

El Pleno del Tribunal Constitucional, compuesto por el magistrado don Juan José González Rivas, presidente, la magistrada doña Encarnación Roca Trías; los magistrados don Andrés Ollero Tassara, don Fernando Valdés Dal-Ré, don Santiago Martínez-Vares García, don Juan Antonio Xiol Ríos, don Pedro González-Trevijano Sánchez, don Antonio Narváez Rodríguez, don Alfredo Montoya Melgar, don Ricardo Enríquez Sancho y don Cándido Conde-Pumpido Tourón, y la magistrada doña María Luisa Balaguer Callejón, ha pronunciado

### **EN NOMBRE DEL REY**

la siguiente

### **S E N T E N C I A**

En el recurso de inconstitucionalidad núm. 4956-2019 interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1 [apartados l.c) y 2.g)]; 11.7; 23.3; 24 y 27.1 de la Ley foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra. Han comparecido y formulado alegaciones el gobierno de la comunidad foral de Navarra y el Parlamento de Navarra. Ha sido ponente la magistrada doña Encarnación Roca Trías.

## I. Antecedentes

1. Con fecha 12 de agosto de 2019 tuvo entrada en el registro de este Tribunal el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el abogado del Estado, en representación del Presidente del Gobierno, contra los arts. 1 [apartados 1.c) y 2.g)]; 11.7; 23.3; 24 y 27.1 de la Ley foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra. El abogado del Estado invocó el art. 161.2 CE en relación con el art. 30 LOTC, a fin de que se produjese la suspensión de los arts. 1.2.g) y 24 de la Ley foral 23/2018.

Los motivos del recurso son, sucintamente expuestos, los siguientes:

Se trata de una impugnación de carácter competencial, pues se estiman controvertidos los arts. 149.1.18 y 149.1.29 CE que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de "bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos" y de "seguridad pública", respectivamente, vulnerándose la regulación que sobre estos aspectos se contiene en el art. 93.2 de la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las Bases del Régimen Local (LBRL), así como en los arts. 51.1 y 3 y en la disposición adicional quinta de la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (LOFCS).

De conformidad con los arts. 149.1.29 y 148.1.22 CE, las competencias de las comunidades autónomas en materia de policía local se agotan en la coordinación y demás facultades relativas a las policías locales en los términos que establece la LOFCS. Sobre dicha base, la comunidad foral de Navarra asumió, en el art. 51.1 LORAFNA, la competencia específica de coordinación de policías locales de Navarra. El art. 1.1.c) no se ajustaría a tales criterios, ya que prevé que corresponde a la comunidad foral la coordinación de las distintas policías existentes en su territorio, incluyendo en su ámbito de aplicación a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Con ello no se ciñe a la competencia de coordinación de policías locales, sino que se incardina en la materia seguridad pública de competencia exclusiva del Estado. Considera el recurso que la inconstitucionalidad de este precepto deriva de la falta de competencia de Navarra para adoptar medidas que afecten a cualesquiera miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que operen en el territorio autonómico. Se trataría de un supuesto muy similar al ya examinado por la STC 154/2017, de 21 de diciembre, FJ 7. Como entonces, se está incidiendo en una cuestión directamente relacionada con la competencia estatal en materia de seguridad pública

como es la relación existente entre las policías locales de Navarra y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Además, la LOFCS prevé la existencia de órganos de coordinación específicos entre las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y las policías autonómicas, las denominadas juntas de seguridad, y con los municipios con cuerpo de policía propio, la junta local de seguridad.

En segundo lugar, se cuestiona la constitucionalidad de los arts. 11.7 y 23.3. El art. 11 de la Ley foral 23/2018 tiene por objeto regular la denominada asociación de entidades locales para la ejecución conjunta de competencias de policía local. Al establecer los requisitos para poder constituir y ejercitar esas funciones de modo conjunto o colaborativo, trata de ajustarse en principio a lo establecido en la ley que forma aquí el bloque de la constitucionalidad, la LOFCS, que precisamente regula como previsión general la posibilidad de llevar a cabo esa prestación conjunta, en su disposición adicional quinta. El art. 51 y la disposición adicional quinta LOFCS permiten a los municipios crear cuerpos de policía propios que solo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en situaciones excepcionales que enumeran y con cumplimiento de unos requisitos fijados por el Estado (Orden INT 2944/2010, de 10 de noviembre, 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).

En el art. 11.7, el legislador foral está posibilitando, además del supuesto de asociación de municipios, permitido por el legislador orgánico, otra modalidad no prevista ni permitida por la LOFCS, como es aquella en la que se delega la ejecución conjunta de competencias de policía local a una entidad local supramunicipal creada por ley foral, desbordando así el margen de los límites territoriales municipales respectivos. El alcance de esta previsión, con relación a la existencia o desempeño de funciones de policía local por otro tipo de entidades locales que no sean los municipios, ha sido precisado de modo negativo en diferentes pronunciamientos por el Tribunal Constitucional (cita STC 25/1993). La creación de una entidad supramunicipal no permite la atribución a esta de la facultad de disponer o de ordenar la prestación supramunicipal de los servicios de policía local fuera de los supuestos establecidos por el legislador estatal y con los límites y condiciones impuestos por aquel. El art. 11.7 vulnera así lo dispuesto en el art. 51.1 LOFCS al prever que la ejecución conjunta de competencias de policía local no se sujete a los requisitos coincidentes con los previstos en la normativa estatal "cuando se realice mediante delegación a una Entidad Local supramunicipal", Por su parte, el art. 23.3 vulnera lo previsto en

el art. 51.3 LOFCS. Permite extender la actividad de los cuerpos de policía local al territorio de la entidad local supramunicipal que se llegara a crear por ley foral, sin someterse a los requisitos que se establecen en la normativa estatal a la que se remite la disposición adicional quinta LOFCS para la colaboración para la prestación de servicios de policía local, desbordando así, en conexión con el art. 11.7 de la Ley foral 23/2018, los límites territoriales de actuación contemplados en aquel precepto orgánico.

El análisis de la impugnación de los arts. 1.2.g) y 24, relativos a la regulación de los auxiliares de policía local, parte de tres aspectos: el carácter propio y específico de los cuerpos de policía local como auténticas fuerzas de policía, en tanto que institutos armados de naturaleza civil; el carácter funcional de sus integrantes, funcionarios al servicio de la Administración local; y, derivado de lo anterior, la configuración de un cuerpo dotado con funciones que implican el ejercicio de autoridad. Estos preceptos incurrirían en un supuesto de inconstitucionalidad mediata, dado que de los arts. 92 LBRL, 6.6 LOFCS y 3 del Estatuto Básico del Empleado Público cabe deducir que la contratación temporal de funcionarios interinos y la atribución de la condición de agentes de la autoridad a los mismos no son posibles desde la perspectiva de su adecuación al régimen constitucional de distribución de competencias (cita SSTC 175/2011 y 154/2017). La regulación prevista en los arts. 1.2.g) y 24 disciplina un régimen de contratación temporal para el desempeño de funciones con incidencia en las propias de la policía local que, además, reconoce a los auxiliares la condición de agentes de la autoridad, lo que contraviene la previsión del art. 92.3 LBRL, de manera que dichos preceptos autonómicos invaden las competencias del Estado de los arts. 149.1.18 y 149.1.29 CE.

El art. 27.1 sería contrario a los arts. 52.3 y 41.3 LOFCS, de los que se deduce que no cabe que el órgano competente de cada entidad local determine los supuestos de dispensa de uniformidad. Se trata de una función que la propia LOFCS ha reservado a una concreta autoridad estatal, con exclusión de las demás (respectivo Gobernador civil; hoy, en Navarra, el Delegado del Gobierno), siendo un caso ya examinado por la doctrina constitucional en la STC 81/1993, de 8 de marzo.

2. Por providencia de 17 de septiembre de 2019, el Pleno del Tribunal acordó admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad, dar traslado de la demanda y documentos presentados, conforme establece el art. 34 LOTC, al Congreso de los Diputados y al Senado, así como al

Parlamento y al gobierno de Navarra, al objeto de que, en el plazo de quince días, pudieran personarse en el proceso y formular las alegaciones que estimaran convenientes. Asimismo, se acordó tener por invocado el art. 161.2 CE, lo que, conforme dispone el art. 30 LOTC, produce la suspensión de la vigencia y aplicación de los arts. 1.2.g) y 24 impugnados desde la fecha de interposición del recurso para las partes del proceso, y desde el día en que aparezca publicada la suspensión en el Boletín Oficial del Estado para los terceros, lo que se comunicó a los presidentes del Parlamento y del gobierno de Navarra. Finalmente, se ordenó publicar la incoación del recurso en el “Boletín Oficial del Estado” y en el “Boletín Oficial de Navarra”.

3. Por escrito registrado en este Tribunal el 3 de octubre de 2019, el presidente del Senado se persona en el proceso, ofreciendo su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

4. Mediante escrito registrado el día 3 de octubre de 2019, la representación procesal del gobierno de Navarra comparece en el proceso y solicita se le conceda prórroga del plazo para formular alegaciones. Por diligencia de ordenación de la secretaría de justicia del pleno de 4 de octubre se prorroga en ocho días el plazo de alegaciones inicialmente conferido, a contar desde el día siguiente al de expiración del ordinario.

5. El letrado del Parlamento de Navarra formuló sus alegaciones interesando la desestimación del recurso el día 15 de octubre de 2019.

El escrito del Parlamento de Navarra reproduce los preceptos impugnados y menciona los motivos del recurso, señalando que va a contestarlos en el mismo orden en el que se formulan en la demanda.

En cuanto al art. 1.1.c), resalta las diferencias de este precepto con el que fue enjuiciado y declarado inconstitucional en la STC 154/2017. Menciona que, dentro del marco de distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, si bien el artículo 149.1.29 CE confiere al Estado la competencia exclusiva sobre seguridad pública, el artículo 148.1.22 CE prevé que las comunidades autónomas puedan asumir competencias sobre la coordinación y demás facultades en relación con las policías locales en los términos que establezca una ley orgánica. En consonancia

con dicha previsión, la comunidad foral asumió la coordinación de los cuerpos policiales de carácter local, en los términos del art. 51 LORAFNA. En el ámbito de la comunidad foral de Navarra, la Ley foral 8/2006, de 20 de junio, de seguridad pública de Navarra, desarrolla la coordinación entre la policía foral y los cuerpos de policía de sus entidades locales. Coordinación restringida a las relaciones de los cuerpos de policía local con la policía foral, dentro de los límites definidos en el art. 39 LOFCS. El apartado ahora recurrido profundiza en la coordinación entre las policías dependientes de las administraciones públicas de Navarra, sin voluntad alguna de menoscabar las competencias de los cuerpos y fuerzas de seguridad del Estado. Resulta ilustrativo que dicho artículo se integre en un título destinado a "Las Policías de Navarra y sus relaciones" (título I) y que el precepto impugnado se remita a aquellas parcelas de la coordinación entre la policía foral y los cuerpos de policía local que no estuvieran reguladas en la Ley foral 8/2006. Todo ello permite concluir que en ningún caso pretende invadir la competencia que el art. 149.1.29 CE atribuye al Estado, sino ejercer y desarrollar la coordinación de las policías locales de Navarra. A mayor abundamiento se cita el dictamen del Consejo de Estado en el que no se advierte tacha de inconstitucionalidad en este precepto.

Sobre los arts. 11.7 y 23.3 entiende que ha de tenerse presente lo dispuesto en la Ley 45/2007, de 13 de diciembre, de desarrollo sostenible del medio rural, norma que, en relación con los servicios de seguridad ciudadana, prevé en el art. 27.b) "mejorar la presencia de las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad para mantener un adecuado nivel de seguridad de la población en las zonas rurales". De forma complementaria a la ley precitada, la Ley orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, introdujo en la LOFCS una nueva disposición adicional quinta, en la que abrió la posibilidad de la prestación conjunta de los servicios de policía local. Por consiguiente, la doctrina constitucional generada con ocasión de diversas leyes autonómicas de coordinación policial que desautorizaba la posibilidad de que los entes locales diferentes a los municipios pudieran organizar policías locales de ámbito supramunicipal debe ser revisada a la luz de la Ley 45/2007, posibilitando las diversas fórmulas de colaboración interadministrativa que tengan por objeto mejorar el nivel de seguridad de la población en las zonas rurales. Dicha colaboración habrá de materializarse no sólo a través de los mecanismos ad hoc derivados de la adopción de acuerdos conjuntos, sino también posibilitando la delegación de la ejecución conjunta de los servicios policiales en entidades supramunicipales integrantes del medio rural. En suma, debe concluirse que la constitucionalidad del art. 11.7 por cuanto recoge una fórmula de colaboración orientada a garantizar y mejorar la seguridad ciudadana, objetivo perseguido tanto por la LOFCS, como por la Ley 45/2007.

Preservada la constitucionalidad del art. 11.7, ningún reproche puede efectuarse al párrafo primero del art. 23.3, que resulta corolario del precepto anterior. Admitida la posibilidad de la ejecución conjunta de los servicios policiales a través de una entidad supramunicipal, su consecuencia lógica es que el ámbito de acción territorial se extienda a los municipios integrados en aquella. En cuanto al párrafo segundo del art. 23.3, contempla dos posibilidades de actuación de los cuerpos de policía local fuera de su ámbito territorial: de una parte, las situaciones especiales de necesidad previstas en los oportunos convenios o planes de coordinación, y de otra, la actuación extraterritorial en situaciones de emergencia, previo requerimiento de la autoridad competente en el término municipal receptor. En relación con el primero de los supuestos, si bien no está expresamente contemplado en el art. 51 LOFCS, resulta factible su interpretación conforme a la Constitución, en interés de la garantía y la mejora de la seguridad ciudadana. Por otro lado, la actuación policial fuera del término municipal en situaciones de emergencia resulta del todo punto conforme al bloque de constitucionalidad, por cuanto es un precepto que reproduce casi miméticamente la previsión recogida en el art. 51.3 LOFCS.

Respecto a los arts. 1.2.g) y 24, relativos a los auxiliares de policía local, indica que respetan los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconoce a los funcionarios públicos y no vulneran las competencias estatales inherentes a la unidad constitucional. En consecuencia, ambos preceptos han sido dictados en aplicación de las competencias asumidas por Navarra en materia de función pública [art. 49.1.b) LORAFNA]. Menciona también la STC 106/2019, según la cual la expresión que emplea el art. 92.3 LRBRL relativa a "funcionarios de carrera" no puede implicar en ningún caso la exclusión de la figura de los funcionarios interinos para el ejercicio de funciones de autoridad o de potestades públicas, por lo que entiende conformes a la Constitución los preceptos legales autonómicos relativos al nombramiento de funcionarios interinos para el desempeño de funciones de policía local. Por consiguiente, la análoga redacción de los artículos 1.2.g) y 24 con el supuesto recogido en la sentencia citada, conlleva la plena constitucionalidad de ambos.

Acerca del art. 27.1 se alega que, si bien la lectura conjunta de los artículos 52.3 y 41.3 LOFCS permite concluir que el delegado del gobierno es la autoridad competente para dispensar el uso del uniforme tanto a los agentes individualmente considerados, como a unidades orgánicas de la policía local, debe oponerse que dicha potestad no se incardina en la materia de la seguridad pública, sino en la de coordinación de las policías locales, de manera que su titularidad recae en el legislador autonómico. La potestad atribuida por el legislador foral a los órganos municipales en el

art. 27.1 se integra en la materia de coordinación de policías locales, por cuanto la variedad de funciones englobadas en la policial (actividades de seguimiento, investigación e información policial, protección de autoridades o de víctimas, actuaciones con menores, o violencia de género, entre otras), así como la respuesta inmediata que pueden requerir, justifica su atribución a la autoridad municipal competente. La delegación del gobierno carece de las notas de inmediatez y proximidad, de las que, por el contrario, disponen los órganos municipales respecto del personal a su servicio, así como de la capacidad material de supervisar y controlar el funcionamiento del cuerpo municipal de policía.

Mediante otrosí el letrado del Parlamento de Navarra solicita el levantamiento de la suspensión de la vigencia y aplicación de los arts. 1.2.g) y 24 y, para el caso de que no sea así, se le conceda audiencia para alegar sobre la pertinencia de ratificar o levantar la suspensión de los preceptos suspendidos de la Ley foral 23/2018.

6. La presidenta del Congreso de los Diputados comunicó el día 16 de octubre de 2019 el acuerdo de la mesa de la Diputación Permanente de la cámara, por la que se persona en el proceso y ofrece su colaboración a los efectos del art. 88.1 LOTC.

7. La representación procesal del gobierno de Navarra interesó la desestimación del recurso en sus alegaciones presentadas el día 29 de octubre de 2019.

Alude en primer lugar al contenido de los preceptos impugnados así como a los motivos de inconstitucionalidad alegados y a las competencias de Navarra en materia de policía, en relación al régimen estatutario de los funcionarios públicos y respecto de la administración local. Estas competencias son de carácter histórico y están reconocidas en la LORAFNA, razón por la cual las competencias de Navarra son más amplias que las de las comunidades autónomas. Señala que el sistema de atribución de competencias a la comunidad foral es diferente respecto al establecido en la Constitución para las comunidades autónomas. El régimen foral navarro no ha surgido de la Constitución, a diferencia de los demás Estatutos de Autonomía, sino que tiene carácter preconstitucional. Por ello la disposición adicional primera CE declara su respeto y amparo a los derechos históricos. De esta forma, para estas competencias históricas o forales que ostenta Navarra, el techo competencial es el de la unidad constitucional, como se desprende del art. 3.1 LORAFNA.



En cuanto a las competencias en materia de policía se garantizan las competencias que ya se hallaban atribuidas a Navarra con anterioridad al mejoramiento, tanto en cuanto a la policía foral como las que se venían ejercitando en materia de coordinación de las policías locales de Navarra. Por tanto, estamos ante una competencia de carácter histórico, con todas las consecuencias que de ello derivan a la hora de fijar el techo competencial. Singularidades también recogidas en la disposición final tercera LOFCS que, si bien se refiere únicamente a la policía foral, también sería aplicable en relación con las competencias de Navarra sobre coordinación de policías locales. Son también de carácter histórico las competencias que Navarra ostenta sobre administración local, así como en materia de función pública, competencia que tiene como único límite la unidad constitucional y los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios y no el conjunto de la normativa declarada básica por el legislador estatal en cada momento (cita STC 140/1990).

Tras lo anterior, analiza cada uno de los preceptos impugnados comenzando por el art. 1.1.c), señalando que la demanda atribuye a este precepto un contenido del que carece, y partiendo de ese presupuesto inexacto, concluye que incurre en extralimitación competencial, pues únicamente alude a la coordinación de las diferentes policías de Navarra sin contener referencias a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y sin que resulte de aplicación la doctrina de la STC 150/2017.

Sobre los arts. 1.2.g) y 24 señala que no pueden compartirse los planteamientos de la demanda, pues Navarra ostenta en materia de función pública una competencia histórica, siendo únicamente de aplicación los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica reconoce a los funcionarios públicos. Los auxiliares de policía local no son un cuerpo de policía; y, finalmente, la STC 106/2019, de 19 de septiembre, ha declarado la constitucionalidad de los preceptos legales autonómicos que permiten el nombramiento de funcionarios interinos para el desempeño de funciones de policía local. La aplicación de esta doctrina debería conducir a la desestimación de este motivo de inconstitucionalidad, ya que los auxiliares de policía que contempla la Ley foral impugnada no son siquiera un cuerpo de policía, por lo que con más razón si cabe, se ha de aplicar el criterio que establece la citada STC 106/2019 respecto de los policías locales cuando admite que se pueden nombrar funcionarios interinos. Añade al respecto que la ya derogada Ley foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra, contenía una definición idéntica de auxiliar de policía foral a la que actualmente contiene la vigente Ley foral 23/2018; y en ningún momento fue cuestionada su constitucionalidad. Por otra parte, respecto a la atribución de la condición de agente

de autoridad a estos auxiliares, el letrado del gobierno foral indica que tal atribución no es exclusiva de los integrantes de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

Respecto al art. 11.7, indica que no regula un cuerpo de policía local supramunicipal, sino una figura diferente, la delegación, a la que no le son exigibles los requisitos de esa creación. No se trata de un cuerpo de policía supramunicipal, ni de una asociación de entidades locales para la ejecución conjunta de competencias de policía local por lo que, en consecuencia, se excluyen expresamente las normas que rigen para dichas asociaciones de entidades locales. Por lo que tampoco es de aplicación la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, que regula dichas asociaciones. Se trata, por el contrario, de la aplicación de técnicas de cooperación en este ámbito, lo que conduce a excluir las objeciones que se formulan a este precepto y también al art. 23.3, en cuanto a la remisión que hace al art. 11.7.

Sobre el art. 27.1, señala que el art. 41.3 LOFCS, que se entiende vulnerado no es de aplicación a Navarra, conforme a la propia disposición final tercera LOFCS. Si el art. 41.3 no es aplicable a Navarra, la remisión que el art. 52.3 efectúa al mismo carece de contenido, y en realidad estamos ante una cuestión, la de la dispensa de utilización de los uniformes de los miembros de la policía local, no regulada específicamente en la LOFCS respecto de Navarra. En segundo lugar, se sostiene que, aunque se entendieran en principio aplicables en este caso los arts. 52.3 y 41.3 LOFCS, los mismos no contienen normativa básica desde un punto de vista material, de lo que se sigue que la Ley foral puede fijar un criterio diferente. Por otra parte, la interpretación que se realiza conlleva una vulneración del artículo 51.1, párrafo segundo LORAFNA, que expresamente señala que las policías locales de Navarra se hallan sujetas a la “dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles”. En coherencia con lo anterior, el art. 27.1 establece que es la autoridad municipal bajo cuya dependencia se encuentran los miembros de la policía local, la que ha de determinar motivadamente, en los casos en que el servicio lo requiera, qué unidades o integrantes de la policía local pueden ejercer sus funciones sin vestir el uniforme. Finalmente, se entiende aquí de aplicación la doctrina de las SSTC 81/1993 y 85/1993, sobre la constitucionalidad de la atribución por la norma autonómica al alcalde de la facultad de determinar qué servicios específicos se prestarán con arma y cuáles no.

Mediante otrosí solicita el levantamiento anticipado de la suspensión de los arts. 1.2.g) y 24 por las razones que expresa a continuación, sin perjuicio de lo que se alegará en el momento procesal oportuno. Sostiene, en síntesis, que ha de prevalecer la presunción de constitucionalidad de

las normas así como el interés público que está en juego, que es el de asegurar el mantenimiento de la seguridad pública.

8. Por diligencia de ordenación de la Secretaría de Justicia del Pleno de 30 de octubre de 2019 se acordó oír a las partes personadas, para que en el plazo de cinco días, expusieran lo que estimaran procedente sobre el levantamiento o mantenimiento de la suspensión acordada. El abogado del Estado, por escrito registrado en este Tribunal el 8 de noviembre, interesó el mantenimiento de la suspensión de los arts. 1.2.g) y 24 de la Ley foral 23/2018. El letrado del gobierno de Navarra presentó sus alegaciones el día 11 de noviembre solicitando el levantamiento de la suspensión, solicitud también formulada por el Parlamento de Navarra en escrito registrado el 12 de noviembre.

9. Por providencia de 17 de diciembre de 2019 se señaló para deliberación y votación de la presente sentencia el día 18 del mismo mes y año.

## **II. Fundamentos jurídicos.**

### *1. Objeto del recurso y posiciones de las partes.*

El objeto de la presente resolución es resolver el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1 [apartados 1.c) y 2.g)]; 11.7; 23.3; 24 y 27.1 de la Ley foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra.

El art. 1 [apartados 1.c) y 2.g)] versa sobre el objeto de la Ley foral 23/2018, en concreto, la coordinación de las distintas policías existentes en la comunidad foral de Navarra y la definición de ciertas expresiones a efectos de la Ley foral [se controvierte la de auxiliar de policía local en el art. 1.2.g)]. El art. 11.7, sobre la asociación de entidades locales, excepciona el cumplimiento de ciertos requisitos cuando la ejecución conjunta de competencias de policía local se realice mediante delegación a una entidad local supramunicipal creada por ley foral. El art. 23.3, tras afirmar que el ámbito territorial de actuación de la policía local será el del término municipal, contempla una

excepción a dicha regla general por remisión al art. 11.7. El art. 24, relativo a los auxiliares de policía local, regula la posibilidad de que las entidades locales de Navarra contraten temporalmente personal en régimen administrativo para la realización de tareas de apoyo al personal de la policía local correspondiente, bajo su dirección y ejerciendo funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones oficiales, colaboración y auxilio a las policías locales en sus funciones de seguridad ciudadana, protección civil y asistencia a la ciudadanía, teniendo a tales efectos la consideración de agentes de la autoridad. Por último, el apartado 1 del art. 27, bajo la rúbrica “uniformes, distintivos, armas y credenciales”, permite a las entidades locales determinar motivadamente, en aquellos casos en que el servicio lo requiera, qué unidades o integrantes de la policía local podrán ejercer sus funciones sin vestir el uniforme.

Se trata de una impugnación de carácter competencial, pues, como se ha expuesto en los antecedentes, el abogado del Estado alega que los preceptos impugnados vulneran los arts. 149.1.18 y 149.1.29 CE, que atribuyen al Estado competencia exclusiva en materia de "bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos" y de "seguridad pública", tal como dichas competencias se han plasmado en la Ley 7/1985, de 2 de abril, reguladora de las bases del régimen local (LBRL) y en la Ley Orgánica 2/1986, de 13 de marzo, de fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado (LOFCS), respectivamente. Las representaciones procesales del gobierno y del Parlamento de Navarra han sostenido que las normas recurridas responden al adecuado ejercicio de las competencias de la Comunidad foral en materia de función pública y de coordinación de policías locales, previstas en los arts. 49.Uno.b) y 51 de la Ley Orgánica 13/1982, de 10 de agosto, de reintegración y mejoramiento del Régimen Foral de Navarra (LORAFNA), interesando, en consecuencia, la desestimación del recurso.

## *2. Encuadramiento de la controversia y títulos competenciales aplicables.*

El examen del presente recurso ha de comenzar con una referencia al encuadramiento de la materia regulada en el esquema constitucional y estatutario de distribución de competencias, lo que obliga a atender “al contenido de los preceptos controvertidos”, así como “al carácter, sentido y finalidad de las disposiciones traídas en conflicto” (por todas, STC 102/2018, de 4 de octubre, FJ 3).

Atendiendo a su contenido y tenor literal, los artículos de la Ley foral 23/2018 que han sido recurridos se incardinan, fundamentalmente, en dos ámbitos materiales. Por un lado, la regulación relativa al personal al servicio de la administración pública en el caso de los auxiliares de policía

local, como resulta de su naturaleza jurídica, y del contenido de las previsiones del art. 24 en relación con el art. 1.2.g) que se refieren a las funciones asumidas y a la relación que les une con la entidad local en la que prestan servicio. Por otro lado, en el ámbito material de la seguridad pública, en relación con la coordinación de policías locales, encuadramiento que, dado su contenido, es predicable de los restantes preceptos impugnados por cuanto afectan a la coordinación de las policías de Navarra [art.1.1.c)], la aplicación de mecanismos de colaboración para la prestación municipal del servicio de policía local (arts. 11.7 y 23.3) o el régimen de dispensa de uniformidad de los miembros de la policía local (arts. 27.1).

En dichas materias, el Estado ostenta, ex arts. 149.1.18 y 29 CE competencias sobre las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos y competencia exclusiva en materia de seguridad pública “sin perjuicio de la posibilidad de creación de policías por las Comunidades Autónomas en la forma que se establezca en los respectivos Estatutos en el marco de lo que disponga una Ley Orgánica”. Las competencias de la comunidad foral de Navarra en las referidas materias están previstas en los arts. 49.1.b) y 51 LORAFNA. Conforme al primero, la comunidad foral de Navarra ostenta competencias en materia de "régimen estatutario de los funcionarios públicos de la Comunidad Foral, respetando los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios públicos", mientras que, según el art. 51 LORAFNA, corresponden a Navarra las competencias acerca de la "regulación del régimen de la Policía Foral" y la "coordinación de las Policías Locales de Navarra, sin detrimento de su dependencia de las respectivas autoridades municipales o concejiles".

Con la finalidad de evitar reiteraciones innecesarias, damos por reproducidos los fundamentos jurídicos 5 y 6 de la STC 154/2017, de 21 de diciembre, en los que se expone la doctrina constitucional sobre el alcance general de los títulos competenciales citados.

### *3. Examen de la impugnación del art. 1.1.c) de la Ley foral 23/2018.*

Expuesto así el deslinde competencial en la materia, procede analizar los preceptos impugnados comenzando por el art. 1.1.c), conforme al cual “En desarrollo de los artículos 46, 49.1 b) y 51 de la Ley Orgánica de Reintegración y Amejoramiento del Régimen Foral de Navarra, y al amparo de la disposición adicional primera de la Constitución, la presente ley foral tiene por objeto: c) La coordinación de las distintas Policías existentes en la Comunidad Foral de Navarra en aquellos aspectos no regulados por la Ley Foral de Seguridad Pública de Navarra”.

Según el abogado del Estado, este art. 1.1.c) sería inconstitucional por la falta de competencia de la comunidad foral para adoptar medidas que afecten a cualesquiera miembros de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que operen en el territorio de la comunidad foral de Navarra. Se trataría de un supuesto muy similar al ya examinado por la STC 154/2017, FJ 7, pues se estaría incidiendo en una cuestión directamente relacionada con la competencia estatal en materia de seguridad pública, como es la relación existente entre las policías locales de Navarra y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. Los letrados del gobierno y del Parlamento de Navarra han señalado que el precepto únicamente alude a la coordinación de las diferentes policías de Navarra, sin que se incluya en el mismo a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado.

La STC 154/2017 declaró la inconstitucionalidad y nulidad del párrafo primero del apartado primero y el apartado segundo del artículo 5 ter de la Ley foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra, en la redacción dada por el apartado tercero de la Ley foral 15/2015, de 10 de abril, de modificación de la anterior. En ellos se establecía que la policía foral centralizaría toda la información policial tanto ascendente como descendente para las policías locales, incluyendo, por tanto, la proveniente de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado, así como las que a ellas se dirija. Se preveía también que toda solicitud de apoyo de los policías locales, de investigación, de información o de cualquier índole policial se efectuaría siempre a través de la policía foral que, si procedía, canalizaría dicha solicitud a las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado. El FJ 7 de la STC 154/2017 consideró que el art. 5 ter regulaba las relaciones entre la policía foral, las policías locales y las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado y, concretamente, la transmisión de información policial y solicitudes de apoyo entre dichos cuerpos policiales de una manera que, en lo declarado inconstitucional, excedía de las competencias de la comunidad foral en relación con el régimen de su propia policía. La razón era que determinaba el modo en que se coordinan y colaboran todas las fuerzas y cuerpos de seguridad presentes en la comunidad foral, incluidos los del Estado, con las policías locales de Navarra, haciéndolo de modo tal que menoscababa las competencias estatales en materia de seguridad pública ex art. 149.1.29 CE.

El abogado del Estado entiende que el art. 1.1.c) de la Ley foral 23/2018 incurre en una infracción competencial similar a la que se acaba de mencionar. Sin embargo, por las razones que inmediatamente se exponen, no es posible compartir esa consideración, dado que el precepto ahora impugnado no responde a la misma finalidad que el enjuiciado en la STC 154/2017.

El art. 1.1.c), que hace referencia a la coordinación de “las distintas Policías existentes en la Comunidad Foral de Navarra”, se ubica sistemáticamente en el título primero de la Ley foral 23/2018, relativo a las “Policías de Navarra y sus relaciones”. Conforme al art. 1.2.a) tales policías son “la Policía Foral de Navarra, las Policías Locales de Navarra y los servicios de Policía Local”. La policía foral se define como la policía propia de la comunidad foral de Navarra [art. 1.2.c)]; las policías de las entidades locales de Navarra son aquellas policías “dependientes de una Entidad Local de Navarra, integradas por policías locales y agentes municipales” [art. 1.2.d)]. La ley foral 23/2018 distingue entre las policías locales de Navarra, aquel “servicio de seguridad de naturaleza civil, con estructura y organización jerarquizada, dependiente de una única Entidad Local de Navarra” [art.1.2.e)], y el servicio de policía local como el “prestado por las Entidades Locales de Navarra que no dispongan de una Policía Local, integrado por personal que recibirá la denominación de Agentes Municipales” [art. 1.2.h)]. Se entiende, en los tres casos, por policía al “personal funcionario encargado del mantenimiento de la seguridad pública, integrado en alguna de las Policías de Navarra y revestido para ello de la autoridad que le otorgan las leyes” [art.1.2.b)], y por agentes municipales al “personal funcionario de las Entidades Locales, que con independencia de su denominación actual, ejerce con carácter no exclusivo un servicio policial” [1.2.f)].

Esta ubicación sistemática y su dicción literal llevan a considerar que el art. 1.1.c) se refiere a una cuestión diferente a la declarada inconstitucional en la STC 154/2017. No incide en las competencias estatales en materia de seguridad pública, por cuanto, dado su ámbito de aplicación, tiene que ver con la facultad de coordinar las actuaciones de la policía foral de Navarra, de las policías locales y de los servicios de policía local en aspectos diferentes a los contemplados en la Ley foral 8/2007. De hecho, la cuestión a la que se refería la STC 154/2017 se encuentra ahora regulada en el no impugnado art. 4.b), relativo a los principios de organización de las policías de Navarra, al disponer que “Con carácter general, la Policía Foral de Navarra será la encargada de centralizar y canalizar la información y el apoyo policial a las Policías Locales de Navarra, sin perjuicio de las competencias que corresponden a las Fuerzas y Cuerpos de Seguridad del Estado”, cláusula de salvaguardia que supone el reconocimiento de que su ámbito resulta acotado por lo que establezca el Estado en virtud de sus competencias en materia de seguridad pública.

Por ello, de la lectura conjunta de los preceptos a los que se acaba de hacer referencia se desprende que la coordinación a la que alude el precepto controvertido es, en todo caso, la relativa a las policías de la comunidad foral de Navarra, esto es, la policía foral, las policías locales y los

servicios de policía local, y no se refiere al personal de las fuerzas y cuerpos de seguridad del Estado que operen en Navarra.

En definitiva, este motivo de inconstitucionalidad debe ser desestimado.

#### *4. Impugnación de los arts. 11.7 y 23.3 de la Ley foral 23/2018.*

En segundo lugar, se cuestiona la constitucionalidad de los arts. 11.7 y 23.3.

El art. 11 regula la asociación de entidades locales para la ejecución conjunta de competencias de policía local. Los seis primeros apartados del art. 11 regulan los requisitos que han de cumplir las entidades locales de Navarra que cuenten con policía local o con servicios de policía local, para suscribir acuerdos de asociación para la ejecución conjunta de sus competencias en esta materia. En su apartado siete, el art. 11 dispone que “La ejecución conjunta de competencias de Policía Local no estará sujeta a los requisitos previstos en los apartados anteriores de este artículo cuando se realice mediante delegación a una Entidad Local supramunicipal creada por ley foral”. Por su parte, del art. 23.3 hay que entender impugnado su primer párrafo, conforme al cual “El ámbito territorial de actuación de la Policía Local será el del término municipal respectivo, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 párrafo 7 de esta ley foral”.

Según el Abogado del Estado, el art. 51 y la disposición adicional quinta LOFCS permiten a los municipios crear cuerpos de policía propios que solo podrán actuar en el ámbito territorial del municipio respectivo, salvo en las situaciones excepcionales que se enumeran y con cumplimiento de unos requisitos fijados por el Estado (Orden INT 2944/2010, de 10 de noviembre, 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). En el art. 11.7 el legislador foral está posibilitando una modalidad de prestación de servicio de policía local no prevista por la LOFCS, como es aquella en la que se delega la ejecución conjunta de competencias de policía local a una entidad local supramunicipal creada por ley foral, desbordando así el margen de los límites territoriales municipales respectivos. Por su parte, el art. 23.3 vulnera también lo previsto en el art. 51.3 LOFCS, ya que permite extender la actividad de los cuerpos de policía local al territorio de la entidad local supramunicipal que se llegara a crear en un momento dado por ley foral, sin someterse a los requisitos que se establecen en la normativa estatal a la que se remite la disposición adicional



quinta LOFCS, desbordando así, en conexión con el art. 11.7 de la Ley foral 23/2018, las condiciones para la prestación del servicio de policía local previstas en aquel precepto orgánico y en su norma de desarrollo.

El letrado del Parlamento de Navarra defiende que la colaboración para la prestación de servicios de policía local, en cuanto orientada a garantizar la seguridad ciudadana, puede realizarse a través de diversos mecanismos, entre los que se encontraría el ahora impugnado. Para el letrado del gobierno foral el art. 11.7 regula una forma de cooperación diferente de la prevista en la regulación estatal que encuentra amparo en las competencias de Navarra en materia de administración local.

Los dos preceptos impugnados se refieren a la prestación supramunicipal de los servicios de policía local cuestión que, conforme a la doctrina constitucional (SSTC 172/2013, de 10 de octubre, FJ 5, y 86/2014, de 29 de mayo, FJ 6), se encuadra materialmente en el ámbito de la seguridad pública.

La creación de cuerpos de policía local se regula en la LOFCS, norma que forma parte del bloque de la constitucionalidad (SSTC 154/2005, de 9 de junio, FJ 4; 86/2014, FJ 6, y 154/2017, FJ 6), de suerte que ha de ser tenida en cuenta por este Tribunal para apreciar la conformidad o disconformidad con el bloque de constitucionalidad de los preceptos impugnados (art. 28.1 LOTC). El art. 51 LOFCS reconoce tal facultad a los municipios de acuerdo con lo previsto en esa misma ley, en la LBRL y en la legislación autonómica. Por su parte, el art. 25.2 LBRL establece, entre las materias que el municipio "ejercerá en todo caso como competencias propias, en los términos de la legislación del Estado y de las Comunidades Autónomas: la Policía local, protección civil, prevención y extinción de incendios". La policía local es, por tanto, competencia propia de los municipios y es a estos a los que corresponde su creación. El art. 51.1 LOFCS solamente permite la creación de cuerpos de policía propios por los "municipios", si bien se plantea la cuestión relativa a si, siendo de creación municipal, puede disponerse su actuación supramunicipal por una norma autonómica. Sobre esta cuestión ha declarado este Tribunal que la LOFCS no habilita para crear cuerpos distintos a los municipales y que no contempla la posibilidad de que existan cuerpos de policía supramunicipales (entre otras, SSTC 25/1993, de 21 de enero, FJ 1, y 51/1993, de 11 de febrero, FJ 3). Tampoco para la "prestación" del servicio de policía local por las mancomunidades (STC 49/1993, de 11 de febrero, FJ 4), ya que "la competencia autonómica excluye la posibilidad de crear Cuerpos de Policía supramunicipales y de establecer o permitir la prestación unificada o

mancomunada del servicio de policía Local en régimen de colaboración intermunicipal” (STC 50/1993, de 11 de febrero, FJ 3).

Por otra parte, la LOFCS contempla expresamente la autorización de la asociación de municipios limítrofes para la prestación del servicio de policía local. La disposición adicional quinta LOFCS, añadida por la Ley orgánica 16/2007, de 13 de diciembre, complementaria de la Ley para el desarrollo sostenible del medio rural, exige 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”. Dichas condiciones se han determinado en la Orden INT/2944/2010, de 10 de noviembre, lo que se ajusta a la doctrina constitucional conforme a la cual corresponde al Estado, en el ejercicio de sus competencias en materia de seguridad pública, determinar los requisitos que han de cumplir estos acuerdos de asociación (SSTC 172/2013, FJ 3, y 86/2014, FJ 6). De este modo no cabe otro tipo de asociación de municipios con competencia para la prestación de servicios de policía local que las asociaciones que se formen en aplicación de lo establecido en la LOFCS y su normativa de desarrollo, respetando, por tanto, las condiciones fijadas por el Estado respecto a la colaboración intermunicipal en esta materia.

De lo anteriormente expuesto se deriva la inconstitucionalidad del art. 11.7 de la Ley foral por cuanto la norma, al permitir la ejecución conjunta de competencias de policía local mediante delegación a una entidad local supramunicipal creada por ley foral, implica “la mancomunización del servicio policial” (STC 81/1993, de 8 de marzo, FJ 3). Supone una vulneración del orden competencial al infringir las competencias estatales en materia de seguridad pública del art. 149.1.29 CE. Al amparo de dicha competencia, la LOFCS ha regulado la posibilidad de “colaboración” para la prestación del servicio de policía local entre municipios, regulación que queda extramuros de las competencias autonómicas en relación con la coordinación de las policías locales (STC 172/2013), así como respecto a las que puedan ostentar sobre la creación de cuerpos propios de policía (STC 86/2014). No cabe, por tanto, introducir excepciones, modulaciones o modificaciones en la regulación estatal dictada en ejercicio de la competencia exclusiva en materia de seguridad pública para posibilitar la colaboración municipal en la prestación de los servicios de policía local, lo que, a su vez, determina que la previsión normativa de cualquier otro tipo de asociación de municipios distinta de la prevista en la regulación estatal quede fuera de las competencias autonómicas y sea contraria al bloque de constitucionalidad. Tampoco, pese a lo que sostiene el gobierno foral, la creación de una entidad supramunicipal, fruto del libre asociacionismo municipal [STC 105/2019,

de 19 de septiembre, FJ 5.a)], hace posible la atribución a esta de la facultad de disponer o de ordenar en su ámbito territorial la prestación de los servicios de policía local, pues con ello se estaría alterando, de modo contrario al orden competencial, los supuestos establecidos por el Estado y los límites y condiciones impuestos por aquel para autorizar la mencionada prestación de los servicios de policía local.

Consecuentemente, el art. 11.7 de la Ley foral 23/2018 es inconstitucional y nulo, y, por las mismas razones, también lo es el inciso “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 párrafo 7 de esta ley foral” del art. 23.3, en cuanto que es corolario del anterior.

##### *5. Régimen de los auxiliares de policía local: arts. 1.2.g) y 24 de la Ley foral 23/2018.*

El abogado del Estado ha impugnado la regulación de los auxiliares de policía local del art. 24 y la definición de tales auxiliares del art. 1.2.g).

El art. 1.2.g) define, a los efectos de la Ley foral 23/2018, al auxiliar de policía local como aquel “personal contratado temporalmente en régimen administrativo por las Entidades Locales de Navarra que dispongan de Policía Local para el apoyo del personal de la misma por causas de absentismo, la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas orgánicas o la atención de necesidades relacionadas con la seguridad pública cuando no sea suficiente el personal fijo para hacer frente a las mismas”.

Por su parte, el art. 24 regula la figura de los auxiliares de policía local en los siguientes términos:

1. Las Entidades Locales de Navarra que dispongan de Policía Local, o aquellas otras en las que no existiendo Policía Local esté prevista su creación, así como las Asociaciones previstas en el artículo 11 de esta ley foral, podrán contratar temporalmente personal en régimen administrativo que recibirá la denominación de Auxiliar de Policía Local, para la efectividad del desempeño de sus funciones, cuando estas se vean afectadas por absentismo u otras causas de ausencia temporal, por la provisión de vacantes o por necesidades excepcionales o eventuales relacionadas con la seguridad pública.

Igualmente, las Entidades Locales o Asociaciones que no dispongan de Policía Local podrán contratar excepcionalmente Auxiliares de Policía Local para el apoyo y cobertura de vacantes de los Servicios de Policía Local a los que se refiere el artículo siguiente. Dicha contratación requerirá de la previa autorización por parte del Gobierno de Navarra, a través del departamento competente en materia de Interior. En ningún caso podrá realizarse tal contratación si no existe un Servicio de Policía Local en la Entidad Local de que se trate.

2. Los Auxiliares de Policía Local realizarán tareas de apoyo al personal integrante de la Policía Local correspondiente, actuando bajo su dirección.

Sólo podrán ejercer funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones y dependencias oficiales, ordenación del tráfico viario de acuerdo con las normas de circulación, colaboración y auxilio al personal de las Policías Locales o de los Servicios de Policía Local en sus funciones de seguridad ciudadana, protección civil y asistencia a la ciudadanía, así como colaborar y auxiliar en el cumplimiento de normas de carácter administrativo, teniendo a los efectos anteriores la consideración de Agentes de la autoridad.

3. Los Auxiliares de Policía Local portarán los distintivos que permitan su debida identificación y acreditarán su condición mediante la correspondiente documentación.

En ningún caso portarán armas de fuego.

4. No podrá contratarse como Auxiliar de Policía Local a quien, con anterioridad a la contratación, no haya obtenido de la Escuela de Seguridad y Emergencias de Navarra una habilitación de Auxiliar de Policía Local expedida al efecto.

La Escuela de Seguridad y Emergencias sólo concederá dicha habilitación a quienes superen las pruebas que se establezcan. La obtención de la habilitación podrá tener lugar con motivo de convocatorias públicas específicas realizadas periódicamente por la Dirección General de Interior o en el trascurso del procedimiento selectivo que promueva la Entidad Local.

En los procedimientos de selección por la Entidad Local los aspirantes deberán superar, como requisito, un examen de aptitud física, conocimientos técnicos y jurídicos generales y, en caso de preverse, pruebas psicotécnicas apropiadas.

5. Cuando la contratación de un Auxiliar de Policía Local venga motivada por la existencia de una vacante de Policía Local en la plantilla orgánica, la Entidad Local deberá convocar dicha plaza para su provisión definitiva en el plazo máximo de dos años desde que hubiera tenido lugar la contratación.

6. El régimen aplicable al personal a que se refiere este artículo será el establecido en el Estatuto del Personal al servicio de las Administraciones Públicas de Navarra para el personal contratado en régimen administrativo, con las salvedades establecidas en esta ley foral.

A estos efectos, los Auxiliares de Policía Local quedarán encuadrados en el nivel D de dicho Estatuto.

La queja del Abogado del Estado se centra en que considera que ambos preceptos disciplinan un régimen de contratación temporal de funcionarios interinos para desempeñar funciones propias de la policía local, a los que se reconoce, además, la condición de agente de la autoridad que sería contrario a las normas estatales, en particular al art. 92 LBRL, planteándose un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta. Por el contrario, el letrado del Parlamento de Navarra ha negado la vulneración denunciada, considerando que los dos preceptos han sido dictados conforme a las competencias relativas a la regulación del régimen estatutario de los funcionarios públicos atribuidas en el art. 49.1.b) LORAFNA, resultando aplicable el criterio definido por la STC 106/2019, de 19 de septiembre, respecto a los funcionarios interinos. El letrado del gobierno de Navarra ha señalado que el art. 92.3 LBRL no sería de aplicación a Navarra, dado su peculiar régimen en materia de función pública, indicando también que, en todo caso, la STC 106/2019 ha permitido que los funcionarios interinos puedan desempeñar tareas propias de la policía local.

Se plantea, por tanto, un supuesto de inconstitucionalidad mediata o indirecta por derivar la posible infracción, no de las prescripciones establecidas en la Constitución, sino de los preceptos básicos estatales dictados en su aplicación. Según nuestra reiterada doctrina (STC 82/2017, de 22 de junio, FJ 5), para que dicha infracción constitucional exista será necesaria la concurrencia de dos circunstancias: primera, que la norma estatal infringida por la ley autonómica sea una norma básica, en el doble sentido material y formal. Por tanto, dictada legítimamente al amparo del correspondiente título competencial que la Constitución haya reservado al Estado y, segunda, que la contradicción entre ambas normas, estatal y autonómica, sea efectiva e insalvable por vía interpretativa (STC 104/2018, de 4 de octubre, FJ 3, y las allí citadas).

El art. 92.3 LBRL dispone que “Corresponde exclusivamente a los funcionarios de carrera al servicio de la Administración local el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales. Igualmente son funciones públicas, cuyo cumplimiento queda reservado a funcionarios de carrera, las que impliquen ejercicio de autoridad, y en general, aquellas que en desarrollo de la presente Ley, se reserven a los funcionarios para la mejor garantía de la objetividad, imparcialidad e independencia en el ejercicio de la función”.

El carácter formal y materialmente básico del art. 92.3 LBRL ha quedado ya establecido en la STC 106/2019, FJ 5, al que procede ahora remitirse. Lo que ha de decidirse ahora es si, atendiendo al régimen de distribución de competencias entre el Estado y la comunidad foral de Navarra en materia de función pública, el art. 92.3 LBRL, además de tener carácter básico, vincula a Navarra conforme al artículo 49.1 b) LORAFNA. Precepto del que resulta que las bases en materia de función pública no rigen en toda su extensión en Navarra, sino solo lo que se refiere a “los derechos y obligaciones esenciales que la legislación básica del Estado reconozca a los funcionarios”. En cuanto a su ámbito de aplicación, esta competencia peculiar de Navarra se proyecta tanto sobre los funcionarios de la administración foral como sobre los funcionarios de las administraciones locales de Navarra (STC 111/2014, de 26 de junio, FJ 2).

El límite que para las competencias de la comunidad foral en materia de función pública constituye el respeto de los derechos y obligaciones esenciales de los funcionarios ha de concretarse por relación al análisis particularizado de las normas que los prevean. Con carácter general se trata de las situaciones jurídicas caracterizadoras del propio modelo de régimen estatutario de los

funcionarios y sin las cuales no sería reconocible ese estatuto (STC 154/2017, FJ 8). Así, la STC 141/2013, de 11 de julio, FJ 6, cita como derechos esenciales de los funcionarios públicos los de retribución, de acceso a la función pública y de movilidad. La STC 111/2014, FFJJ 3 y 5, considera que la nota común a las distintas modalidades de acceso a la función pública es la exigencia de superación de un proceso selectivo y la consiguiente proscripción de la integración automática, pues se trata de una cuestión que conecta con el derecho fundamental de acceso en condiciones de igualdad a las funciones públicas y con los principios constitucionales que deben integrarlo. Lo mismo sucede con el requisito de la posesión de la titulación bastante para el acceso y promoción en el ámbito de la función pública que se incardina en la regulación de los derechos y obligaciones de los funcionarios que compete al legislador estatal, ya que define una de las notas características del sistema de función pública (STC 154/2017, FJ 8).

El art. 92.3 LBRL contiene una reserva legal respecto a que concretos puestos en la administración local han de ser desempeñados por funcionarios con lo que, mediante dicha reserva al personal funcionario, contribuye a la determinación de los rasgos definitorios de los distintos tipos de personal al servicio de las administraciones públicas (STC 156/2013, de 23 de septiembre, FJ 4) y a las atribuciones que corresponden a cada uno de esos tipos de personal. Define así uno de los rasgos del modelo de función pública dirigido a asegurar los intereses generales, en tanto que vincula el ejercicio de funciones de autoridad con el estatuto funcional. Es trasunto de la norma general del texto refundido de la Ley del estatuto básico del empleado público que reserva “exclusivamente” y “en todo caso” a los “funcionarios públicos” “el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las administraciones públicas” (art. 9.2), norma considerada materialmente básica en la STC 236/2015, de 19 de noviembre, FJ 5. Por tanto, es forzoso concluir que, dado su contenido, el art. 92.3 LBRL, ha de ser respetado por la Comunidad Foral de Navarra en el ejercicio de sus competencias en materia de función pública.

Señalado todo lo anterior, podemos ya resolver la queja planteada por el abogado del Estado que ha apreciado una doble contradicción de los arts. 1.2.g) y 24 de la Ley foral 23/2018 con el art. 92.3 LBRL. La primera contradicción entre este precepto y los autonómicos es la relativa a la reserva a los funcionarios de carrera de las funciones propias de la policía local, con la exclusión de los auxiliares a los que considera funcionarios interinos. La segunda se refiere a la atribución de la condición de agentes de la autoridad a tales auxiliares.

Esta primera queja se basa en el entendimiento de que en el art. 92.3 LBRL existe una reserva absoluta de determinadas funciones al personal que tenga la condición de funcionario “de carrera”, con exclusión de los interinos, lo que impediría que estos últimos asumieran las tareas propias de la policía local. Los miembros de la policía local son “necesariamente funcionarios públicos de la administración municipal” (STC 175/2011, de 8 de noviembre, FJ 4, reiterado en STC 154/2017, FJ 3) y “agentes de la autoridad que desempeñan especiales funciones y ostentan específicas atribuciones al participar del ejercicio de la autoridad” (SSTC 175/2011, FJ 4, 200/2015, de 24 de septiembre, FJ 3 y 154/2017, FJ 3).

La queja así formulada podría ser desestimada por remisión a la doctrina de la STC 106/2019. De hecho, es lo que han sostenido las representaciones procesales del gobierno y del Parlamento de Navarra. Dicha sentencia resuelve una cuestión de inconstitucionalidad planteada respecto a normas autonómicas que regulaban el procedimiento de selección y nombramiento de funcionarios interinos para el desempeño de las funciones de policía local, normas que el órgano judicial que planteó la cuestión entendía contrarias al art. 92.3 LBRL y, a su través, al art. 149.1.18 CE. Conforme a la mencionada STC 106/2019 la expresión “funcionarios de carrera” que utiliza el precepto estatal “puede explicarse sistemáticamente por la equiparación general de los ‘funcionarios de carrera’ con los funcionarios públicos, sin excluir a los interinos”, lo que llevó a concluir que la contradicción entre la norma estatal de contraste y las disposiciones autonómicas cuestionadas no era efectiva e insalvable por vía interpretativa (FJ 9).

Sin embargo, el caso aquí planteado no se refiere al nombramiento de agentes de la policía local en régimen de interinidad para la cobertura de plazas vacantes, sino que presenta diferencias con el resuelto en la citada STC 106/2019 en, al menos, dos aspectos, ya que los auxiliares no se integran en el cuerpo de policía local, ni la norma les atribuye la condición de funcionarios.

La Ley foral 23/2018 no considera integrantes de los cuerpos de policía local a los auxiliares de policía, tal como se desprende de las definiciones legales del art. 1.2. De las mismas, a las que ya se ha hecho referencia en el FJ 3, se infiere que el personal que integra la policía local o los servicios de policía local ha de ser, en todo caso, funcionario, condición que, como luego se expondrá, no se predica de los auxiliares de policía local, los cuales, por tanto, no son nombrados para el desempeño de funciones propias de los funcionarios de carrera. El art. 24 no regula el desempeño por estos auxiliares de policía de las funciones propias de policía local. Se trata, según el art. 24.2, de tareas de apoyo y asistencia al personal integrante de la policía local correspondiente, actuando bajo su

dirección. Sus funciones no son las propias de la policía local previstas en el art. 51 LOFCS y en el art. 23 de la propia Ley foral 23/2018, sino que se limitan a las que se enumeran, como tareas de apoyo, en el ya citado art. 24.2 (“funciones de custodia y vigilancia de bienes, servicios e instalaciones y dependencias oficiales, ordenación del tráfico viario de acuerdo con las normas de circulación, colaboración y auxilio al personal de las policías locales o de los servicios de policía local en sus funciones de seguridad ciudadana, protección civil y asistencia a la ciudadanía, así como colaborar y auxiliar en el cumplimiento de normas de carácter administrativo”).

El segundo aspecto que distingue este caso del resuelto en la STC 106/2019 es que, a diferencia de lo que sucede en otras normas autonómicas que prevén figuras similares (por ejemplo, art. 117 bis. de la Ley 4/1992, de 17 de julio, de policías del País Vasco o art. 24 de la Ley 2/2007 de 23 de marzo, de policías locales de Asturias) a tales auxiliares no les atribuye la Ley foral 23/2018 la condición de funcionarios interinos (como sucede también, por ejemplo, en el art. 8 de la Ley 5/2000, de 15 de diciembre, de policías locales de Cantabria o en el art. 95 de la Ley 4/2007, de 20 de abril, de coordinación de policías locales de Galicia), pues, de hecho, esa figura no existe en la legislación navarra de función pública.

Conforme a los arts. 1.2.g), que reitera en este punto la definición del art. 2.g) de la derogada Ley foral 8/2007, de 23 de marzo, de las policías de Navarra, y 24.1, se trata de personal contratado temporalmente en régimen administrativo, figura que en la legislación navarra recibe un tratamiento específico y diferenciado de la del funcionario público. Según el art. 3 del texto refundido del estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra, aprobado por Decreto foral legislativo 251/1993, de 30 de agosto, el personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra estará integrado por funcionarios públicos, personal eventual y personal contratado, el cual puede serlo en régimen administrativo o laboral. En el mismo sentido se pronuncia el art. 233 de la Ley foral 6/1990, de 2 de julio, de la administración local de Navarra. El mencionado estatuto del personal al servicio de las administraciones públicas de Navarra regula en sus aspectos básicos el personal contratado en régimen administrativo en el capítulo I del título IV, determinando en su art. 88 los casos en los que las administraciones públicas de Navarra pueden contratar personal en régimen administrativo, uno de los cuales es “la sustitución del personal y la provisión temporal de las vacantes existentes en sus respectivas plantillas orgánicas” (apartado b). Por su parte, el art. 93 señala que el personal contratado en régimen administrativo se regirá por las disposiciones que se dicten reglamentariamente (en la actualidad, Decreto foral 68/2009, de 28 de septiembre, por el que



se regula la contratación de personal en régimen administrativo en las administraciones públicas de Navarra) y por lo establecido en el correspondiente contrato.

Dado que, según la doctrina constitucional, el art. 92.3 LBRL incluye en su ámbito de aplicación a los funcionarios interinos y teniendo en cuenta que ambos preceptos de la Ley foral 23/2018 hacen referencia a personal contratado temporalmente en régimen administrativo para desempeñar tareas de apoyo a la policía local y no a funcionarios interinos, es forzoso concluir que los auxiliares de policía previstos en la Ley foral 23/2018 no tienen, conforme a la legislación navarra, la condición de funcionarios, sino la que les atribuye la Ley foral 23/2018 en consonancia con el régimen navarro de función pública, esto es, la de contratados en régimen de derecho administrativo, sometidos al régimen específico previsto al efecto en la normativa foral y que es diferente del que esas normas navarras prescriben para el personal sujeto al estatuto funcional. Por tanto, en la medida en que los auxiliares de policía no forman parte, siquiera temporalmente, de la policía local, ni tienen la consideración de funcionarios interinos, no se ven afectados por la reserva a los funcionarios al servicio de la administración local de las tareas propias de la policía local que se deriva del art. 92.3 LBRL, tal como se ha interpretado en la STC 106/2019. De este modo no existe contradicción en este aspecto entre el art. 92 LBRL y las normas ahora impugnadas, por lo que esta primera queja debe ser desestimada.

Distinta suerte ha de correr la segunda tacha que plantea el abogado del Estado, centrada en la contradicción con el art. 92.3 LBRL que deriva de la atribución a los auxiliares de policía de la condición de agentes de la autoridad. Nuestra doctrina ha admitido que la legislación administrativa sectorial pueda atribuir la condición de agente de la autoridad (STC 90/2018, de 6 de septiembre, FJ 4). Pero sucede que, en este punto, la norma estatal es clara en el sentido de considerar funciones públicas reservadas a funcionarios aquellas que, en el ámbito local, impliquen ejercicio de autoridad y, consecuentemente, limita la condición de agente de la autoridad a los funcionarios al servicio de la administración local, entre los que, según el art. 1.2.b) de la propia Ley foral 23/2018, se encuentran los policías locales. El art. 24.2 de la Ley foral, tras enumerar las funciones de estos auxiliares, les atribuye la condición de agentes de la autoridad, con lo que no se ajusta a dicha limitación. Dado que ya ha quedado establecido que no se trata de funcionarios públicos no es posible que se les atribuya, en el ejercicio de sus tareas de asistencia a la policía local, la condición de agente de la autoridad. Se incurre así en una contradicción insalvable por vía interpretativa determinante de la inconstitucionalidad y nulidad del inciso “teniendo a los efectos anteriores la consideración de Agentes de la autoridad” del art. 24.2 de la Ley foral 23/2018.

6. *Examen del art. 27.1 de la Ley foral 23/2018.*

El último de los preceptos controvertidos es el apartado 1 del art. 27 de la Ley foral 23/2018, relativo a uniformes, distintivos, armas y credenciales, que, tras disponer que "el personal de las Policías Locales de Navarra vestirá de uniforme siempre que se halle de servicio", introduce la posibilidad de excepcionar esa regla general, ya que "El órgano competente de cada Entidad Local determinará motivadamente, en aquellos casos en que el servicio lo requiera, qué unidades o integrantes de la Policía Local podrán ejercer sus funciones sin vestir el uniforme".

El abogado del Estado entiende que este último inciso del art. 27.1 es contrario a los arts. 52.3 y 41.3 LOFCS, de los que se deduce que no cabe que el órgano competente de cada entidad local determine los supuestos de dispensa de uniformidad. Se trata de una función que la propia LOFCS ha reservado a una autoridad estatal, tal como resulta de la STC 81/1993, de 8 de marzo. El Parlamento de Navarra entiende que la cuestión debe encuadrarse en la competencia autonómica sobre coordinación de las policías locales, prevista en el art. 51.1 LORAFNA. El Letrado del gobierno de Navarra indica que el art. 41.3 LOFCS no es aplicable a la policía foral, sin que la decisión acerca de la uniformidad incida en cuestión alguna relacionada con la seguridad pública.

El supuesto que ahora se plantea es muy similar al enjuiciado en la STC 81/1993, FJ 7, referido al art. 21 de la Ley del Parlamento de Andalucía 1/1989, de 8 de mayo, de coordinación de policías locales, el cual, después de establecer que "todos los miembros de los Cuerpos de la Policía Local vestirán el uniforme reglamentario cuando estén de servicio, salvo en los casos de dispensa previstos en la Ley de Fuerzas y Cuerpos de Seguridad, en cuyo supuesto deberán identificarse con el documento de acreditación profesional", añadía, en su párrafo segundo, que "los casos de dispensa serán objeto de concreción por los respectivos Alcaldes".

El Tribunal concluyó que "La L.O.F.C.S., sin embargo, dispone en su art. 52.3, en relación con el art. 41.3 de la misma Ley Orgánica, que, en el ejercicio de sus funciones, los miembros de los Cuerpos de Policía Local 'deberán vestir el uniforme reglamentario, salvo los casos excepcionales' que autorice el 'Gobernador civil respectivo'. Es a esta autoridad, por tanto, y no al Alcalde, a quien le corresponde otorgar, excepcionalmente -y de modo singular, pues-, las dispensas de uniformidad, sin que quepa distinguir aquí, según parece sugerir la representación de la Junta de Andalucía, entre facultades normativas (las del Gobernador) y meramente ejecutivas (las de los Alcaldes), ya que,

congruentemente con la excepcionalidad que sirve de presupuesto del ejercicio de la facultad conferida a la autoridad estatal, dicha facultad, como acto de autorización, pertenece claramente al segundo grupo. En consecuencia, el párrafo recurrido debe reputarse de contrario a la L.O.F.C.S. y declararse inconstitucional y nulo”.

La misma conclusión se debe alcanzar aquí. La excepción de uniformidad está prevista, para los miembros de la policía local, en el art. 52.3 LOFCS, que declara aplicable a esos cuerpos lo previsto para la policía autonómica, en el art. 41.3 LOFCS, con la salvedad de que la facultad de autorización que se atribuye a las Juntas de Seguridad corresponderá al “Gobernador Civil respectivo”. De conformidad con ambas normas, los miembros de los cuerpos de policía local deben vestir el uniforme reglamentario y la eventual excepción de uniformidad ha de ser otorgada por un órgano estatal y no por el alcalde o el órgano competente de la entidad local. No cabe admitir el argumento del letrado del gobierno foral relativa a la inaplicación en Navarra del art. 41.3 LOFCS, al que remite el art. 52.3 LOFCS, pues, a tenor de lo dispuesto en la disposición final tercera LOFCS, la no aplicación del art. 41.3 se refiere la policía foral de Navarra no a todas las policías de Navarra, entre las que, además de la propia policía foral, se encuentran, conforme a la propia Ley foral 23/2018, las policías locales.

Por tanto, debe concluirse que el art. 27.1 de la Ley foral 23/2018 contraviene lo dispuesto en el art. 52.3 en relación con el art. 41.3 de la LOFCS, siendo contrario al orden constitucional de distribución de competencias y, por tanto, inconstitucional y nulo.

*7. Improcedencia de pronunciamiento sobre la suspensión de los arts. 1.2.g) y 24 de la Ley foral 23/2018.*

Finalmente, a propósito de las solicitudes de levantamiento de la suspensión acordada por providencia de 16 de septiembre de 2019 que han formulado el gobierno y el Parlamento de Navarra, no procede entrar aquí a resolverlas puesto que, una vez realizado el enjuiciamiento definitivo, “carece de sentido cualquier pronunciamiento sobre el levantamiento o el mantenimiento de su suspensión” (STC 142/2017, de 12 de diciembre, FJ 6, y las que allí se citan).

**Fallo**

En atención a todo lo expuesto, el Tribunal Constitucional, por la autoridad que le confiere la Constitución de la Nación española, ha decidido

Estimar parcialmente el recurso de inconstitucionalidad interpuesto por el presidente del Gobierno contra los arts. 1 [apartados l.c) y 2.g)]; 11.7; 23.3; 24 y 27.1 de la Ley foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, y, en consecuencia:

1) Declarar que el art. 11.7; el inciso “sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 11 párrafo 7 de esta ley foral” del art. 23.3; el inciso “teniendo a los efectos anteriores la consideración de Agentes de la autoridad” del art. 24.2 y el inciso “El órgano competente de cada Entidad Local determinará motivadamente, en aquellos casos en que el servicio lo requiera, qué unidades o integrantes de la Policía Local podrán ejercer sus funciones sin vestir el uniforme” del art. 27.1 de la Ley foral 23/2018, de 19 de noviembre, de las Policías de Navarra, son inconstitucionales y nulos.

2) Desestimar el recurso en todo lo demás.

Publíquese esta sentencia en el “Boletín Oficial del Estado”.

Dada en Madrid, a dieciocho de diciembre de dos mil diecinueve.