



Consejo Consultivo de Canarias

## D I C T A M E N 1 7 0 / 2 0 1 5

(Pleno)

La Laguna, a 29 de abril de 2015.

Dictamen solicitado por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno de Canarias en relación con el *Proyecto de Decreto por el que se desarrollan los aspectos necesarios para la autorización previa de los Acuerdos de Colaboración entre Municipios limítrofes para la prestación de los servicios de Policía Local (EXP. 129/2015 PD)\**.

## F U N D A M E N T O S

### I

**Solicitud de dictamen.**

1. Por el Excmo. Sr. Presidente del Gobierno, al amparo del artículo 11.1.B.b) en relación con el artículo 12.1 de la Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias, se solicita dictamen sobre el Proyecto de Decreto por el que se desarrollan los aspectos necesarios para la autorización previa de los acuerdos de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de los servicios de policía local.

Acompaña a la solicitud de dictamen el preceptivo certificado del Acuerdo gubernativo de la misma respecto al Proyecto de Decreto que el Gobierno tomó en consideración en su sesión de 27 de marzo de 2015.

**Sobre la intervención del Consejo Consultivo.**

2. El Consejo Consultivo de Canarias dictamina, con carácter preceptivo, en virtud de lo dispuesto en los arts. 11.1.B.b) de la citada Ley 5/2002, de 3 de junio, y 7.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo de Canarias, aprobado por Decreto 181/2005, de 26 de julio.

---

\* Ponente: Sr. Millán Hernández.

De acuerdo con lo dispuesto en los arts. 16.1 de la mencionada Ley 5/2002 y 29.1 del Reglamento de Organización y Funcionamiento del Consejo Consultivo, la consulta debe evacuarse por el Pleno de este Consejo.

#### **Acerca de la urgencia.**

3. La solicitud ha sido cursada por el procedimiento de urgencia, fundamentada esta, a los efectos de dar cumplimiento a la necesidad de motivación exigida por el art. 20 de la Ley de este Consejo, en el hecho de que "la dilatada tramitación de la norma propuesta ha demorado la conclusión del procedimiento de elaboración hasta casi la finalización de la legislatura, sin que resulte conveniente a los intereses públicos demorar más la aprobación del régimen que dé cobertura a la elaboración de los indicados acuerdos de colaboración, habida cuenta de que los mismos permitirán establecer niveles homogéneos de seguridad en los diferentes territorios de nuestra Comunidad Autónoma, especialmente en un servicio de máxima proximidad al ciudadano como es el que lleva a cabo la policía local".

El Pleno de este Consejo, en sesión celebrada el 9 de abril de 2015, ha considerado que en el presente caso no concurren singulares circunstancias que justifiquen la urgencia de la solicitud, si bien, en aras al principio de colaboración institucional, deliberará, aprobará y emitirá el dictamen correspondiente antes de la finalización del presente mes de abril, es decir, antes de la conclusión del plazo previsto para la emisión del dictamen en el procedimiento ordinario.

#### **Sobre la tramitación del Proyecto de Decreto.**

4. En el procedimiento de elaboración del Proyecto de Decreto se ha dado cumplimiento a las exigencias legales y reglamentarias de aplicación previstas en los arts. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias, y 24 de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, así como en el Decreto 20/2012, de 16 de marzo, del Presidente, por el que se establecen las normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura.

Consta en el expediente la siguiente documentación:

- Informe de iniciativa reglamentaria (art. 44 de la Ley 1/1983, de 14 de abril), que contiene así mismo el de impacto por razón de género [art. 24.1.b) de la Ley 50/1997, en la redacción dada por la Ley 30/2003, en relación con la disposición final primera de la Ley 1/1983 y art. 6.2 de la Ley 1/2010, de 26 de febrero, Canaria de

Igualdad entre Mujeres y Hombres] y la memoria económica [art. 44 y disposición final primera de la Ley 1/1983 en relación con el art. 24.1.a) de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre], emitido por la Dirección General de Seguridad y Emergencias con fecha de 10 de marzo de 2014.

- Informe favorable de la Comisión de Coordinación de Policías Locales de Canarias, emitido en sesión celebrada el 22 de julio de 2013, conforme con la certificación que obra en el expediente [art. 13.a) de la Ley 6/1997, de 4 de julio, de Coordinación de Policías Locales de Canarias].

- Informe de la Oficina Presupuestaria de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad de 8 de mayo de 2014 [art. 2.2.f) del Decreto 153/1985, de 17 de mayo, modificado por Decreto 234/1998, por el que se crean las Oficinas presupuestarias de las Consejerías del Gobierno de Canarias].

- Informe de la Dirección General de Planificación y Presupuesto de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad, emitido con carácter favorable con fecha de 29 de abril de 2014 [art. 26.4.a) del Reglamento Orgánico de la Consejería de Economía y Hacienda, aprobado por Decreto 12/2004, de 10 de febrero).

- Documentación relativa al traslado del Proyecto de Decreto a los distintos Departamentos de la Administración autonómica. Durante este trámite, se presentaron observaciones por parte de la Presidencia del Gobierno, que han sido objeto de consideración en informe emitido por la Dirección General de Seguridad y Emergencias.

- Informe del Servicio Jurídico del Gobierno de fecha de 11 de febrero de 2015 [art. 20.f) del Reglamento de este Servicio, aprobado por Decreto 19/1992, de 7 de febrero], cuyas observaciones han sido objeto de consideración en el informe emitido al respecto por la Dirección General de Seguridad y Emergencias.

- Informe de impacto empresarial emitido el 27 de febrero de 2015 por la Dirección General de Seguridad y Emergencias (art. 17 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Fomento y Consolidación del Emprendimiento, el Trabajo Autónomo y las Pymes en la Comunidad Autónoma de Canarias).

- Informe de legalidad de 19 de marzo de 2015, emitido por la Secretaría General Técnica de la Consejería de Economía, Hacienda y Seguridad [art. 44 de la citada Ley 1/1983 y 15.5.a) del Decreto 212/1991].

- Informe de la Comisión Preparatoria de Asuntos del Gobierno de 23 de marzo de 2015 (art. 2 del Decreto 37/2012, de 3 de mayo).

#### **Estructura del Proyecto de Decreto.**

5. El Proyecto de Decreto consta de una introducción a modo de preámbulo, siete artículos, que regulan: el objeto de la norma (art. 1), los requisitos para la celebración de los acuerdos (art. 2), la autorización del acuerdo de colaboración (art. 3), el contenido del acuerdo de colaboración (art. 4), seguimiento y coordinación (art. 5), miembros de los Cuerpos de policías locales adscritos al servicio de policía local constituido por la asociación de municipios (art. 6) y, por último, la modificación del acuerdo de colaboración (art. 7).

Integran así mismo el texto del proyecto de Decreto, dos disposiciones adicionales, una disposición derogatoria y dos disposiciones finales.

La disposición adicional primera regula el coste económico derivado de la suscripción y la gestión de los acuerdos. La disposición adicional segunda somete los acuerdos adoptados por Juntas Locales de Seguridad de los municipios firmantes que puedan afectar a las obligaciones adquiridas en virtud de los acuerdos suscritos a la aprobación de la Comisión Mixta de Seguimiento o, por delegación expresa, al órgano de coordinación policial del acuerdo. La disposición derogatoria deroga cuantas disposiciones de igual o inferior rango contradigan la normativa que se pretende regular. La disposición final primera habilita al titular del departamento competente en materia de seguridad para la aplicación y desarrollo del Decreto. Y la disposición final segunda regula la entrada en vigor de la norma, el día siguiente al de su publicación en el BOC.

## **II**

#### **Delimitación competencial.**

1. El Proyecto de Decreto cuya aprobación se pretende tiene por objeto, de acuerdo con su art. 1, articular la celebración de acuerdos de colaboración entre municipios limítrofes de la Comunidad Autónoma de Canarias, que no dispongan separadamente de recursos suficientes para la prestación de los servicios de Policía Local para la ejecución de las funciones asignadas a este cuerpo policial.

La posibilidad de celebración de los acuerdos a los que se refiere la norma proyectada se encuentra contemplada en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS),

añadida por la Ley 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la ley para el desarrollo sostenible del medio rural.

Esta disposición es del siguiente tenor literal:

“Disposición adicional quinta. Colaboración para la prestación de servicios de policía local.

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”.

Las condiciones a que se refiere el apartado segundo de esta disposición adicional han sido establecidas por la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, cuya disposición final primera, apartado 2, establece que corresponderá autorizar el acuerdo de colaboración 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.

Esta Orden ha sido dictada por el Estado al amparo de su competencia exclusiva en materia de seguridad pública recogida en el art. 149.1.29ª CE.

2. Por lo que se refiere a la competencia autonómica para regular en los términos propuestos los citados acuerdos de colaboración, la materia concernida, como señala el Tribunal Constitucional en sus Sentencias 172/2013, de 10 de octubre, y 86/2014, de 29 de mayo, es la de seguridad pública, ya que tales acuerdos tienen como finalidad proteger a las personas y bienes y, en general, mantener el orden público.

Según la STC 172/2013:

«El legislador estatal ha optado pues por hacer posible un marco de supramunicipalidad en el ámbito de la policía local, justificado por la insuficiencia de recursos económicos de los municipios para prestar conjuntamente el servicio de

policía local, de suerte que se permite la asociación de municipios limítrofes a tal efecto. Ahora bien, esa finalidad no desvirtúa, sino que antes bien refuerza, el objetivo prevalente al que van dirigidos esos acuerdos de colaboración o asociación entre municipios; no es otro que la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la tranquilidad y el orden ciudadano, esto es, la “seguridad pública” (entre otras, SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3; 104/1989, de 8 de junio, FJ 3; 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8; y 154/2005, de 9 de junio, FJ 5).

Ese acuerdo de colaboración para la prestación de servicios de policía local, regulado por la disposición adicional quinta LOFCS, no desconoce el marco general de las funciones de coordinación de la actuación de las policías locales previsto en el art. 39 de la misma Ley. Está dirigido a la protección de personas y bienes y, en general, al mantenimiento del orden público en municipios limítrofes que pertenezcan a la misma Comunidad Autónoma y que no dispongan separadamente de recursos económicos suficientes para la prestación del servicio de policía local; se encuadra por tanto en la materia de “seguridad pública”, cuya competencia exclusiva corresponde al Estado de conformidad con el art. 149.1.29ª CE. La disposición adicional quinta LOFCS requiere que el acuerdo de colaboración se ajuste a las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior (contenidas en la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre), y que sea autorizado por este o, en su caso, por “la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

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».

La Sentencia 86/2014 reitera la doctrina en relación con la distribución de competencias en materia de seguridad pública de la siguiente forma:

«La materia seguridad pública, según ha afirmado en varias ocasiones este Tribunal (SSTC 33/1982, de 8 de junio, FJ 3, y 154/2005, FJ 5, entre otras), hace referencia a una actividad dirigida a la protección de bienes y personas con la

finalidad de garantizar la tranquilidad y el orden ciudadano. Esta protección se lleva a cabo, preferentemente, mediante la actividad policial propiamente dicha y las funciones no policiales inherentes o complementarias a aquellas (SSTC 104/1989, FJ 6, y 175/1999, de 30 de septiembre, FJ 5), pero también hemos precisado asimismo que dicho ámbito puede ir más allá de la regulación de las intervenciones de la "policía de seguridad", es decir, de las funciones propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad. Así, tenemos declarado (STC 154/2005, FJ 5) que "no puede sostenerse que cualquier regulación sobre las actividades relevantes para la seguridad ciudadana haya de quedar inscrita siempre y en todo caso en el ámbito de las funciones de los cuerpos de policía o asimiladas, pues es obvio que pueden regularse al respecto actuaciones administrativas que, sin dejar de responder a finalidades propias de la materia seguridad pública, no se incardinan en el ámbito de la actividad de dichos cuerpos (STC 235/2001, de 13 de diciembre, FJ 8)". Dicho en otros términos, no es posible realizar "una identificación absoluta entre la materia seguridad pública y las actuaciones que son propias de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, es decir, no se reduce la normativa propia de la seguridad pública a regular las actuaciones específicas de la llamada Policía de seguridad" (STC 148/2000, de 1 de junio, FJ 6), ya que "la actividad policial es una parte de la materia más amplia de la seguridad pública" (STC 175/1999, FJ 7).

La seguridad pública es, en principio, competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29ª CE, precepto constitucional que pone de manifiesto que ya en él se establecen salvedades ["sin perjuicio de (...)] que en cierto sentido vienen a modular la exclusividad de la competencia estatal, proclamada en el párrafo inicial del art. 149 CE. De esas salvedades pueden derivarse, en su caso, límites, en razón del contenido de los Estatutos de las diferentes Comunidades Autónomas y de la Ley Orgánica a la que la norma constitucional confía la regulación del marco al que ha de ajustarse la creación de Policías por las Comunidades Autónomas y así declaramos que "la competencia exclusiva del Estado en materia de seguridad pública no admite más excepción que la que derive de la creación de las policías autónomas" (STC 104/1989, de 8 de junio, FJ 3). Es pues doctrina consolidada de este Tribunal que la seguridad pública es una competencia exclusiva del Estado ex art. 149.1.29ª CE y solamente se encuentra limitada por las competencias que las Comunidades Autónomas hayan asumido respecto a la creación de su propia policía (por todas, STC 148/2000, FJ 5). Como recuerda la STC 154/2005, FJ 5, con cita de la STC 148/2000, FJ 7, "la aludida no identificación absoluta entre la materia "seguridad pública" y el

ámbito propio de la Fuerzas y Cuerpos de Seguridad reclama, ante todo, delimitar con precisión este último ámbito, pues no puede olvidarse que, partiendo de las previsiones del bloque de la constitucionalidad antes reproducidas, hemos declarado que “es en orden a la organización de aquella policía autónoma y a los correspondientes servicios policiales no estatales respecto de lo que la Comunidad Autónoma (...) ha asumido competencias en su Estatuto y no, en cambio, en relación con otras funciones de ejecución en materia de seguridad pública (...).

En suma, atendiendo a la doctrina que se acaba de exponer, lo que no ha de confundirse es la competencia específica relativa al “régimen de la policía autónoma, para la protección de las personas y bienes y el mantenimiento del orden público dentro del territorio autónomo”, prevista en el art. 17 EAPV, que se proyecta sobre el sistema de autoridades territoriales y servicios policiales propios en los términos ya expuestos con la más genérica y, por tanto, de contenido más amplio -en tanto que abarca un amplio espectro de actuaciones administrativas (STC 104/2005, FJ 5)- en materia de seguridad pública que el art. 149.1.29 CE reserva, con los límites ya examinados, al Estado».

Trasladada esta doctrina a la cuestión particular que ahora nos ocupa, es decir, a la relativa a autorizar y establecer los requisitos y condiciones de los acuerdos de colaboración de los municipios limítrofes para prestar los servicios de Policía Local, llega el Tribunal a la conclusión de que estas competencias no pueden quedar vinculadas con una dimensión material de la competencia autonómica que pueda entenderse asociada a la actividad policial.

Razona así el Tribunal, tras reiterar que “ninguna duda cabe de que la regulación que examinamos se encuadra materialmente en el ámbito de la seguridad pública”:

«Ya hemos advertido que el hecho de que la Comunidad Autónoma haya asumido la competencia para desarrollar la generalidad de las funciones policiales por medio de la policía autonómica prevista en el art. 17 EAPV no significa que toda actividad relacionada con la seguridad pública sea, por esa razón, de competencia autonómica, pues la seguridad pública abarca un conjunto plural y diversificado de actividades con un contenido más amplio que el estrictamente policial. Por esa razón resulta determinante el examen del carácter que haya de atribuirse a las funciones de la policía local para comprobar si, efectivamente, existe esa vinculación con las funciones policiales de competencia autonómica. Respecto a los cuerpos de policía local hemos declarado (STC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 7) que sus funciones “trascienden del mantenimiento de la seguridad pública, desarrollando una actividad



predominantemente “de policía administrativa” [salud y salubridad municipal (mercados, sanidad animal, funerarias (...)), medio ambiente (ruidos, vibraciones, emisiones (...)), protección del patrimonio (particular, público, histórico (...)), horarios comerciales, locales de ocio, urbanismo, etc.]; tareas de supervisión, control e intervención procedimental destinadas a velar por la sujeción de los particulares al Derecho en sus relaciones de convivencia, que se diferencian netamente de las predominantemente “de seguridad” de otros cuerpos policiales (estatales o autonómicos), en los que el ejercicio de las funciones de seguridad es lo definitivo”.

Atendiendo a lo anterior, es patente, dada la actividad de policía eminentemente administrativa que es propia de estos cuerpos, que la cuestión se enmarca en un concepto más amplio de seguridad pública que excede de lo puramente policial, al que en los términos ya examinados en el FJ 4 se circunscriben las competencias autonómicas asumidas en el EAPV, de manera que, al desarrollar un aspecto que no queda incluido expresamente en la competencia que al País Vasco reconoce el artículo 17 EAPV, corresponde al Estado su regulación. La conclusión es, entonces, la que, con cita de la STC 117/1984, de 5 de diciembre, FJ 4, ya se alcanzó en la STC 154/2005, FJ 5, en el sentido de que “cuando las facultades administrativas en discusión no guarda[n] relación alguna con la actividad policial” la competencia para ejercerlas corresponde al Estado, habida cuenta que en tales supuestos “la existencia de [una] Policía autónoma no modifica la titularidad estatal de la competencia controvertida”.

Ahora bien, tampoco ha de olvidarse que la LOFCS es una norma integrante del bloque de constitucionalidad en esta materia, de suerte que ha de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad con el bloque de constitucionalidad del precepto impugnado (art. 28.1 LOTC), conforme a reiterada doctrina constitucional (STC 172/2013, FJ 2 y las allí citadas). Por eso también debemos contrastar el precepto impugnado con las disposiciones de la LOFCS aplicables al caso. Así, esa autorización de la asociación de municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local aparece expresamente contemplada en la disposición adicional quinta LOFCS, que requiere que el acuerdo de colaboración se ajuste a las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y que sea autorizado por éste o, en su caso, por “la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía”.

Algo ya destacado en la STC 172/2013, FJ 3, “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”».

Por último, ha sentado así mismo el Tribunal que la autorización para la celebración de los acuerdos de colaboración entre los municipios no puede encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales.

Con respecto a esta competencia, señala el Tribunal en su Sentencia 172/2013 que la delimitación de su contenido concreto se remite por la Constitución a lo que disponga una ley estatal, en este caso la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad (LOFCS), que forma parte del bloque de la constitucionalidad en la materia (SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1; 49/1993, de 11 de febrero, FFJJ 1 y 2; y 81/1993, de 8 de marzo, FJ 2, entre otras).

En este sentido, argumenta el Tribunal que ha de tenerse en cuenta lo dispuesto en el art. 39 LOFCS, que delimita las funciones de coordinación de la actuación de las Policías Locales que corresponden a las Comunidades Autónomas, sin incluir en ninguno de sus apartados la función de autorizar la asociación de municipios limítrofes para la prestación del servicio de Policía Local, que sí aparece expresamente contemplada en la disposición adicional quinta LOFCS, añadida por la Ley 16/2007, de 13 de diciembre. Concluye entonces el Tribunal que esta autorización no puede encuadrarse en la competencia de coordinación de policías locales asumidas estatutariamente conforme con lo previsto en el art. 148.1.22ª CE.

En definitiva, de la jurisprudencia constitucional mencionada resulta que los acuerdos de colaboración entre municipios para prestar servicios de policía local se encuadran en la materia de “seguridad pública”, de competencia exclusiva estatal *ex* art. 149.1.29ª CE y no en las competencias de coordinación de la Policía Local asumidas por las Comunidades Autónomas en virtud de sus Estatutos. Así, dispone la disposición adicional primera de la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, que “el régimen de autorización de las asociaciones de municipios para prestar servicios de policía local previsto en esta Orden se entenderá sin perjuicio de las competencias de las Comunidades Autónomas en materia de coordinación de policías locales y de régimen local”. Tampoco encuentra amparo en las competencias

asumidas en relación con la policía autonómica. Por último, la autorización para la celebración de tales acuerdos sólo compete a aquellas Comunidades Autónomas que hayan 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.

**Sobre la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias en materia de seguridad pública.**

3. La delimitación de los títulos competenciales en los términos señalados pone en cuestión la competencia de la Comunidad Autónoma de Canarias para autorizar los acuerdos entre municipios para prestar los servicios de Policía Local, a tenor de la competencia que se ostenta estatutariamente.

El art. 34.1 del Estatuto de Autonomía de Canarias atribuye a la Comunidad Autónoma competencias en materia de "seguridad ciudadana" en los términos del artículo 148.1.22ª CE, en tanto que su apartado 2 contempla la posibilidad de que la Comunidad Autónoma pueda crear una Policía propia, de acuerdo con lo que se disponga al respecto por la Ley Orgánica prevista en el art. 149.1.29ª CE.

Sin embargo, el concepto de "seguridad ciudadana" no es equiparable al de "seguridad pública". La noción de seguridad pública es más amplia y su aplicación debe realizarse atendiendo al contenido del art. 149.1.29ª CE. La seguridad pública - como expresa el Tribunal Constitucional- abarca un conjunto plural y diversificado de actividades con un contenido más amplio que el estrictamente policial (STC 86/2014, de 29 de mayo).

Las recientes reformas estatutarias han atribuido a las Comunidades Autónomas competencia en materia de protección de personas y bienes y mantenimiento de la seguridad pública. El art. 61.1 del Estatuto de Autonomía de Valencia (L.O. 1/2006, de 10 de abril), que modificó el art. 55.2.a) del citado texto legal, atribuye a la Policía autónoma de la Comunidad Valenciana "la protección de personas y bienes y el mantenimiento de la seguridad pública", y el art. 164.5.a) "seguridad pública" del Estatuto de Autonomía de Cataluña (L.O. 6/2006, de 19 de julio) atribuye a la Generalidad "la seguridad ciudadana y el orden público". También en el último proyecto de reforma del Estatuto de Autonomía de Canarias, se establece en el art. 146.1 que "corresponde a la Comunidad Autónoma de Canarias el establecimiento de políticas de seguridad públicas y de protección de personales y bienes en los términos previstos en el art. 149.1.29ª de la Constitución".

La disposición adicional quinta, "Colaboración para la prestación de servicios de la Policía Local", de la L.O. 2/1986, de 13 de marzo, introducida por L.O. 16/2007, de 13 de diciembre, exige una serie de requisitos para estos acuerdos de colaboración de prestación de servicios por los cuerpos de Policía Local; también el de respetar las condiciones que se determinen por el Ministerio del Interior y, finalmente, contar con la autorización bien del citado Ministerio del Interior, bien, en su caso, de la Comunidad Autónoma correspondiente con arreglo a lo que disponga su respectivo Estatuto de Autonomía.

Se atribuyen a las Comunidades Autónomas únicamente facultades para autorizar estos acuerdos, cuya competencia requiere: a) una ley orgánica que contemple tal atribución, ya que la seguridad pública es materia de competencia exclusiva del Estado; b) que se acaten las condiciones que fije el Ministerio del Interior; y c) que la Comunidad Autónoma haya asumido competencias de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público, en su norma estatutaria, como expresa la señalada STC 172/2013.

La Orden INT. 2944/2010, de 10 de noviembre, fija las condiciones requeridas: ser limítrofes; de la misma Comunidad Autónoma; no contar con recursos suficientes; y que la suma de la población de los municipios no supere la cifra de 40.000 habitantes.

La modificación de cualquiera de estos requisitos que han de cumplir estos acuerdos supone la inconstitucionalidad y nulidad de la norma (STC 86/204, de 29 de mayo).

No procede, en consecuencia, que la Comunidad Autónoma pretenda regular la autorización previa de los acuerdos de colaboración entre municipios limítrofes para la prestación de los servicios de Policía Local, que es el objeto del presente Proyecto de Decreto, mientras la Comunidad Autónoma de Canarias no asuma expresamente en el Estatuto de Autonomía competencias en materia de protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público (seguridad pública).

### III

Sin perjuicio de lo señalado en el Fundamento precedente, al texto propuesto se formulan además las siguientes observaciones y reparos.

- Título de la norma y arts. 2.2, 4, 5, 6 y disposiciones adicionales primera y segunda.

En el Título de la norma se hace mención al “desarrollo” de los aspectos necesarios para la autorización previa.

Sin embargo, la competencia sobre la materia objeto del Proyecto de Decreto, “seguridad pública”, es competencia exclusiva estatal, por lo que no cabe desarrollo autonómico alguno al no encontrarnos ante el binomio bases-desarrollo de legislación compartida.

Las cuestiones orgánicas y procedimentales de la autorización autonómica son la materia sobre la que podría recaer la regulación, si la Comunidad Autónoma de Canarias ostentara competencias.

Son reparables los arts. 2.2, 4, 5, 6 y disposiciones adicionales, en tanto que establecen concretas regulaciones relativas a los acuerdos.

- Justificación de la norma.

Por lo que se refiere al fundamento de la competencia autonómica, en la introducción a modo de preámbulo se contiene expresa referencia a la *coordinación en materia de Policías Locales*, que no puede amparar, de acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional, la aprobación de una norma como la que se pretende. Ni existe adecuada fundamentación de los títulos competenciales que habilitan a la Comunidad Autónoma para dictar el Proyecto de Decreto.

- Artículo 1.

Dispone este precepto que es objeto de la norma *articular* la celebración de acuerdos de colaboración entre municipios limítrofes en la materia que nos ocupa.

El término “articular” empleado sin embargo no se considera adecuado para definir el objeto de la norma. Si se tiene en cuenta que los requisitos de orden material han sido establecidos por el Estado en ejercicio de sus competencias exclusivas y que a la Comunidad Autónoma le competiría la autorización de tales acuerdos, habría de constituir el objeto propio del presente Decreto *el establecimiento del procedimiento de autorización por parte de la Comunidad Autónoma de los citados acuerdos de colaboración*.

**- Artículo 2.2.**

El art. 2.2 establece un determinado supuesto en relación con el requisito previsto en el apartado b) del art. 2 de la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, referido a la insuficiencia de recursos.

La Comunidad Autónoma carece de competencia para establecer requisitos de orden sustantivo en la materia.

**- Artículo 5.2.**

Sin perjuicio de lo señalado en relación con el art. 2.2 del Proyecto de Decreto, en este precepto no se contempla el supuesto de que algún Municipio carezca de Cuerpo de Policía Local a efectos de determinar la composición del órgano de coordinación de funcionamiento que se contempla.

## C O N C L U S I O N E S

1. La Comunidad Autónoma de Canarias carece de competencia para regular la materia objeto del presente Decreto al no haberla asumido el vigente Estatuto de Autonomía en cuanto atañe a la protección de personas y bienes y de mantenimiento del orden público, de acuerdo con lo expresado en los Fundamentos II y III del presente dictamen.

2. Al texto del Proyecto de Decreto se formulan los reparos y observaciones que se contienen en el Fundamento III.