre sí, con la finalidad de garantizar unos estándares homogéneos de seguridad. Este modelo se caracteriza porque desde la propia Ley autonómica de Coordinación de Policías Locales se difiere al futuro convenio de colaboración el grueso del contenido sustantivo del régimen jurídico de la materia: las funciones a desarrollar, el personal afectado, el ámbito temporal de vigencia, la distribución del coste económico, etc.¹²

Ahora bien, el recurso a la vía convencional que se disciplina en estas Leyes autonómicas encuentra algunos límites para su efectiva generalización y extensión como la figura idónea a través de la cual pueda prestarse el servicio de Policía Local

⁹ En este sentido, pueden verse los apartados b) y c) del artículo 26.3 de la Ley 4/2003, de 7 de abril, de Ordenación del sistema de seguridad pública de Cataluña y el artículo 117.2 de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de Policía del País Vasco.

¹⁰ Previsión que se contempla en los artículos 58 de la Ley 13/2001, de 11 de diciembre, de Coordinación de Policías Locales de Andalucía y 16 de la Ley 9/2003, de 8 de abril, de Coordinación de Policías Locales de Castilla y León.

¹¹ Tal y como se preordena en el artículo 28 de la Ley 4/1992, de 8 de julio, de Coordinación de Policías Locales de la Comunidad de Madrid.

¹² Este es el caso del artículo 5.2 de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de las Policías Locales de Canarias, introducido por el art. 40.1.a) 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, de acuerdo con el cual, «La Consejería competente en materia de seguridad promoverá convenios de colaboración con y entre Ayuntamientos a fin de garantizar la colaboración de los mismos y al objeto de garantizar en todos el mismo nivel de seguridad. En cualquier caso, las actuaciones que en virtud de dichos convenios realicen los Agentes de las Policías Locales, se limitarán a las actuaciones que se prevean en el convenio de colaboración suscrito y se realizarán bajo el mando del Alcalde del municipio en el que presten el servicio, o de su concejal delegado. La distribución de costes entre administraciones será la que se establezca en el respectivo convenio».

en ámbitos supramunicipales. De una parte, aparece el límite de la continuidad temporal de los servicios y la naturaleza excepcional de las causas que motivan la elaboración del convenio, que habrán de motivarse debidamente en éste. En efecto, estos convenios carecen de carácter permanente y están originados por unas circunstancias tasadas: el refuerzo de plantillas por insuficiencias temporales y las necesidades especiales y extraordinarias, que limitan la vigencia del convenio de referencia al momento en que cese la causa extraordinaria que lo motiva.

De otra parte, concurre un segundo límite que se cifra en las técnicas de control que pueden reservarse las Comunidades Autónomas cuando se trate del supuesto de prestación de servicios propios de la Policía Local por Policías Autonómicas. A nuestro modo de ver, con el recurso a esta técnica se corre el riesgo de violentar el sentido propio del principio de colaboración que debe presidir este tipo de relaciones, que se caracteriza porque las Administraciones territoriales en relación se sitúan en un plano de esencial igualdad frente a la superioridad de una de las partes, consustancial al principio de coordinación.

En definitiva, a través de las tres modalidades convencionales esbozadas aquí en sus aspectos más genéricos, las Comunidades Autónomas han procurado dar solución a las legítimas aspiraciones municipales, que pretendían prestar el servicio de Policía Local y se veían incapaces para ello por su escasos recursos económicos, capacidad financiera, insuficiencia de medios materiales y personales, etc. Ahora bien, tal y como hemos tenido ocasión de reseñar con anterioridad, desde las propias Entidades Locales, articulado a través de la Federación Española de Municipios y Provincias, se ha venido reiterando periódicamente la reivindicación de la reforma de la Ley Orgánica de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad con la finalidad de que, tal y como había indicado el Tribunal Constitucional, esa norma que forma parte del bloque de constitucionalidad previese la posibilidad de constituir mancomunidades para la prestación del referido servicio. Y la respuesta a esta tradicional demanda municipalista ha sido la nueva disposición adicional quinta de la LOFCS, introducida por la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural. Bajo la rúbrica de “Colaboración para la prestación de servicios de policía local”, la precitada Disposición adicional quinta incorpora un mecanismo de asociación intermunicipal para la ejecución de las funciones que la propia LOFCS atribuye a los Cuerpos de Policía Local que plantea algunas dudas interpretativas y aplicativas, a cuyo análisis vamos a dedicar el siguiente epígrafe.

III. La técnica de la “Colaboración para la prestación de servicios de policía local” prevista en la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre

Como ha quedado dicho, la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley 45/2007 para el desarrollo sostenible del medio rural incorpora una nueva Disposición adicional quinta a la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, bajo la rúbrica de “Colaboración para la prestación de servicios de policía local”, del siguiente tenor:

«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 intención del legislador estatal con la introducción de esta novedad en la LOFCS es diáfana: intentar solucionar una reivindicación histórica del municipalismo para que los policías de los pequeños municipios puedan desarrollar sus funciones, atendiendo a la seguridad de las personas y de los bienes, en ámbitos territoriales superiores a su respectivo término municipal. Respuesta normativa que, en definitiva, recoge la propuesta elaborada por el grupo de pequeños municipios de la Federación Española de Municipios y Provincias.¹³ No obstante lo anterior, la lectura de la nueva Disposición adicional quinta de la LOFCS suscita algunas dudas interpretativas no exentas de interés, comenzando por la naturaleza y alcance de la previsión asociativa intermunicipal contenida en la misma y sobre el ámbito subjetivo y requisitos procedimentales para hacerla efectiva. No obstante, con carácter preliminar al comentario de estas cuestiones, merece la pena que nos detengamos brevemente en una cuestión de índole formal, como es el rango de la norma en que figura la previsión de referencia.

III.1. La reserva material de Ley Orgánica y las Policías Locales

A pesar de que en el Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural remitido a las Cortes Generales por el Gobierno figuraba la materia que ahora nos ocupa como Disposición adicional segunda de la misma,¹⁴ lo cierto es que a lo largo de su tramitación parlamentaria se llamó la atención sobre su carácter orgánico. En efecto, la primera vicisitud por la que discurre la aprobación de esta norma consiste, toda vez que se advierte por los servicios jurídicos de la Cámara Baja, en que en el Informe de la Ponencia todos los grupos parlamentarios, salvo el grupo parlamentario popular que no se manifestó al respecto, acordaron proponer a la Mesa del Congreso la tramitación de la originaria Disposición adicional segunda como Proyecto de Ley Orgánica complementaria del proyecto principal.¹⁵ Propuesta que fue acordada por la Mesa del Congreso, procediéndose al desglose de la Disposición adicional segunda del Proyecto de Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, tramitándose, de este modo, como Proyecto de Ley separado de naturaleza orgánica.¹⁶

La justificación de esta medida no es otra que la existencia, en orden a la regulación de las Policías Locales, de una reserva material de Ley Orgánica que se infiere expresa y taxativamente de la Disposición Final Quinta de la LOFCS, en relación con el artículo 104.2 CE. En efecto, aquélla declara que todos los preceptos comprendidos en su Título V, dedicado a regular las Policías Locales, tienen carácter de Ley Orgánica, incluido el artículo 51.3 relativo al ámbito territorial de actuación de

¹³ Vid. sobre este particular la intervención del sr. Alonso Núñez, del Grupo Parlamentario Socialista, en la Comisión de Agricultura, Pesca y Alimentación, DSCD, núm. 987, de 26 de septiembre p. 16.

¹⁴ BOCG. Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, núm. 135-1, de 11 de mayo de 2007.

¹⁵ BOCG. Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, 135-9, 26 de septiembre de 2007.

¹⁶ BOCG. Congreso de los Diputados, VIII Legislatura, 135-10, 28 de septiembre de 2007.

los mismos. Dicha reserva material implica, en definitiva, que la regulación o modificación de los preceptos que la LOFCS dedica a los Cuerpos de Policía Local se somete al procedimiento previsto en el artículo 81 de la Constitución, pues en caso contrario podría entrar en juego el artículo 28.2 de la Ley Orgánica 3/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.¹⁷ En este sentido, no plantea excesivos problemas sostener que la previsión contenida en la Ley Orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, supone una excepción a la regla general sobre el ámbito territorial de actuación de los Cuerpos de Policía Local determinado en el precitado artículo 51.3 LOFCS que, por lo tanto, requiere para su aprobación cumplimentar los requisitos tramitación de las Leyes Orgánicas ex artículo 81 CE.

III.2. Naturaleza y alcance de la Disposición adicional quinta de la LOFCS

De los términos literales en que está redactada la nueva Disposición adicional quinta de la LOFCS, se suscitan dudas razonables para entender que de su contenido pueda derivarse la posibilidad de que los municipios estén facultados para constituir mancomunidades para la prestación de servicios de policía local.¹⁸ Sin perjuicio de la existencia de algunas notas comunes, a nuestro modo de ver, el instituto que se disciplina en aquélla presenta unas características que difieren sustancialmente de la naturaleza de éstas. La primera observación que se deriva de la simple lectura del precepto de referencia es que no se cita en ningún momento el concepto de «mancomunidad». Tan sólo se menciona, por una parte, la posibilidad de que los municipios «podrán asociarse» para la ejecución de las funciones que la LOFCS asigna a los Cuerpos de Policía Local y, de otra, que «el acuerdo de colaboración para la prestación» de los indicados servicios debe respetar los requisitos que, expresamente, se especifican. De este modo, la conclusión preliminar que podría extraerse de lo anterior es que no cabe la posibilidad de que se constituyan mancomunidades de municipios para la prestación del servicio de Policía Local, dado que no se prevé expresamente en la norma. Entraría en juego en este caso el hecho de que el legislador, pudiendo distinguir el instituto a través del cual se ha de prestar el reiterado servicio, no lo hace.

Sin embargo, las cosas no son tan sencillas y los términos genéricos en que está redactada la Disposición adicional quinta inducen a explorar otras vías de argumentación interpretativa. Desde esta perspectiva, parece apropiado acudir al examen de la naturaleza de las mancomunidades con el objeto de esclarecer el sentido último de la norma. Para ello, tomaremos en consideración el fundamento constitucional de las mancomunidades, así como sus características estructurales y, a través del método comparativo, las enfrentaremos a la regulación contenida en la reiterada Disposición adicional quinta LOFCS.

i. El derecho de asociación como fundamento constitucional de las Mancomunidades. A pesar de que la Constitución Española no reconoce expresamente la existencia de Mancomunidades, si contiene diferentes previsiones a

¹⁷ Precepto según el cual, “El Tribunal podrá declarar inconstitucionales por infracción del artículo 81 de la Constitución los preceptos de un Decreto-Ley, Decreto Legislativo, Ley que no haya sido aprobada con el carácter de orgánica o norma legislativa de una Comunidad Autónoma en el caso de que dichas disposiciones hubieran regulado materias reservadas a Ley Orgánica o impliquen modificación o derogación de una Ley aprobada con tal carácter cualquiera que sea su contenido”.

¹⁸ Aunque plantea algunas dudas al respecto, una interpretación favorable a que se trata de mancomunidades es la de Mainar Ene, José María: “Una nueva policía local mancomunada”, *El Consultor*, nº 18, 30 de septiembre de 2008, pp. 3024-3035.

partir de las cuales puede deducirse su existencia. Entre ellas, sin lugar a dudas, aparece el reconocimiento del derecho de asociación en el artículo 22, que se extiende a las personas jurídico-públicas y la posibilidad de creación de agrupaciones de municipios diferentes a la provincia contenida en el artículo 141.3. Derecho de asociación que, por lo demás, se ve reforzado de manera notable con la ratificación por parte de España de la Carta Europea de Autonomía Local en febrero de 1989 al disponer su artículo 10.1 que, «Las Entidades locales tienen el derecho, en el ejercicio de sus competencias, de cooperar y, en el ámbito de la Ley, asociarse con otras Entidades locales para la realización de tareas de interés común».

De acuerdo con este planteamiento preliminar, la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local reconoce a las Mancomunidades de municipios su condición de Entidades Locales no territoriales (artículo 3.2.d), como expresión del derecho de los municipios a «asociarse con otros en Mancomunidades para la ejecución en común de obras y servicios determinados de su competencia», con personalidad y capacidad jurídica propia para el cumplimiento de sus fines específicos, rigiéndose por sus propios Estatutos que aprueban todos los Ayuntamientos (artículo 44). De tal manera que, *ope legis*, se reconoce el derecho de los municipios a asociarse a través de un concreto instrumento como es la Mancomunidad, que se cualifica por su condición de Entidad local con personalidad jurídica propia distinta de la de los municipios que la conforman.

En el caso de la previsión de la Disposición adicional quinta LOFCS, también se lleva a cabo, primero, el reconocimiento del derecho de asociación de los municipios y, segundo, la determinación del concreto instrumento a través del cual se puede ejercitar aquél: el «acuerdo de colaboración». Como puede apreciarse, no se trata de la constitución de un Ente local con personalidad jurídica propia sino, por el contrario, de un convenio de colaboración.

En definitiva, en ambos supuestos se parte del previo reconocimiento del ejercicio del derecho de asociación, pero articulado a través de dos fórmulas diferentes: la creación de una nueva una Entidad local y la formalización de un convenio interadministrativo. En contra de esta aseveración se puede argumentar que las mancomunidades son una especie del género de los convenios interadministrativos horizontales,¹⁹ pero lo cierto es que se trata de dos institutos de diferente naturaleza y régimen jurídico.²⁰ De modo que los convenios son contratos o pactos que no implican la creación de una nueva Entidad local diferente de los municipios que los suscriben, circunstancia que si concurre en el supuesto de las mancomunidades.

ii. El ámbito territorial de actuación de las Mancomunidades. Los municipios que se integran en la respectiva Mancomunidad no precisan una continuidad territorial entre los respectivos términos municipales que se mancomunan. Esto es, no se precisa que aquéllos sean limítrofes, pudiendo existir Entes locales de esta naturaleza integrados por municipios cuyos términos municipales están separados por otros municipios no integrados en la Mancomunidad de referencia. Por lo demás, resulta evidente que no hay problema alguno para constituir mancomunidades entre municipios de diferentes provincias pertenecientes a la misma Comunidad Autónoma Pluriprovincial. Y, en último extremo, tampoco existe inconveniente alguno en que se puedan constituir Mancomunidades entre municipios pertenecientes a distintas

¹⁹ En este sentido: Martín Huerta, Pablo: *Los Convenios Interadministrativos*, MAP/INAP, Madrid, 2000, pp. 115-116.

²⁰ Vid. Salanova Alcalde, Ramón: *Mancomunidades de municipios y autonomía municipal*, 2ª ed., Gobierno de Aragón, Zaragoza, 1993, pp.69-70.

Comunidades Autónomas, de acuerdo con lo previsto en el art. 44. 3 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local.

El tenor literal de la Disposición adicional quinta, por su parte, exige con rotundidad la existencia de continuidad territorial y la pertenencia a una misma Comunidad Autónoma de aquellos municipios que quieran ejercer su derecho a asociarse, en los siguientes términos: «En los supuestos en los que dos o más *municipios limítrofes*, pertenecientes a *una misma Comunidad Autónoma* [...]». Como puede apreciarse estas previsiones establecen unos límites materiales no previstos en el régimen jurídico que disciplina el instituto de las mancomunidades, más flexible en orden al ámbito territorial en el que han de proyectarse el ejercicio de las competencias.

iii. El régimen jurídico de las Mancomunidades. Tal y como se ha apuntado con anterioridad, la clave de bóveda del régimen jurídico de las mancomunidades consiste en que se trata de Entidades Locales con personalidad jurídica propia, independiente y distinta de los diferentes municipios mancomunados. Circunstancia que determina, cuanto menos, las siguientes características: en primer lugar, la existencia de unos órganos de gobierno propios, respecto de los que existe una reserva legal dirigida a asegurar el carácter representativo de los Ayuntamientos mancomunados a través de la designación de concejales de éstos, en segundo término, la existencia de un presupuesto propio de la Mancomunidad, distinto del correspondiente a cada uno de los municipios mancomunados y, por último, la concurrencia de una norma de cabecera, los Estatutos de la Mancomunidad, que elaboran los Concejales de los Municipios mancomunados constituidos en Asamblea, siendo aprobados por los Plenos de todos los Ayuntamientos que se integran en la misma.

No parece que este sea el régimen jurídico predicable del «acuerdo de colaboración» en que la Disposición adicional quinta de la LOFCS exige que se plasme las condiciones determinadas por el Ministerio del Interior para la prestación de servicios de Policía Local dependientes de los municipios que lo suscriban. Por el contrario, en este caso, más bien nos encontramos ante un contrato o pacto entre municipios, de carácter voluntario, que encuentra su fundamento legal en las prescripciones de la Ley 7/1985, de 2 de abril relativas a la colaboración interadministrativa.

En definitiva, a nuestro modo de ver, plantea serias dudas sostener la afirmación de que la nueva Disposición adicional quinta de la LOFCS ha introducido en el ordenamiento estatal la posibilidad de que los municipios puedan constituir mancomunidades para la prestación del servicio de Policía Local. Desde otra perspectiva, más parece que con la reforma de dicha Ley Orgánica lo que se ha facilitado es la posibilidad de que los municipios puedan suscribir convenios de colaboración al efecto de cumplir las previsiones contempladas en la misma.

III.3. El ámbito subjetivo sobre el que se proyecta la Disposición adicional quinta de la LOFCS

Una segunda cuestión que se deriva de la lectura de la nueva Disposición adicional quinta de la LOFCS consiste en delimitar el ámbito subjetivo de la misma, esto es, qué clases de municipios pueden llegar a suscribir los correspondientes acuerdos de colaboración para el ejercicio de las funciones asignadas a los Cuerpos de Policía Local dado que, en la misma, se alude a los municipios limítrofes que «no

dispongan separadamente de recursos suficientes», sin aludir a otras características como puede ser la densidad demográfica.

En este sentido, en una lectura epidérmica del precepto de referencia, podría entenderse que bastaría con que los municipios interesados, cualquiera que sea su población, acreditaran la carencia de medios financieros bastantes para mantener separadamente un Cuerpo de Policía Local para que pudiesen suscribir el correspondiente acuerdo de colaboración. Con ello, en definitiva, municipios de población considerable ubicados geográficamente en áreas periurbanas o ámbitos metropolitanos podrían instrumentar la prestación del servicio de Policía Local en sus respectivos términos municipales.

No obstante lo anterior, a nuestro modo de ver, la aproximación más adecuada a esta materia ha de partir necesariamente de la interpretación sistemática y del contexto en que se ha llevado a cabo la reforma de la LOFCS, que no es otro que el marco político-jurídico proporcionado por la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, para el desarrollo sostenible del medio rural. Así, en primer lugar, desde la perspectiva de los principios, la Ley de 13 de diciembre de 2007 impone a las Administraciones Públicas el deber de orientar sus políticas de desarrollo rural sostenible al objetivo finalista de potenciar la prestación de servicios públicos básicos de calidad, «*adecuados a las características específicas del medio rural*» en el ámbito de la seguridad ciudadana (artículo 2.2.c). Desde este presupuesto inicial, la clave de bóveda del sistema consiste, pues, en clarificar qué se entiende por «medio rural», dado que se trata del elemento subjetivo que las Administraciones Públicas han de tomar en consideración necesariamente a la hora de alcanzar unos niveles o estándares homogéneos de calidad en la prestación de servicios en materia de seguridad ciudadana, una de cuyos instrumentos esenciales es la posibilidad de ejercitar la facultad asociativa que se contempla en la Disposición adicional quinta de la LOFCS.

La propia Ley 45/2007, de 13 de diciembre, da respuesta a este interrogante en su artículo 3, al definir los conceptos de «medio rural» (3.a) y «municipio rural de pequeño tamaño» (3.c). El primero, de acuerdo con la definición legal, es el espacio geográfico formado por la agregación de municipios o entidades locales menores definido por las administraciones competentes que posean una población inferior a 30.000 habitantes y una densidad inferior a los 100 habitantes por km². Mientras que, el segundo, se define como el municipio que posea una población residente inferior a los 5.000 habitantes y esté integrado en el medio rural.

De acuerdo con este planteamiento, a pesar de que la LOFCS sólo menciona el requisito de la inexistencia de recursos económicos suficientes, según una interpretación sistemática de la Disposición adicional quinta de la LOFCS y de los artículos 2.2.c) y 27.b)²¹ de la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, puede entenderse que los municipios a los que se les reconoce la posibilidad de asociarse, a través de la perfección del correspondiente acuerdo de colaboración, para la ejecución en dos o más de ellos de las funciones atribuidas a los Policías Locales, son aquellos con población inferior a 5.000 habitantes, ubicados geográficamente en el medio rural de acuerdo con las características descritas en el precitado artículo 3.a) de la Ley 45/2007.

²¹ Precepto a tenor del cual, el Programa de Desarrollo Rural Sostenible, configurado por el artículo 5 como el instrumento de planificación de la acción de la Administración General del Estado con el medio rural, podrá contemplar, entre otras medidas destinadas a incrementar la seguridad de los ciudadanos, «mejorar la presencia de los Cuerpos y Fuerzas de Seguridad para mantener un adecuado nivel de Seguridad de la población en las zonas rurales».

Este argumento, por lo demás, se ve reforzado por la previsión de que la autorización definitiva para la celebración del respectivo acuerdo de colaboración corresponde al Ministerio del Interior o, en su caso, a la Comunidad Autónoma de acuerdo con las previsiones estatutarias relativas a la competencia sobre coordinación de Policías Locales. Autorización de una Administración superior que recuerda a la previsión contenida en el apartado primero de la Disposición transitoria cuarta del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de régimen local, en el que se establecía la autorización de la Administración General del Estado para la creación de Cuerpos de Policía Local en municipios de menos de 5.000 habitantes y que ha sido desplazado por la legislación autonómica sobre coordinación de Policías Locales. Ahora bien, la interpretación acabada de reseñar implica que no se resuelve el problema de la seguridad ciudadana en municipios que están integrados en áreas de influencia de aglomeraciones urbanas. En concreto, la técnica de la Disposición adicional quinta de la LOFCS no parece que pueda ser empleada en todos los casos de pequeños municipios próximos o limítrofes a capitales de provincia que carecen de Cuerpos de Policía Local.

III.4. Requisitos para la formalización de los convenios de colaboración intermunicipal

En último término, hay que tener en cuenta que la Disposición adicional quinta de la LOFCS apenas contiene unas sucintas reglas generales con relación a los requisitos que exige para la celebración del correspondiente acuerdo de colaboración. En primer lugar, se precisa que se trate de dos o más municipios limítrofes pertenecientes a una misma Comunidad Autónoma, esto es, se requiere una continuidad territorial entre los municipios que pretendan celebrar el reiterado acuerdo de colaboración. Es preciso también que se acredite la insuficiencia de recursos económicos de los municipios interesados, certificando en todo caso que no se puede sufragar el servicio de modo unitario. Y, asimismo, se requiere la autorización de la Administración superior en los términos ya señalados.

No obstante lo anterior, existe otro requisito que, a nuestro modo de ver, se configura como el elemento clave de la correcta aplicación y desarrollo de las previsiones de la Disposición adicional quinta. En particular, estamos haciendo referencia al cumplimiento de las «condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior». Ahora bien, el desarrollo de estas condiciones puede suscitar problemas en cuanto a su forma jurídica de exteriorización y a su contenido concreto.

Comenzando por este último, parece apropiado que en las mismas se determinen, al menos, los siguientes elementos: el carácter permanente del acuerdo de colaboración, la determinación de las aportaciones financieras que cada uno de los municipios se compromete a aportar para la financiación conjunta del servicio, la determinación de la persona que va a ejercer la jefatura del Cuerpo, la necesidad de la existencia previa de un Cuerpo de Policía Local al que se suman otros municipios o, por el contrario, si se trata de la creación *ex novo* de Cuerpos de Policía Local.

Por su parte, mayores dificultades presenta la determinación del tipo normativo en el que han de contenerse tales condiciones y, lo que es más importante, el titular de la competencia para su desarrollo. En efecto, en este punto, como prueba de la complejidad de la regulación de la Seguridad Ciudadana, no es improbable que se lleguen a plantear problemas competenciales, dado que las Comunidades Autónomas son titulares de competencias exclusivas en materia de Coordinación de

Policías Locales (art. 148.1.22º) y las recientes reformas estatutarias han incidido en esta materia directamente. No obstante, derivado de la competencia exclusiva estatal sobre Seguridad Pública ex art. 149.1.29 CE, de acuerdo con la interpretación efectuada por el Tribunal Constitucional (SSTC 51/1993, F.J. 3º y 52/1993, F.J. 4º), hay que tener en cuenta que las competencias autonómicas sobre Policía Local están delimitadas por sus Estatutos de Autonomía y por la LOFCS, que forma parte del bloque de la constitucionalidad.

Desde esta perspectiva, sin perjuicio de que las Comunidades Autónomas puedan tener competencias legislativas y administrativas sobre Policía Local, lo cierto es que se produce un supuesto de parcial ejecución autonómica de la legislación estatal en el que, además, concurre una reserva de Ley Orgánica,²² que acota el ámbito de actuación de las Comunidades Autónomas. Pero esta interpretación de los conceptos de Seguridad Pública y de limitación de la intervención autonómica van referidos al contenido sustantivo de la propia LOFCS no en lo que hace a su posterior desarrollo normativo. Sin lugar a dudas, la respuesta que se proporcione a este problema, apenas esbozado aquí en sus elementos fundamentales, hará depender el éxito o el fracaso de la previsión contemplada en la Disposición adicional quinta de la LOFCS.

²² Cfr. Díez Picazo, Luis María y López Bofill, Héctor: "Policía Local", en Santiago Muñoz Machado (Dir.); *Tratado de Derecho Municipal*, II, Civitas, Madrid, 2003, p. 1545.